

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-104/2011

**RECURRENTE:** CONVERGENCIA

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR.

**SECRETARIOS:** ARTURO  
ESPINOSA SILIS Y JUAN CARLOS  
SILVA ADAYA

México, Distrito Federal, a doce de octubre de dos mil once.

**V I S T O S** los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-104/2011**, interpuesto por Convergencia, en contra de la *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la queja y acumulado procedimiento oficioso, en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurado en contra de la Coalición ‘Salvemos a México’, identificado como Q-UFRPP 50/09 y acumulado P-UFRPP 56/09*, la cual fue emitida el veintisiete de abril del año en curso (en adelante el acuerdo impugnado), y

**R E S U L T A N D O**

**PRIMERO. Antecedentes.** Los hechos más relevantes para la resolución del presente recurso son:

## SUP-RAP-104/2011

- I. **Convenio de coalición.** El veintidós de diciembre de dos mil ocho, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el convenio de coalición total presentado por los partidos políticos nacionales del Trabajo y Convergencia, para postular candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral federal 2008-2009.
  
- II. **Queja.** El dos de julio de dos mil nueve, el Partido de la Revolución Democrática presentó queja en contra del Partido del Trabajo, el senador Ricardo Monreal Ávila y los entonces candidatos a diputados federales por los distritos electorales I y III de Zacatecas, por diversas violaciones a la legislación electoral.
  
- III. **Primera vista a la Unidad de Fiscalización.** El veintisiete de julio de dos mil nueve, el Consejero Presidente del 01 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Estado de Zacatecas, dio vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (en adelante “Unidad de Fiscalización”), con la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática, descrita en el resultando anterior.

- IV. Expediente Q-UFRPP 50/09.** El veintinueve de julio de dos mil nueve, la Unidad de Fiscalización acordó integrar el expediente Q-UFRPP 50/09.
- V. Resolución procedimiento sancionador y segunda vista a la Unidad de Fiscalización.** El cuatro de agosto de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió el procedimiento sancionador iniciado con motivo de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Partido del Trabajo y el Senador Ricardo Moreal Ávila, en el que, entre otras cuestiones, determinó dar vista la Unidad de Fiscalización por posibles irregularidades relativas a la omisión de reportar ciertas aportaciones a las campañas de candidatos a diputados federales en el Estado de Zacatecas.
- VI. Expediente Q-UFRPP 56/09.** El siete de agosto de dos mil nueve, la Unidad de Fiscalización acordó integrar el expediente P-UFRPP 56/09.
- VII. Acumulación y Emplazamiento.** La Unidad de Fiscalización acumuló los expedientes Q-UFRPP 50/09 y P-UFRPP 56/09, y, una vez que fueron realizadas las diligencias de investigación, el veintidós de febrero del dos mil once, emplazó a los partidos políticos del

## SUP-RAP-104/2011

Trabajo y Convergencia, corriéndole traslado con los documentos que obraban en el expediente de mérito.

**VIII. Contestación al emplazamiento.** El once de marzo de dos mil once, en la Unidad de Fiscalización fue recibida la contestación al emplazamiento por parte del partido político Convergencia, integrante de la Coalición Salvemos a México.

**IX. Acto impugnado.** El veintisiete de abril de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió el procedimiento oficioso de fiscalización, determinando:

**PRIMERO.** Se declara **parcialmente fundado** el presente procedimiento sancionador electoral, instaurado en contra de la otrora coalición Salvemos a México integrada por los partidos del Trabajo y Convergencia, de conformidad con lo expuesto en el considerando 2 de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Se impone al Partido Convergencia una sanción consistente en la reducción del 1.38% de las ministraciones mensuales derivadas del financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio dos mil once, hasta alcanzar el monto equivalente a \$1,502,078.06 (un millón quinientos dos mil setenta y ocho pesos 06/100 M.N.), conforme al porcentaje de los recursos aportados por el partido para la conformación de la coalición, en los términos previstos en el punto considerativo 3 de la presente Resolución.

Se impone al Partido del Trabajo una sanción consistente en la reducción del 1.63% de las ministraciones mensuales derivadas del financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio dos mil once hasta alcanzar un monto equivalente a \$1,477,053.35 (un millón cuatrocientos setenta y siete mil cincuenta y tres pesos 35/100 M.N.), conforme al porcentaje de los recursos aportados por el partido para la conformación de la

**SUP-RAP-104/2011**

coalición, en los términos previstos en el punto considerativo 3 de la Resolución.

**TERCERO.** Se determina para efectos del tope de gastos de campaña de las candidaturas para diputados federales postuladas por la otrora Coalición Salvemos a México integrada por los partidos políticos Convergencia y del Trabajo en los 01, 02, 03 y 04 distritos electorales de Zacatecas, que la totalidad de los egresos efectuados para promocionar dicha candidatura asciende a los siguientes montos, en términos del **considerando 2** de la presente Resolución, como se detalla a continuación:

DISTRITO ELECTORAL Y CANDIDATO (ZACATECAS)	TOTAL DE GASTOS EFECTUADOS Dictamen IC-2009	Costo elaboración de cartas personalizadas \$895,003.58	Monto de la factura A 1917179 (SEPOMEX) \$532,502.13	Monto de las inserciones en periódicos \$59,060	Evento del Domo de la Feria de Fresnillo, Zacatecas \$3,000.00	SUMATORIA	TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA CG27/2009	DIFERENCIA ENTRE EL TOPE DE GASTOS ESTABLECIDO Y EL GASTO REALIZADO
01 GUILLERMO HUIZAR CARRANZA	\$709,964.87	\$447,501.79	\$266,251.06	\$14,765.00	\$1,000.00	\$1,439,482.72	\$812,680.60	\$626,802.12 (F)
02 FILOMENO PINEDO ROJAS	\$531,426.13			\$14,765.00	\$1,000.00	\$547,191.13	\$812,680.60	-\$265,489.47
03 ALFREDO FEMAT BAÑUELOS	\$761,573.06	\$447,501.79	\$266,251.06	\$14,765.00	\$1,000.00	\$1,491,090.91	\$812,680.60	\$678,410.31 (F)
04 JOSÉ ALFREDO BARAJAS ROMO	\$792,239.17			\$14,765.00		\$807,004.17	\$812,680.60	-\$5,676.43

**CUARTO.** Se impone al Partido Político Convergencia una sanción económica de \$978,909.32 (novecientos setenta y ocho mil novecientos nueve pesos 32/100 M.N.) en los términos previstos en el punto considerativo 3 de la presente Resolución.

Se impone al Partido del Trabajo una sanción económica de \$978,909.32 (novecientos setenta y ocho mil novecientos nueve pesos 32/100 M.N.) en los términos del considerando 3 de la presente Resolución.

## **SUP-RAP-104/2011**

**QUINTO.** En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de las sanciones antes referidas deberá ser pagado en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Federal Electoral (sita en Periférico Sur 4124, primer piso, Colonia Exhacienda de Anzaldo, Código Postal 01090, en esta ciudad capital), a partir del día siguiente a aquél en que esta Resolución cause estado.

**SEXTO.** Notifíquese la Resolución de mérito.

**SÉPTIMO.** En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 27 de abril de dos mil once, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**SEGUNDO. *Recurso de apelación.*** El tres de mayo de dos mil once, Convergencia interpuso recurso de apelación en contra de la resolución señalada en el resultando anterior.

**TERCERO. *Trámite y sustanciación.***

- I. *Recepción de constancias.*** El once de mayo de dos mil once, en la oficialía de partes de esta Sala Superior, se recibió el oficio SCG/1139/2011, suscrito por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través del cual remitió el recurso de apelación, el informe circunstanciado de ley y la demás documentación atinente.

- II. Turno a la Ponencia.** El once de mayo del año en curso, la entonces Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar el expediente SUP-RAP-104/2011 y turnarlo a la ponencia del suscrito Magistrado, para su sustanciación y elaboración del proyecto de sentencia correspondiente. Dicho acuerdo fue cumplido a través del oficio TEPJF-SGA-1724/11, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.
- III. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso y cerró la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de dictar sentencia, 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 presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso g), y V, y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b); 4; 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 44, párrafo

## SUP-RAP-104/2011

1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación, promovido en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la que se le impone una sanción al partido político apelante.

### **SEGUNDO. *Procedencia.***

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 42, párrafo 1, y 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según se explica a continuación:

- a) Forma.** 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 y las personas autorizadas para ese efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, se expresan agravios y se precisan los preceptos supuestamente violados; se ofrecen pruebas y se asienta la firma autógrafa de quien promueve en representación de la recurrentes.

- b) Oportunidad.** Se interpuso oportunamente, toda vez que la resolución impugnada fue emitida el veintisiete de abril de dos mil once, el plazo para impugnar transcurrió del veintiocho de abril al tres de mayo del presente año, el recurso de apelación se interpuso el tres de mayo, ante la autoridad responsable, por lo que es claro que fue dentro del plazo legalmente establecido para tal efecto. Lo anterior si se considera que el treinta de abril y el primero de mayo fueron inhábiles y que el recurso fue interpuesto en el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8°, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de de Impugnación en Materia Electoral.
- c) Legitimación y personería.** El apelante cuenta con legitimación, porque se trata del partido político Convergencia, quien, además, acude a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que este último posee personería, puesto que ello lo acredita con la constancia emitida por la autoridad responsable en la que se le reconoce a Juan Miguel Castro Rendón tal carácter, misma que obra en autos.
- d) Interés Jurídico.** Tal requisito se acredita porque el recurrente manifiesta que la sanción que le fue impuesta le causa un perjuicio, pues la misma, en su concepto, es excesiva y desproporcional.

- e) **Definitividad.** Se satisface, toda vez que en contra la resolución impugnada no está previsto medio de defensa diverso mediante el cual pudiera ser revocado, anulado o modificado.

**TERCERO. Síntesis de agravios.**

Del recurso se desprenden los siguientes agravios:

- I. **Defectos en el emplazamiento.** El recurrente razona que se viola su derecho de audiencia, pues el emplazamiento realizado a Convergencia para que compareciera a los procedimientos de queja y oficiosos iniciados por la Unidad de Fiscalización, se llevó a cabo cuatrocientos sesenta y ocho días después de iniciado el procedimiento sancionador. El recurrente señala que no pudo intervenir desde el principio en que se hicieron diversos requerimientos a distintas autoridades y particulares, así como de la contestación que se dio a los mismos, a fin de, además, aportar documentación adicional que permitiera llegar a la verdad de los hechos y deslindar su responsabilidad.
- II. **Coalición como sustento de la sanción.** Por el simple hecho de ir en coalición y suscribir el convenio respectivo, así como por no haber vigilado a los cientos de miles de militantes del partido con el que se coaligó o no

deslindarse oportunamente de sus acciones, se le aplica la sanción a Convergencia. Ello a pesar de que la infracción fue cometida por militantes y simpatizantes del Partido del Trabajo. En ninguna parte se acredita la responsabilidad o la violación a las disposiciones legales que se mencionan, por lo que es indebido que se considere una responsabilidad solidaria y que se le imponga una sanción por analogía.

**III. Individualización de la sanción.** Aduce el recurrente que la autoridad responsable realizó una indebida individualización de la sanción, pues no consideró las siguientes circunstancias y la gravedad de la falta (peculiaridades del infractor y los hechos motivo de la infracción):

- i. Los candidatos a diputados federales postulados por la Coalición “Salvemos a México” en los Distritos I y III del Estado de Zacatecas, fueron propuestos por el Partido del Trabajo, por lo que el rebase de topes de gastos de campaña fue realizado por dichos candidatos, mismos que integran el grupo parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados.
- ii. Si bien el partido recurrente reconoce que, de acuerdo con el convenio de coalición, le

## **SUP-RAP-104/2011**

correspondía el manejo de los recursos de la misma [cláusula Décima, inciso j)], también señala que dicho convenio establece que cada partido político asume la responsabilidad del distrito que encabece la fórmula de candidatos de que se trate [cláusula Vigésima], es decir, la responsabilidad sobre los actos que realicen los candidatos registrados a su nombre y fracción parlamentaria, lo cual ocurrió respecto de los candidatos propuestos por el Partido del Trabajo (Acuerdo CG173/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral). En el convenio de coalición se establece la responsabilidad de cada uno de los partidos políticos coaligados. A partir del marco jurídico vigente, se debe considerar que concluida la etapa de resultados y declaraciones de validez de la elección termina la coalición; los partidos políticos aparecen con su propio emblema en la boleta electoral y los votos se cuentan para cada uno de ellos, según los obtengan, y los votos de la coalición se suman para el candidato de la misma; cada partido político conserva su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla, lo que hace factible que vigile a sus candidatos, no así cuando fueron postulados por el otro partido político coaligado.

- iii. En los distritos I y III de Zacatecas, la votación obtenida por el Partido del Trabajo fue considerablemente mayor a la del partido recurrente. La responsable no valoró a quién benefició la violación a la normativa electoral.

En ese sentido, el partido político recurrente propone construir un nuevo criterio en el sentido de que se señale la responsabilidad directa e indirecta de los partidos políticos que se coaligan, a fin de determinar la culpabilidad en función de las acciones de cada partido, de forma que la sanción tenga un sentido más justo, a fin de que se inhiban tales conductas y no se propicie su reiteración.

- IV. **La sanción es excesiva.** La forma de ejecución de la sanción es excesiva, ya que no es acorde con la capacidad financiera del partido recurrente, pues lo coloca en una situación comprometedoras respecto de su operación a nivel nacional y para los próximos comicios. Además, la sanción es desproporcionada, pues el apelante no fue quien incurrió en la falta, pues, como lo adujo el ahora recurrente, fue el Partido del Trabajo, quien además se benefició de ello. La excesiva sanción impuesta ataca el sistema de partidos y no se ajusta a las normas que rigen su cuantificación. No es viable afectar las posibilidades económicas de un partido político, a

## SUP-RAP-104/2011

través de decisión administrativa electoral que es inconstitucional, arbitraria, que equivale a una retención de ministraciones de financiamiento público y que se reviste de legitimidad, alegando la aplicación estricta de una sanción basada en disposiciones contenidas única y exclusivamente en el código electoral federal y en reglamentos de la materia que deben revisarse a la brevedad posible y cuya existencia obedece a una precipitación y frivolidad legislativa en la aprobación del articulado en materia de sanciones y multas en casos de violación a las normas en materia de financiamiento contenidas en dicha ley reglamentaria, a pesar de que, en otros países, las multas tienen montos muy reducidos, no se aplican o se tardan un poco más en aplicarse.

- V. Falta de congruencia y exhaustividad.** Aduce que la resolución carece de congruencia y exhaustividad pues no considera la verdadera responsabilidad del recurrente, y de ser necesario hacer los requerimientos atinentes y oportunos.
  
- VI. Indebida fundamentación y motivación.** En primer lugar aduce el apelante que no existe supuesto normativo que encuadre en la conducta realizada por Convergencia, puesto que sólo se acredita la infracción respecto del Partido del Trabajo. En segundo lugar, señala que al determinar la gravedad de la sanción no se consideraron

las circunstancias especiales, como son la gravedad de la responsabilidad, la jerarquía constitucional y legal de la norma violada, el valor protegido y el bien jurídico tutelado, el efecto producido por la transgresión y el peligro o riesgo causado por la transgresión y la dimensión del daño; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia; el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento; la intencionalidad; las agravantes o atenuantes; el dolo o falta de cuidado; la unidad o multiplicidad de la irregularidad, y el ocultamiento de la información.

#### **CUARTO Estudio de fondo.**

Por cuestión de método, en primer lugar, se estudiará el agravio resumido en el numeral I, por versar sobre cuestiones procedimentales, como es el emplazamiento realizado al recurrente, y posteriormente se estudiarán el resto de los agravios, los cuales versan sobre las consideraciones expuestas por la responsable en la resolución que ahora se impugna.

##### **I. Defectos en el emplazamiento.**

## SUP-RAP-104/2011

El apelante alega que se le emplazó tardíamente, porque ello ocurrió cuatrocientos sesenta y ocho días después de iniciados los procedimientos de queja y oficiosos ante la Unidad de Fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral (en adelante Unidad de Fiscalización). Por eso, según el recurrente, se viola su derecho de audiencia, ya que de habersele emplazado desde el inicio procedimiento se hubiera podido defender de distinta forma.

El agravio se estima **infundado**, ya que la actuación de la autoridad se encuentra apegada a derecho y de ninguna forma se estima violatoria de la garantía de audiencia aducida por el apelante.

En los artículos 377, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 25 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en Materia de Origen y de Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (en adelante “Reglamento de Fiscalización sobre Procedimientos Oficiosos y de Quejas”), se prevé que una vez realizadas las diligencias de investigación, así como ordenadas y recabadas las pruebas necesarias, **si la Unidad de Fiscalización estima que existen indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades, procederá a emplazar al partido o partidos denunciados, corriéndoles traslado con todos los documentos que integren el expediente**, a fin de

## **SUP-RAP-104/2011**

que en un término de cinco días hábiles, contesten por escrito lo que en derecho proceda.

Contrariamente a lo señalado por el recurrente en su apelación, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable no viola el derecho de audiencia de la apelante, pues los procedimientos de queja y oficioso cuya resolución se impugna, se realizaron conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables y en ellos sólo aparecía un partido político como denunciado o presunto infractor.

En el caso, la queja original fue presentada el dos de julio de dos mil nueve por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Partido del Trabajo, el senador Ricardo Monreal Ávila, en su calidad de Coordinador de la fracción senatorial del Partido del Trabajo, y dos candidatos a diputados federales por dos distintos distritos electorales federales. En consecuencia, la Unidad de Fiscalización notificó el inicio del procedimiento de queja al representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, la Unidad de Fiscalización inició un procedimiento oficioso como consecuencia de la resolución CG361/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral también en contra del Partido del Trabajo. La Unidad de Fiscalización notificó el inicio de dicho procedimiento al Partido del Trabajo, en forma tal que realizó ciertos requerimientos a dicho instituto

## **SUP-RAP-104/2011**

político y al senador Ricardo Monreal Ávila; decretó la acumulación del procedimiento de queja con el diverso procedimiento oficioso, así como requirió a otros sujetos jurídicos, como lo son la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros; la Contraloría Interna del Senado de la República; el Órgano Interno de Control del Servicio Postal Mexicano; la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral; el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y el Presidente Municipal de Fresnillo, Estado de Zacatecas.

Como se puede advertir los procedimientos sólo se enderezaron en contra del Partido del Trabajo como denunciado o presunto infractor y no fue hasta un momento posterior que se emplazó a los partidos del Trabajo y Convergencia, en tanto integrantes de la Coalición Salvemos a México, y se les corrió traslado con todos los documentos que obraban en el expediente.

Es decir, el que inicialmente se notificara de los procedimientos de queja y oficioso (que luego serían acumulados) sólo al Partido del Trabajo se explica porque tanto en la queja como en la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral que dio origen al procedimiento oficioso, existían datos que, en forma manifiesta, únicamente involucraban a dicho instituto político. No fue hasta después, veintidós de febrero de dos mil once, en que se advierte la necesidad de notificar y

## **SUP-RAP-104/2011**

emplazar tanto al Partido del Trabajo como a Convergencia (a través de los oficios UF/DRN/1320 y UF/DRN/1321/2011).

Lo relevante del asunto es que en ese último momento se corre traslado a Convergencia con la documentación que constaba en el expediente, en forma tal que se salvaguardo su derecho a conocer los elementos y constancias que obraban en el sumario. Lo anterior es relevante porque no existe algún alegato por parte de Convergencia del que se desprenda que se le hubiere negado el acceso a cierta documentación o que no tuviera a su alcance alguna probanza que constara desde el inicio del procedimiento y que al ser emplazado en una fecha posterior ya no estuviera a su disposición, casos en los cuales tendría que alegar y demostrar que la privación de esa oportunidad procesal trascendiera al fondo del asunto, por dejarle en estado de indefensión. Sin embargo, Convergencia no alega ni demuestra que se actualice alguna circunstancia semejante y específica, sino que lo hace de una manera genérica y dogmática.

A efecto de que la responsable estuviera en posibilidad de emplazar al Partido Convergencia, resultaba indispensable que llevará a cabo las diligencias de investigación y los requerimientos previstos en el artículo 376, párrafos 5, 6 y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de forma tal que a partir de los indicios generados en las diligencias y requerimientos llevados a cabo se advirtió la

## **SUP-RAP-104/2011**

posible responsabilidad sobre la comisión de la conducta infractora, a través de una coalición.

Es el caso de que si la queja cumple con los requisitos formales y no se presenta alguna causa de desechamiento (lo cual sucedió en la especie), se notifica (no emplaza) al partido denunciado (artículo 376, párrafo 4, del código de la materia); aunque se admite la posibilidad de que se le corra traslado con la queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante, no es hasta que se formulan requerimiento y desahogan los mismos (de ser necesarios), se emplaza al denunciado y se le corre traslado con todos los elementos que integran el expediente respectivo y se le establece el plazo de cinco días para que conteste por escrito (artículo 377, párrafo 1, del código de la materia).

De lo contrario, si la autoridad responsable hubiere notificado al apelante sin haber sido denunciado y sin tener elementos probatorios sobre su posible participación en la comisión de los ilícitos (reconociendo que la queja y la vista que dio lugar al procedimiento oficioso estaban referidos al Partido del Trabajo), hubiere implicado un acto de molestia innecesario, pues sin motivación se le hubiere llamado a comparecer dentro de un procedimiento en el cual no existía elementos que lo involucraran en la infracción.

## **SUP-RAP-104/2011**

De las constancias de autos se advierte que el Partido Convergencia no fue objeto de la denuncia primigenia presentada por el Partido de la Revolución Democrática ante la Junta Local del Estado de Zacatecas, mismos que detonó la formación del expediente Q-UFRPP 50/09, así como la resolución CG361/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral que motivó la integración del expediente Q-UFRPP 56/09, ambos acumulados dentro de la resolución impugnada.

Por lo anterior, la responsable no notificó a Convergencia el inicio de los procedimientos de fiscalización, en los términos del artículo 376, párrafo 4, del mencionado código electoral, pues no fue sujeto denunciado en ninguno de los procedimientos de queja y oficioso cuya resolución se controvierte.

De esta forma, de acuerdo con la normativa legal y reglamentaria antes señalada, para que la autoridad responsable emplazara al partido recurrente era necesario que realizara las diligencias de investigación y los requerimientos a partir de los cuales se pudiera derivar su responsabilidad.

En el caso, si bien los procedimientos de queja y oficioso que se impugnan fueron iniciados con motivo del posible rebase de topes de gastos de campaña del Partido del Trabajo, el emplazamiento al apelante atendió al hecho de que de la indagatoria realizada por la autoridad responsable, se

## **SUP-RAP-104/2011**

desprendieron indicios sobre el rebase de topes de gastos de campaña pero de una coalición en que, además del partido denunciado originalmente, también participó Convergencia, por lo cual se le emplazó también, en virtud de que dichos institutos políticos se coaligaron, de manera total, en el proceso electoral federal 2008-2009.

Mediante oficio UF/DRN/1321/2011, de veintiuno de febrero de dos mil once, la Unidad de Fiscalización emplazó al Partido Convergencia, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, corriéndole traslado con todas las constancias que integraban hasta ese momento el expediente de los procedimientos de fiscalización acumulados. En autos, a fojas 1036 a 1044 del cuaderno accesorio 2 del expediente, obra el acuse de recibo de dicho oficio, el cual contiene un sello que dice “Representación de Convergencia ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral” y la leyenda escrita a mano que señala “Wenceslao García, 23 feb 11, 11:14, Anexos dos tomos”.

Asimismo, a foja 1054 del mencionado cuaderno accesorio, obra el acuse de recibo del oficio número UF/DRN/1500/2011, de dos de marzo del año en curso, mediante el cual, en alcance al oficio UF/DRN/1321/2011 de veintiuno de febrero de dos mil once, la autoridad responsable proporciona al hoy apelante mayor información respecto del procedimiento de fiscalización seguido en su contra, dicho oficio también contiene la leyenda

## **SUP-RAP-104/2011**

que dice “Representación de Convergencia ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral” y la leyenda “03-03-11, 17:36 hrs”.

Dichas constancias se consideran documentales públicas y tienen un valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 4, inciso b), y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De las documentales descritas, esta Sala Superior advierte que el partido apelante fue debidamente notificado y emplazado, de conformidad con lo previsto en el artículo 377, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por tanto, es inconcuso que tuvo la oportunidad de conocer todas las actuaciones realizadas dentro de los procedimientos de fiscalización, así como de exponer los argumentos y alegaciones que estimó convenientes a fin controvertir los hechos que se le imputan, y ofrecer las pruebas que estimará pertinentes. En la fase de investigación sólo se notificó y corrió traslado con los elementos del sumario, al Partido del Trabajo, pero fue hasta el inicio del procedimiento administrativo propiamente dicho que se emplazó a tal instituto político y, además, a Convergencia, lo cual es correcto.

No obstante haber sido emplazado e impuesto de las constancias que obraban en los expedientes formados con

## **SUP-RAP-104/2011**

motivo de los procedimientos de fiscalización iniciados en su contra, en su escrito de contestación al emplazamiento, el recurrente no hizo mayores alegaciones respecto a los hechos que se le imputaban (rebase de topes de gastos de campaña), ni a las pruebas obtenidas por la autoridad responsable, ni siquiera aportó medios de prueba que lo exculparan de los hechos que se le imputan.

Del escrito de diez de marzo de dos mil once, recibido en la Unidad de Fiscalización el once siguiente, mismo que obra a foja 1065 del cuaderno accesorio 2 del expediente, se desprende que el representante propietario de Convergencia ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al dar contestación al emplazamiento realizado el dos de marzo de dos mil once, únicamente señaló:

“Convergencia conjuntamente con el partido del Trabajo, integró la otrora Coalición “Salvemos a México” y si bien fue el responsable de presentar el Informe de Campaña correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se encuentra imposibilitado para solventar la información requerida, toda vez que dicha documentación corresponde al Partido del Trabajo.

No obstante a lo anterior, se han realizado diversas diligencias con dicho instituto político, a efecto de obtener la información relacionada con la solicitud de que se trata, sin que a la fecha se haya recibido respuesta, por consiguiente y con la finalidad de que la autoridad electoral cuente con la certeza jurídica de los actos realizados, atendiendo al principio de exhaustividad, consideramos pertinente que esa autoridad requiera directamente al Partido del Trabajo, la información que le permita concluir su investigación”.

## **SUP-RAP-104/2011**

Con lo cual el apelante optó por no controvertir los elementos bajo los cuales la autoridad responsable basó su investigación a fin de acreditar el rebase de topes de gastos de campaña, ni objetar ninguna de las pruebas que sirvieron de sustento a la Unidad de Fiscalización para documentar la comisión de la conducta.

Asimismo, en el expediente no obra ningún otro escrito a través del cual el partido recurrente hubiere pretendido ofrecer mayores elementos de prueba o realizar manifestaciones adicionales.

En el recurso, el apelante tampoco señala otros medios de convicción que hubiere podido aportar al procedimiento para que fueran considerados por la responsable, ni formula alguna otra alegación tendiente a controvertir los elementos probatorios requeridos por la responsable, como consecuencia de la investigación y de las cuales derivaron los indicios suficientes para determinar la comisión de la conducta por parte del recurrente.

Tampoco el recurrente explica de qué forma su intervención anticipada, dentro de los procedimientos de fiscalización seguidos por la autoridad responsable, hubiera cambiado el curso de la investigación o hubiere aportado elementos para eximirlo de responsabilidad, puesto que hace un señalamiento genérico. De haber existido algún medio probatorio que lo

## **SUP-RAP-104/2011**

hubiera liberado de cualquier vinculación con la conducta imputada, el recurrente estuvo en posibilidad de aportarlos o al menos señalar su existencia, sin embargo, ni siquiera realiza alguna manifestación en tal sentido.

En consecuencia se estima que el agravio es **infundado**, pues como se evidencia de lo anterior, contrariamente a lo aducido por el recurrente, en ningún momento se violó su derecho de audiencia durante la tramitación de los procedimientos de queja y oficioso en materia de origen y aplicación de los recursos de fiscalización de los partidos políticos.

### **II. Coalición como sustento de la sanción.**

En el presente asunto no está cuestionada la realización de las irregularidades que dieron lugar a la imposición de las sanciones y la responsabilidad sobre las mismas por el Partido del Trabajo, en tanto integrante de la Coalición Salvemos a México, sólo está controvertida la responsabilidad de Convergencia sobre dichas irregularidades y la individualización de la sanción respecto de dicho instituto político.

Las irregularidades consisten en no reportar diversas aportaciones del militante del Partido del Trabajo, las cuales ascienden a \$1'489,565.71, y en superar el tope de gastos de campaña acordado por el Consejo General del Instituto Federal

Electoral, para la elección de diputados federales de dos mil nueve, a raíz de:

- a) La publicación de distintas inserciones durante los días diecisiete, dieciocho y diecinueve de junio de dos mil nueve, en los diarios locales *Imagen* y *Diario NTR*, por las cuales se publica la rendición del informe de actividades del senador Ricardo Monreal Ávila y está contenido el emblema del Partido del Trabajo;
- b) La realización de un acto de campaña a favor de los candidatos del Partido del Trabajo, el diecinueve de junio de dos mil nueve, en el Domo de la Feria de Fresnillo, Zacatecas, y
- c) La distribución de cartas personalizadas por las cuales se promociona a los candidatos a diputados federales postulados por la Coalición Salvemos a México, en los distritos 01 y 03 en Zacatecas en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

De acuerdo con el precedente de esta Sala Superior que fue establecido el quince de octubre de dos mil ocho, al resolver el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-77/2008, es claro que, de los términos del convenio de coalición respectivo registrado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 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

## SUP-RAP-104/2011

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 mayor relevancia que sea decisiva en los comicios. Es decir, la causa, fin o motivo determinante que subsiste en toda coalición consiste precisamente en la participación en cierta elección 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 solo 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 la denominada por la doctrina 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 XXXIV/2004 aplicable al caso por el criterio que informa, del contenido siguiente:<sup>1</sup>

**PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.—**

La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos *conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático*; este precepto regula: a) el principio de *respeto absoluto de la norma*, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los

---

<sup>1</sup> *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tesis, volumen 2, tomo II, pp. 1447-1449.

## SUP-RAP-104/2011

principios del estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político— que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica —*culpa in vigilando*— sobre las personas que actúan en su ámbito.

Como se ve, el presupuesto de la responsabilidad derivada de *culpa in vigilando* o por hecho de otro, relativa a una coalición política, es aplicable en el caso a Convergencia, con motivo de los hechos investigados, toda vez que, como ya se dijo, están plenamente demostradas las conductas irregulares consistentes en la omisión de informar sobre gastos de campaña en el que

## **SUP-RAP-104/2011**

se especifiquen los gastos que la coalición y sus candidatos hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente, así como el rebase de gastos de campaña, realizada en beneficio de los candidatos postulados por la Coalición Salvemos a México, en los distritos electorales 01 y 03 en el Estado de Zacatecas, en el proceso electoral federal 2008-2009.

En el caso, los partidos políticos integrantes de la Coalición Salvemos a México (Partido del Trabajo y Convergencia), incurrieron en una infracción a su obligación de guardar un respeto absoluto a la norma y la de ajustar su conducta, así como la de sus militantes y simpatizantes a los principios del Estado democrático [en términos de lo previsto en los artículos 38, párrafo 1, inciso a), 83, párrafo 1, inciso d), fracción IV, y 229, párrafos 1 y 2, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales]. Lo anterior en el entendido de que las coaliciones no tienen militantes sino sólo simpatizantes, pero que al estar conformadas por partidos políticos, son ellos mismos quienes tienen la calidad de garantes respecto de la conducta de sus militantes para vigilar que se ajuste a los principios rectores de la función electoral, en especial, el de legalidad.

Ello porque no se trata de una exigencia que resulte desproporcionada, innecesaria o no razonable, ya que se trata de cuestiones que están vinculadas con la correcta presentación de los informes de campaña, sin omisiones

## **SUP-RAP-104/2011**

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, así como el respeto a los topes máximo de gastos de campaña, en especial, al principio de equidad en la contienda electoral, pero sobre todo para que el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General y de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, pueda realizar en forma precisa la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos y las coaliciones respecto del 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 y simpatizantes, así como evita que evadan un deber de cuidado que les es impuesto en la ley, en tanto garantes de la correcta realización de las conductas precisadas para que se respete el principio de legalidad. De otra forma se provocaría una elusión de dicha responsabilidad, lo cual es inadmisibles 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 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

Además, es proporcional porque los partidos políticos tienen los recursos humanos, económicos y materiales para la presentación oportuna y en forma de 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 los topes de gastos de campaña (artículos 214 a 216 y 229 del código de la materia).

En el asunto, contrariamente a lo que pretende el recurrente, el fundamento jurídico para la sanción del partido político coaligado no descansa, de manera exclusiva y fundamental, en la mera suscripción de un convenio de coalición sino en la preceptiva legal que le impone una calidad de garante respecto de la conducta de sus militantes y de sus simpatizantes, inclusive, de aquellos que correspondan a otra fuerza política con la cual exista un vínculo jurídico derivado de un 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

## **SUP-RAP-104/2011**

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 para postular los mismos candidatos en las elecciones federales (artículo 93, párrafo 1); 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); los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa son postulados y registrados por los partidos políticos coaligados [artículos 96, párrafo 1, inciso c); 98, párrafo 1, c), del código invocado], y 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, y que 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 y, de la misma manera, el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el

## **SUP-RAP-104/2011**

desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes [artículo 98, párrafos 1, inciso c), y 2] .

El que en la normativa legal se reconozca el derecho de cada partido político coaligado para determinar el procedimiento (democrático) para la selección de los candidatos que son postulados por la coalición, inclusive, 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 por eso no pueden servir como justificación para que se eluda una responsabilidad legal. Esto es, el derecho del partido coaligado para designar al candidato que le corresponde y adscribirlo a su grupo o fracción parlamentaria, es irrelevante para efectos de la determinación de la responsabilidad de la entidad coaligada, 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 Salvemos a México, según el texto de la cláusula Primera del Convenio respectivo). Además, los partidos políticos coaligados, en forma expresa, en el convenio, asumen el compromiso de sujetarse a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un sólo partido político; de precisar los montos que realizará cada uno a la coalición, y la forma de reportarlo. De aceptarse una tesis contraria, por la cual se postulara que no existe

## **SUP-RAP-104/2011**

corresponsabilidad ni es exigible un esfuerzo de coordinación entre las entidades coaligadas sobre dichos aspectos, no tendría sentido u objeto la previsión de una obligación legal para que los partidos coaligados se sujeten a un tope de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido político. Es decir, la autoridad electoral federal debe conceptuar 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 la aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, y su reporte en los informes correspondientes, inclusive, para efectos de responsabilidad en casos de irregularidades.

En el caso, se consideró que los hechos constituyen propaganda electoral que impactó de manera directa en el proceso electoral 2008-2009, lo cual vulneró el principio de equidad, puesto que se trata de omisiones de reportar gastos de campaña.

En el caso, es correcto el razonamiento de la responsable en cuanto que existe responsabilidad del partido político en razón de la calidad de garante respecto de la conducta de un militante, simpatizante e, incluso, de un tercero, si se atiende al contexto y condiciones de realización de la falta. En el caso se trata de aportaciones en especie (desplegados, cartas de promoción y préstamo de un recinto para la realización de un

acto de campaña) que reportan un beneficio a la coalición (en concreto, a sus candidatos), sin que exista un acto de repudio o rechazo de esta última, hacia el acto irregular y la conminación al aportante para que se abstenga de realizar conductas irregulares. En caso de que no se presente ese rechazo o inhibición de la conducta, cabe concluir, como lo hizo la responsable, que existe tolerancia o descuido por los partidos políticos coaligados; no hay razones para concluir que la conducta irregular podía escapar al conocimiento de los partidos políticos coaligados, y se presentan datos que llevan a advertir que la conducta puede ser irregular.

No se explica cómo eventos notorios y públicos, a juzgar por sus circunstancias de realización –como lo establece la responsable-, pueden escapar al conocimiento y control de un partido político coaligado, sobre todo si se tiene presente que se trataba de dos inserciones en prensa local; la distribución masiva de cartas de apoyo a dos candidatos, y la realización de un evento partidario en un lugar público.

En el caso, como lo razona la responsable, no existe evidencia de que el partido político Convergencia haya llevado a cabo actos tendentes a evitarlos o que ya consumados tomará las medidas derivadas de su obligación de custodiar conductas como las señaladas, a efecto de impedir que se siguieran llevando a cabo, de tal manera que resultaran eficaces, idóneas, legales, oportunas y razonables.

## **SUP-RAP-104/2011**

Cabe destacar que los partidos coaligados, en la cláusula Décima, inciso j), del convenio de coalición, establecieron que el partido Convergencia sería el responsable del manejo de los recursos de la coalición electoral total. Dicha cláusula es del tenor siguiente:

j) Las partes convienen que el partido político responsable del manejo de los recursos de la Coalición Electoral Total será CONVERGENCIA; en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1 en su numeral 1.7 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen coaliciones.

De conformidad con lo pactado por los propios partidos coaligados, el deber de cuidado que debía tener Convergencia sobre el manejo de los recursos es mayor. En el acuerdo de voluntades se señala a Convergencia como el responsable del manejo de todos los actos y actividades inherentes al manejo de recursos, como son: 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, su grado de responsabilidad en lo relativo al manejo de recursos es pleno, ya que cualquier movimiento que se diera en las campañas de los candidatos postulados por la coalición debía ser conocido, registrado y reportado por el propio apelante, sin desconocer que dicha forma de organización era resultado del acuerdo de los partidos políticos coaligados y que la presentación de los

informes era a nombre de los partidos que conformaron la coalición.

En ese sentido, no es desproporcionado exigir a quien (Convergencia) se responsabilizó, por entero, del manejo de los recursos de la Coalición Salvemos a México que asuma un concreto deber de cuidado sobre un aspecto que es básico o elemental dentro de dichas atribuciones (reporte de gastos de campaña), como tampoco lo es que se le exija un respeto absoluto a una limitación constitucional (tope máximo de gastos de campaña), en términos de lo dispuesto en la cláusula Décima, inciso j), del Convenio de la Coalición Salvemos a México. Esto significa que le resultaba exigible y reprochable la infracción a un deber de vigilancia que, además, asumió y ratificó libremente al coligarse.

A partir de la regulación legal (el previsto en el código electoral federal en materia de coaliciones), es que se establece un concreto diseño institucional y procedimental para asegurar la observancia de las reglas en materia de límites a las erogaciones en las campañas electorales de los partidos políticos y la realización de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan, puesto que los partidos políticos deben establecer un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña

## SUP-RAP-104/2011

[artículo 27, párrafo 1, inciso c), fracción IV, del código electoral federal].

Este diseño normativo es respetuoso del ejercicio del derecho a la autodeterminación y la libre regulación. Sin embargo, esto no se puede traducir en una vía que impida la eficacia del sistema de control de los recursos partidarios y la vigilancia del origen y uso de dichos recursos, así como de la observancia de los topes máximos para los gastos de campaña. Esto implica que los partidos políticos pueden adoptar las determinaciones que libremente decidan establecer en sus estatutos y 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, pero sin que ese ejercicio, su aplicación o interpretación ni las deficiencias de un proceso organizativo para la distribución de las responsabilidades partidarias o de la coalición, se traduzcan en un instrumento que haga inútiles los controles estatales para 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, porque, a fin de cuentas, se conviertan en vehículos para la elusión de una responsabilidad.

En este sentido cabe abundar, que la causalidad exigida para responder por *culpa in vigilando* es de naturaleza normativa, por derivar de una descripción legal, lo que implica que para tener

por acreditada la responsabilidad en participación de un ente político en hechos como los que se analizan, basta equipararla a un proceso de causa y efecto, porque solo se requiere comprobar, en estos casos, la estricta y necesaria relación entre la violación del deber objetivo de cuidado que impone el ordenamiento legal o convenio conducentes y el resultado típico que se produjo, de ahí que la determinación administrativa es legal al tener por acreditada la responsabilidad de Convergencia, en los hechos investigados, cuando el resultado causado fue la consecuencia causal de la omisión señalada que derivó, como se señaló, de descuido.

Si bien es de compleja etiología el hecho infractor cuando intervienen en éste múltiples agentes, con pretensiones diversas y actuaciones plurales, en el caso de coaliciones políticas es suficiente para derivarle responsabilidad a dicha colectividad que una actividad u omisión se materialice o exteriorice por integrantes de cualquiera de los partidos asociados y ésta cause lesión jurídica al bien tutelado en la normatividad aplicable, ante la obligación de cada uno de estar pendiente de que no incurran indistintamente en actos ilícitos organizados y llevados a cabo en forma notoria y pública en beneficio del ente, como ocurrió en el caso.

### **III. Individualización de la sanción.**

## SUP-RAP-104/2011

El planteamiento del recurrente consiste esencialmente en que la sanción impuesta adolece de una indebida individualización, porque no consideró las circunstancias y gravedad de la falta, pues fue el Partido del Trabajo quien postuló a los candidatos a diputados en los distritos electorales I y III de Zacatecas, quienes incurrieron en el rebase de topes de campaña e integran el grupo parlamentario del Partido del Trabajo. Además de que en el convenio de coalición firmado entre ambos partidos, se estableció que cada partido político asume la totalidad de la responsabilidad del distrito electoral que encabece la fórmula de candidatos de que se trate. Por último, la responsable no consideró lo previsto en la normativa legal en cuanto a las coaliciones.

Para esta Sala Superior, los agravios son **infundados**, por lo siguiente:

Aunque es cierto que el partido político recurrente aduce una indebida individualización de la sanción como causa de pedir de su agravio, porque, a su juicio, la responsable no consideró ciertas circunstancias y la gravedad de la falta, también es preciso que las razones del apelante están referidas a la determinación de la responsabilidad del partido Convergencia por hechos, desde su perspectiva, realizados por los candidatos propuestos por el Partido del Trabajo en los distritos electorales federales I y III del Estado de Zacatecas. En este sentido cabe advertir que el recurrente pretende un reexamen sobre el

fundamento jurídico y fáctico para la determinación de la responsabilidad y no propiamente cuestiones que atañen a la individualización de la sanción.

La pretensión del recurrente es incorrecta, porque, como se estableció en el apartado precedente por esta Sala Superior, la responsabilidad del partido político está dada por: **i)** La libre determinación que asumió para que, junto con otro partido político, se postulara a los mismos candidatos en el proceso electoral federal pasado, a través de una coalición total; **ii)** Dicha determinación tuvo como efecto el reconocimiento de la calidad de garante para los partidos políticos nacionales integrantes de la Coalición Salvemos a México, respecto de sus militantes y simpatizantes, a grado tal que eran responsables de su conducción por culpa *in eligendo* o *in vigilando*; **iii)** Los partidos políticos integrantes de la Coalición incurrieron en una infracción a su obligación de guardar un respeto absoluto a la norma y la de ajustar su conducta, así como la de sus militantes y simpatizantes a los principios del Estado democrático; **iv)** Tal exigencia no resulta desproporcionada, innecesaria o no razonable, porque está referida a de la presentación de los informes de gastos de campaña y el respeto al tope de gastos respectivo; **v)** De esa forma se impide evadir el cumplimiento de las responsabilidades en materia de fiscalización de los gastos e ingresos de los recursos de los partidos políticos; **vi)** No son eficaces para proscribir la calidad de garante de los partidos políticos coaligados en cuanto a sus militantes y simpatizantes,

## **SUP-RAP-104/2011**

las razones que hace valer el recurrente, las cuales consisten en que tiene derecho para determinar el procedimiento para la selección de los candidatos que son postulados por la coalición; establecer la identidad de cada candidato que le corresponda a cierta fuerza política, su pertenencia originaria y la adscripción parlamentaria en caso de resultar electos, porque, a fin de cuentas, los candidatos son postulados por la coalición; **vii)** Los partidos políticos coaligados, en el convenio, asumen el compromiso de sujetarse a los topes de gasto de campaña como si se tratara de un solo partido político, así como de precisar los montos que realizará cada uno a la Coalición, y la forma de reportarlo, y **viii)** El establecimiento de un convenio de Coalición, a partir de las disposiciones legales que lo rigen, genera una corresponsabilidad de los partidos políticos coaligados y exige un esfuerzo de coordinación entre los mismos para cumplir con los mandatos constitucional y legales, a fin de que se cumpla con la presentación de los informes de gastos de campaña y se respeten los topes correspondientes.

En consecuencia, si no son válidas las razones del recurrente para evadir su responsabilidad en el caso, mucho menos para efectos de la individualización de la sanción correspondiente. Para determinar la responsabilidad de un partido político coaligado es irrelevante el que le hubiere correspondido designar a los candidatos que contenderían para ciertos distritos electorales; que aquéllos integren un grupo parlamentario diverso al del partido coaligado. Tampoco son

válidas las razones por las cuales se esgrime que el convenio se hubiere establecido que cada partido político asumía la responsabilidad del distrito que encabece la fórmula de candidatos de que se trate, o bien, que de acuerdo con la ley se prevé que termina la coalición a la conclusión de la etapa de resultados y declaraciones de validez de la elección; los partidos políticos aparecen con su propio emblema en la boleta electoral y los votos se cuentan para cada uno de ellos, en forma tal que los votos de la coalición se suman para el candidato; que cada partido político conserva su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla, y que la votación obtenida por el Partido del Trabajo fue considerablemente mayor que la del partido recurrente.

Los argumentos precedentes tampoco evidencian que le asiste la razón al partido recurrente, porque los candidatos son postulados por la coalición; el deber de respetar las reglas para la presentación de los informes de gastos de campaña y los topes correspondientes atañe por igual a los partidos políticos coaligados. Además, el establecimiento en el convenio de coalición de reglas para la determinación de la responsabilidad de los partidos políticos coaligados es inconducente, porque proscribe la atribución sancionatoria en la materia electoral que constitucional y legalmente se reconoce al Instituto Federal Electoral y porque no es admisible que se establezcan reglas en materia de infracciones electorales en acuerdos de

## **SUP-RAP-104/2011**

particulares o de entidades de interés público, puesto que equivaldría a sostener que la autoridad electoral federal, al registrar un convenio con cláusulas semejantes, estaría dando por válido un acuerdo para infraccionar la ley, lo cual debe tenerse por no puesto.

Asimismo, el partido político pretende involucrar aspectos que atañen a los elementos que contiene la documentación electoral (boleta electoral) y los mecanismos para el cómputo de los votos en el caso de los partidos políticos coaligados, para efectos de la determinación de la responsabilidad en caso de ilícitos cometidos por un partido político coaligado lo cual es inconducente.

Por último, también es irrelevante el que alguno de los partidos políticos coaligados hubiera obtenido una mayor votación en ciertos distritos electorales federales porque el acto irregular fue realizado por los dos partidos políticos coaligados (infracción a un deber de cuidado).

### **IV. La sanción es excesiva**

El recurrente sostiene que la sanción es excesiva porque no es acorde con la capacidad financiera del partido recurrente, también la sanción es desproporcionada, ataca el sistema de partidos y no se ajusta a las normas para su cuantificación.

Los agravios precedentes son **infundados** como se explica enseguida.

- **Multa por omisión de reportar ingresos obtenidos por aportaciones.**

Por lo que respecta a la primera de las infracciones en que incurrió la Coalición “Salvemos a México”, esto es, la omisión de reportar diversos ingresos obtenidos por aportaciones a las campañas de los candidatos a diputados federales por los distritos electorales I y II de Zacatecas, esta Sala Superior estima que la determinación de la gravedad de la falta y, consecuentemente, la individualización de la sanción, no son excesivas o desproporcionadas, pues, la autoridad responsable tomó en consideración el grado de responsabilidad de los partidos coaligados, y las circunstancias y situación de cada uno de ellos.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la aplicación de sanciones derivadas de infracciones a la normatividad electoral, debe tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada caso concreto, y para cada partido político. Lo anterior, de forma que al clasificar la gravedad o levedad de la infracción, no se haga de forma caprichosa, sino que se consideren los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico

## **SUP-RAP-104/2011**

se suscitan, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en que se apoya.

Lo anterior, ya que puede haber circunstancias agravantes que determinen una mayor gravedad de la culpabilidad, puesto que ponen de manifiesto un riesgo mayor del sujeto o ente que las ejecuta, o conductas atenuantes que incidan en la imposición de la sanción en un sentido reductor, sin llegar al extremo de excluir de responsabilidad al sujeto.

La calificación de las agravantes o atenuantes de una conducta no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, sino que deben señalarse los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en que se apoya pero sobre todo, no puede afectar la esfera jurídica de sujetos o entes distintos a aquél, que haya realizado o tipificado la conducta o circunstancia que otorgue por la autoridad responsable, en la determinación y en su caso, la aplicación de una sanción, exclusivamente le concierne a quien la haya generado, siendo imposible extender sus efectos a quienes no se les pueda imputar directamente la realización de cada acontecimiento, aun cuando el partido político al cual se le deba agravar o atenuar la sanción pertenezca a una coalición.

Por tanto, las infracciones cometidas por los partidos que integren una coalición deben ser sancionadas de manera

individual, **atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de los integrantes de la propia coalición, así como a las respectivas circunstancias y condiciones.** Ello, ya que las coaliciones no constituyen personas jurídicas distintas a sus integrantes, pues son uniones temporales de partidos políticos, por lo que si la legislación se refiere, de forma genérica, a que bajo determinados supuestos se impondrán sanciones a los partidos políticos integrantes de la coalición, se puede inferir que revela un tratamiento individualizado de las penas que se deban aplicar a los partidos coaligados.

Al respecto, es aplicable el principio surgido del derecho penal sobre la coautoría, que establece que las sanciones respectivas resultan aplicables a cada uno de los partícipes, en la medida de su responsabilidad. De esta forma, si las coaliciones son una unión de entes políticos coordinados a un fin común, al momento de incurrir en alguna de las infracciones previstas en el código electoral aplicable, deben considerarse coautores, sin embargo, las sanciones deben aplicarse de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad y situación personal que corresponda a cada uno de los entes coaligados.

Una interpretación contraria, traería como consecuencia la inobservancia del principio de equidad en el ejercicio de las facultades punitivas de la respectiva autoridad electoral, pues un ilícito cometido en circunstancias similares sería sancionado de manera distinta según que lo cometiera un partido político en

forma individual, o como parte de una coalición, ya que, en el segundo caso, la sanción se dividiría entre todos los entes coaligados, y ello originaría la aplicación de una sanción menor a la que realmente le correspondiera, aunado a que no sería posible tomar en cuenta, para efectos de la individualización de la sanción, las circunstancias propias o particulares de cada partido, ni el grado de responsabilidad.

Lo anterior, se sustenta en las tesis 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<sup>2</sup> y COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE.<sup>3</sup>**

En el caso, la autoridad tomó en consideración, a efecto de calificar la falta e individualizar la sanción, diversos elementos, como son, el tipo de infracción, las circunstancias de modo tiempo y lugar, la existencia de dolo o culpa, la trascendencia de las normas violadas, los efectos que produce la trasgresión

---

<sup>2</sup> Tesis CXXXIII/2002, consultable en las páginas 1630, 1631 y 1632 de la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis, Volumen 2, Tomo II.

<sup>3</sup> Tesis XXV/2002, consultable en las páginas 895, 896 y 897 de la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis, Volumen 2, Tomo I.

respecto de los objetivos y los valores jurídicos tutelados por la normatividad electoral, la reiteración de la infracción, la singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, la capacidad económica del infractor.

La responsable consideró las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las condiciones subjetivas, para que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias, y que la sanción no debe ser menor al monto del beneficio irregular, para que desincentive la realización de acciones ilícitas. La responsable explica, contrariamente a lo que sostiene el recurrente, porque se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso a del párrafo 1 del artículo 354 del código de la materia, y por qué no el resto de las sanciones previstas en las fracciones I, III, IV, V y VI de dicho numeral, ya que tendrían un efecto equivalente a la gravedad de la falta y no implicarían un medio de corrección óptimo, y la supresión de las ministraciones, la negativa del registro de candidaturas o la suspensión o cancelación del registro serían excesivas. La responsable toma en cuenta la expresión porcentual de la aportación por cada partido político en el monto total de los recursos en efectivo y en especie para la formación e integración de la coalición (50.42%, por Convergencia, y 49.58%, por el Partido del Trabajo).

## **SUP-RAP-104/2011**

También se consideran las condiciones socioeconómicas del infractor y su impacto en las actividades del sujeto infractor, ya que se considera el financiamiento ordinario que recibe en el año cada partido político coaligado (219'206,457.99 y 191'293,832.82, en el primer caso para Convergencia y, en el segundo, para el Partido del Trabajo). Asimismo, se tuvo en cuenta las sanciones que se han impuesto a cada uno de los partidos políticos y el monto de las deducciones realizadas en el periodo que va de julio de 2010 a marzo de 2011, para concluir que no se produce una afectación real o inminente en el desarrollo de las actividades permanentes, en su capacidad económica o en los fines y desarrollo de sus actividades.

- **Multa por rebase de topes de gastos de campaña.**

Respecto a la segunda de las infracciones, la relativa al rebase de topes de gastos en las campañas de los candidatos a diputados federales por los distritos electorales I y III de Zacatecas, los cuales fueron postulados por la coalición, esta Sala Superior considera que la individualización llevada a cabo por la responsable es conforme a derecho.

En el caso del rebase de topes de gastos de campaña, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento de Fiscalización para Coaliciones, se establece que la fijación de la sanción dependerá directamente del monto en que fue excedido el tope de gastos de campaña.

De esta manera, no se alude, propiamente, a una graduación que reconozca un amplio arbitrio o discreción al órgano sancionador sino a un procedimiento para determinar o fijar la sanción en el caso de los partidos coaligados.

Al respecto, la responsable fundamentó la sanción en los artículos 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 4.9, inciso b), del Reglamento de Fiscalización para Coaliciones, lo cual es correcto. En dicha preceptiva se establece que, en el caso de rebase el tope de gastos de campaña, **la sanción será de un tanto igual al del monto ejercido en exceso**, y que, en caso de reincidencia, la sanción podrá ser hasta el doble de lo anterior, y que además la sanción será equivalente para los partidos integrantes de una misma coalición.

De dichos preceptos se advierte que, en el caso del rebase de topes de gastos de campaña, no existe un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad responsable, a fin de que en forma un tanto arbitraria realice variaciones aleatorias en el monto de la sanción, ya que se debe ajustar a una referencia determinada, cierta y objetiva, como es el monto excedido como gasto de campaña.

Atendiendo a lo anterior, la autoridad responsable señaló que la Coalición Salvemos a México excedió el tope de gastos por

## **SUP-RAP-104/2011**

\$626,802.12 (seiscientos veintiséis mil ochocientos dos pesos 12/100 m.n.) en el caso del candidato a diputado federal por el distrito electoral I de Zacatecas, y por \$678,410.31 (seiscientos setenta y ocho mil cuatrocientos diez pesos 31/100 m.n.) en la campaña del candidato a diputado federal por el distrito electoral III de Zacatecas. La suma de estas cantidades da un total de \$1,305,212.43 (un millón trescientos cinco mil doscientos doce pesos 43/100 m.n.).

En ese sentido, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la multa debe ser de un tanto igual al del monto excedido, sin embargo, la autoridad responsable consideró que se actualizaba la reincidencia, para lo cual, la sanción puede ser hasta del doble del monto excedido. Al respecto, la responsable determinó que en virtud de que con la infracción se vulneró el principio constitucional de equidad, ya que el monto excedido representaba en el primer caso el setenta por ciento y en el segundo el ochenta por ciento del límite máximo del gasto que podían erogar los candidatos, la sanción debía ser de un cincuenta por ciento más.

En consecuencia, de la suma del monto excedido, es decir, la cantidad que de acuerdo a la legislación electoral aplicable debía ser impuesta a la coalición Salvemos a México por el rebase de topes de gastos de campaña, más el cincuenta por ciento que la autoridad responsable consideró como sanción al

## **SUP-RAP-104/2011**

ser los integrantes de la coalición reincidentes, la multa impuesta es de \$1,957,818.64 (un millón novecientos cincuenta y siete mil ochocientos dieciocho pesos 64/100 m.n).

A efecto de individualizar la sanción respecto de cada uno de los integrantes de la coalición y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9, inciso b), del Reglamento de Fiscalización para Coaliciones, la responsable determinó la equivalencia de la sanción para los partidos coaligados, de lo cual derivó como monto de la sanción, la cantidad de \$978,909.32 (novecientos setenta y ocho mil novecientos nueve pesos 32/100 m.n.).

Dicha sanción no se estima excesiva, ni afecta la capacidad económica del recurrente, pues, como ya se estableció, en la ley se establece como multa por el rebase de topes de gastos de campaña un tanto igual al monto excedido, lo cual no es posible graduar o determinar una cantidad distinta.

No obstante que la reincidencia sí puede ser graduada, lo cierto es que el partido recurrente no impugnó la reincidencia aducida por la responsable, ni la individualización respecto de la misma. Aunado a que la misma no se estima excesiva, pues atiende a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que deben observarse en la imposición de sanciones, pues, como lo razonó la responsable, el monto excedido representó el setenta por ciento del monto máximo para gasto de campaña respecto de uno de los candidatos a diputados y el ochenta por ciento en

## **SUP-RAP-104/2011**

el caso de otro de los candidatos, por lo que elevar la sanción en tan sólo un cincuenta por ciento no se puede considerar excesivo.

En ese sentido, cabe señalar que la multa impuesta al partido apelante únicamente representa el 0.51% del financiamiento público anual que recibe dicho instituto político, lo cual de ninguna forma puede estimarse como excesivo o desproporcionado

Por tanto, se estima que la individualización respecto de la sanción por el rebase de topes de gastos de campaña es correcta, por lo que debe quedar firme.

Además, se alude a las condiciones económicas del infractor, para lo cual se precisan las sanciones que se han impuesto a los partidos políticos integrantes de la coalición (las cuales corresponden a las que ya se precisaron en el punto anterior), para establecer que no se produce una afectación real e inminente en el desarrollo de las actividades permanentes de cada uno de los partidos políticos coaligados, por lo que no se afecta su capacidad económica, ni mucho menos los fines y el desarrollo de sus actividades.

Como se puede advertir, la responsable establece razones que no son combatidas puntualmente y en forma precisa por el recurrente, ya que se limita a decir que tacan el sistema de

partidos políticos y no se ajusta a las normas que rigen su cuantificación (sin identificarlas y explicar cómo era la forma correcta de aplicarlas). No son, en conclusión, inconstitucionales o arbitrarias las sanciones impuestas porque están justificadas, ni se trata de una retención de ministraciones.

No da razones para explicar por qué las normas legales y reglamentarias son “precipitadas y frívolas”, lo cual, por su generalidad y abstracción, es subjetivo y no desvirtúa las razones de la responsable ni explica en qué consistiría una inconstitucionalidad de la normativa aplicada por esos conceptos.

#### **V. Falta de congruencia y exhaustividad**

No le asiste la razón al recurrente en cuanto a la alegada falta de congruencia y exhaustividad, porque tales aspectos los fundamente en que, desde su perspectiva, no se consideró la verdadera responsabilidad del recurrente. Como se analizó en los apartados inmediatos anteriores, la responsabilidad de Convergencia sobre los hechos irregulares deriva de su condición de garante y la infracción a un deber de cuidado que le es reprochable, porque tal condición le es impuesta en la ley y se genera a partir del convenido de coalición.

#### **VI. Indebida fundamentación y motivación**

## SUP-RAP-104/2011

También es **infundado** el agravio de Convergencia, el cual va en el sentido de que no existe supuesto normativo que encuadre la conducta que se le imputa, porque sólo se acredita la infracción respecto del Partido del Trabajo.

Como se analizó en el apartado II de este considerando, esta Sala Superior concluyó que sí existe debida justificación de la responsable en cuanto a la fundamentación de la responsabilidad del partido Convergencia. Esto radica en la calidad o condición de garante respecto de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos coaligados, por lo que al incumplir con el deber de cuidado respecto de dichas conductas, se le formula un juicio de reproche. Esta última es una exigencia necesaria para que se cumpla con los mandatos constitucionales y legales en materia de control de los recursos de los partidos políticos para la realización de sus campañas y el respeto de los topes respectivos [artículos 41, fracción II, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución federal, así como 38, párrafo 1, inciso a); 83, párrafo 1, inciso d), fracción IV; 98, párrafos 1, inciso c), y 2, y 229, párrafo 1 y 2, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

En cuanto a que la responsable no determinó la gravedad de la conducta porque no consideró las circunstancias especiales, esta Sala Superior considera **infundado** el agravio, como se desprende del contenido de la resolución de la responsable.

En la resolución impugnada, la responsable emitió los siguientes razonamientos a fin de determinar las sanciones a imponer a los partidos del Trabajo y Convergencia.

El estudio de fondo realizado por la autoridad responsable, consistió en determinar si la otrora Coalición Salvemos a México omitió reportar dentro de los respectivos informes de campaña de dos mil nueve, la realización de un acto de campaña (Domo de la Feria de Fresnillo, Zacatecas) y diversa propaganda electoral emitida a favor de los candidatos a diputados federales por los distritos I y III de Zacatecas (trípticos, distribución de cartas personalizadas y inserciones en periódicos de la entidad), y consecuencia de ello si se violó alguna disposición en materia de fiscalización.<sup>4</sup>

La autoridad responsable tuvo por acreditada la omisión de reportar las aportaciones en especie que hizo realizó el Senador Ricardo Monreal Ávila a las campañas de los candidatos a diputados federales en el Estado de Zacatecas, por la distribución de cartas personalizadas, en las cuales se promociona a los entonces candidatos a diputados federales postulados por la Coalición “Salvemos a México” en la mencionada entidad, las inserciones difundidas en los diarios locales “Imagen” y “El Diario NTR”, los días diecisiete, dieciocho y diecinueve de junio de dos mil nueve, y la realización de un acto de campaña, a favor de dichos candidatos, en el Domo de la Feria de Fresnillo, Zacatecas.

---

<sup>4</sup> Ver páginas 16 y 17 de la resolución impugnada.

## SUP-RAP-104/2011

El monto de las aportaciones en especie se estimó en \$1,489,565.71 (un millón cuatrocientos ochenta y nueve mil quinientos sesenta y cinco pesos 71/100 m.n.). Al respecto, consideró que dichas aportaciones constituyeron propaganda en razón de que promovieron a candidatos postulados por la Coalición “Salvemos a México”, en el Estado de Zacatecas, por lo que tuvieron como contenido primordial vincular a diversos candidatos con los partidos políticos que integraban parte de la coalición.

La responsable estima que si bien los partidos integrantes de la coalición no fueron quienes realizaron las aportaciones en especie, pues se advierte que las mismas fueron efectuadas por el Senador Ricardo Monreal Ávila, coordinador parlamentario del Partido del Trabajo, señala que incumplieron con su deber de garante, derivado de la *culpa in vigilando*, pues en autos no se exhibió elemento alguno con el cual se acreditara que algunos de los partidos coaligados, hubiera realizado alguna acción tendente a deslindarse de la responsabilidad de recibir las mencionadas aportaciones, o en su caso reportarlas en los informes de campaña.

En ese sentido, la responsable estimó que los Partidos del Trabajo y Convergencia, como integrantes de la Coalición “Salvemos a México”, son responsables en su calidad de garantes, respecto de las aportaciones en especie realizadas a las campañas de los otrora candidatos a diputados federales

## **SUP-RAP-104/2011**

por los distritos electorales I y III de Zacatecas. Declarando parcialmente fundado los procedimientos administrativos de queja y oficiosos, acumulados.

Consecuentemente, la autoridad responsable consideró el monto de las aportaciones en especie dentro de los gastos de campaña de los señalados candidatos a diputados federales, y concluyó que se rebasó el tope de gastos de campaña.

Respecto a la determinación de la sanción, la autoridad responsable estimó que si bien las aportaciones fueron realizadas por el Senador Ricardo Monreal Ávila, en su calidad de Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, quién además es militante de dicho partido político, lo cierto era que para el proceso electoral federal 2008-2009, los partidos del Trabajo y Convergencia participaron bajo la denominación Coalición "Salvemos a México", porque se considera que los dos partidos son responsables, siendo que la conducta infractora benefició a los candidatos de la coalición.

En ese sentido, se consideró que los partidos coaligados actúan como si fueran uno sólo. En el caso, se encuentra acreditado que la conducta fue realizada por los candidatos a diputados federales en los Distritos Electorales 1 y 3, los cuales correspondían al Partido del Trabajo, mientras que no existe constancia que demuestre que el otro partido, Convergencia,

## **SUP-RAP-104/2011**

haya tomado medidas derivadas de su obligación de garante, a efecto de impedir que se siguiera llevando a cabo la conducta.

En consecuencia, la responsable determinó la calificación de la falta, para lo cual consideró el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se concretó la falta; la existencia de dolo o culpa, y en su caso, los medios utilizados; la trascendencia de la norma trasgredida; los resultados o efectos que sobre los objetivos y los intereses o valores jurídicos tutelados se generaron o pudieron producirse; la reiteración de la infracción y, la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Al efectuar el estudio de cada uno de los elementos anteriormente descritos, estimó que la conducta irregular cometida por la Coalición “Salvemos a México”, consistente en la omisión de registrar la totalidad de sus ingresos que obtuvo durante un determinado periodo, debía calificarse como grave ordinaria.

Inmediatamente, la responsable realizó la individualización de la sanción, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados. Así, señaló que la coalición había omitido reportar la cantidad de \$1,489,565.71 (un millón cuatrocientos ochenta y nueve mil quinientos sesenta y cinco pesos 71/100), sin que estimara que se actualizara la reincidencia.

## **SUP-RAP-104/2011**

A efecto de poder individualizar la sanción, consideró que el Partido Convergencia participó en la coalición con una aportación equivalente al 50.42% (cincuenta punto cuarenta y dos por ciento), y el Partido del Trabajo aportó un 49.58% (cuarenta y nueve punto cincuenta y ocho por ciento) del monto total de los recursos en efectivo y especie para formar e integrar la coalición.

Conforme con lo anterior, la responsable impuso la sanción prevista en la fracción III del inciso a) del párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que corresponda. Lo cual, en el caso, se traduce en una reducción de ministraciones equivalente a \$1'502,078.06 (un millón quinientos dos mil setenta y ocho pesos 06/100) al Partido Convergencia, y de \$1'477,053.35 (un millón cuatrocientos setenta y siete mil cincuenta y tres pesos 35/100) al Partido del Trabajo.

Posteriormente, se estudiaron las condiciones socioeconómicas del infractor, a efecto de señalar que el Partido del Trabajo contaba con un financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias durante dos mil once, de \$219'206,457.99 (doscientos diecinueve millones doscientos seis mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos 99/100), mientras que el Partido Convergencia recibió \$191,293,832.82 (ciento

## **SUP-RAP-104/2011**

noventa y un millones doscientos noventa y tres mil ochocientos treinta y dos pesos 82/100). También, la responsable consideró la multas pendientes por pagar que tenía cada uno de los infractores, las cuales, en el caso del Partido del Trabajo ascienden a \$3'799,394.97 (tres millones setecientos noventa y nueve mil trescientos noventa y cuatro pesos 97/100) y Convergencia, la cantidad de \$1'446,438.11 (un millón cuatrocientos treinta y ocho mil pesos 11/100).

De lo anterior, consideró que no se afecta la capacidad económica del apelante, y que la multa impuesta atiende a los criterios de proporcionalidad y necesidad.

Las aportaciones realizadas a las campañas de los diputados federales en Zacatecas fueron aplicadas dentro de los gastos de campaña de los entonces candidatos a diputados federales, a efecto de verificar si hubo rebase de topes de gastos de campaña, a lo que la responsable concluyó que respecto de los gastos reportados en las campañas de los candidatos por los distritos I y III de Zacatecas, si excedió del límite permitido para el gasto de campaña.

En consecuencia, la responsable realizó la individualización respecto del rebase de topes de campaña, ello atendiendo a lo dispuesto en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **SUP-RAP-104/2011**

En ese sentido, determinó que el monto excedido fue por la cantidad de \$1'305,212.43 (un millón trescientos cinco mil doscientos doce pesos 43/100), y en virtud de que los partidos coaligados resultaron ser reincidentes, se les impuso un cincuenta por ciento adicional, lo que equivalió a un total de \$1'957,818.64 (un millón trescientos cinco mil doscientos doce pesos 43/100). La individualización respecto de cada uno de los integrantes de la coalición se llevó a cabo de manera equivalente, de forma que cada partido político le correspondió una sanción consistente en \$978,909.32 (novecientos setenta y ocho mil novecientos nueve pesos 32/100).

Lo anterior se consideró que era acorde con su capacidad económica.

Cabe señalar, que el recurrente no formula alegación alguna a fin de controvertir la reincidencia que le atribuye la responsable.

En el caso, se le imputan a la coalición "Salvemos a México" dos infracciones a la legislación electoral, la primera de ellas consiste en la omisión de reportar diversos gastos de campaña dentro de su informe anual de gastos de campaña del periodo electoral 2008 – 2009, y la segunda, consecuencia de la primera, rebasar el tope de gastos en las campañas electorales de los candidatos a diputados federales por los distritos electorales I y III de Zacatecas.

## **SUP-RAP-104/2011**

No es preciso, como lo sostiene el recurrente, que exista indebida fundamentación y motivación, porque, por el contrario, la responsable sí calificó la falta.

Al respecto, la responsable sostuvo que, una de las conductas desplegadas por la coalición, es una omisión porque no se reportaron diversas aportaciones de la militancia de uno de los partidos políticos coaligados, pero sin que ambos partidos hayan realizado alguna acción tendente a evitar la difusión de la propaganda o que les permitiera desvincularse de la conducta infractora, y que, la otra infracción, era la superación del tope de gastos de campaña establecido para la elección de diputados federales de 2009.

Además, la misma responsable determinó que tales conductas violaron el principio de legalidad y equidad. Esto es identificó la jerarquía constitucional y legal de las normas vulneradas, las cuales son de gran trascendencia y su gravedad se desprende de la naturaleza constitucional de los principios y bienes vulnerados, como se prevé en los artículos 41, fracción II, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución federal; 38, párrafo 1; 83, párrafo 1, inciso d), fracción IV; 229, y 342, párrafo 1, incisos c) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 1.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

## **SUP-RAP-104/2011**

Igualmente, la responsable estableció que se había vulnerado la normativa federal en materia de fiscalización, que las faltas se actualizaron al presentar los informes de campaña, mediante la omisión en el reporte de las aludidas aportaciones, y con ello superar el gasto de tope de campaña, así como el que las faltas se habían actualizado en las oficinas que ocupan la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Como se advierte, la responsable establece lo que constituyen las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.

En la determinación de la responsable se identifica al principio de transparencia en la rendición de cuentas y que el mismo tiene la finalidad de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para vigilar y fiscalizar el adecuado origen y uso de los recursos con los que cuentan los partidos políticos y que éstos cumplan con la obligación de reportar la totalidad de sus ingresos y egresos, así como el origen y destino de los mismos, sin usar recursos económicos de forma indiscriminada, para que no se traduzca en un privilegio de los contendientes que reciban y que dichas disposiciones tienen una importancia crucial en el sistema de control y vigilancia en materia electoral.

Como intencionalidad de la conducta se identifica que la misma obedece a una falta de cuidado por los partidos políticos coaligados y que la conducta es una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por las normas infringidas y que producen resultado material lesivo para el desarrollo del Estado

## **SUP-RAP-104/2011**

democrático. En la resolución se cuantifica el importe económico de las irregularidades cometidas (omisiones de reportar, en el informe de campaña, y rebasar el importe de topes de campaña), por lo que se alude al monto del beneficio que implicó el incumplimiento. En el caso de la reincidencia, en cuanto vulneración sistemática, la misma responsable concluye que no se acredita y que la conducta es singular o no reiterada y de una gravedad ordinaria, por la vulneración directa al bien jurídico.

Lo relativo a las condiciones subjetivas del infractor y el impacto en sus actividades fue analizada en el apartado IV de este considerando, en cuyo desarrollo se demuestra que la responsable si abordó dichos aspectos para la individualización de la sanción.

La responsable, contrariamente a lo que sostiene el recurrente en su agravio, sí justifica y explica por qué se debe imponer una sanción determinada que va en función del monto excedido y los casos precedentes en que se había considerado que los partidos políticos habían cometido una falta similar que justificaba aplicar la reincidencia (casos sancionados a través de las resoluciones CG39/2001 y CG97/2009, por lo que respecta al Partido del Trabajo, y CG39/2001 y CG97/2007, en lo que atañe a Convergencia), porque las conductas fue de la misma naturaleza (las previstas en los artículos 182-A, párrafos 1 y 2, del código vigente hasta el catorce de enero de dos mil

ocho, y 229, párrafos 1 y 2, del código vigente) y vulneró el mismo bien jurídico (equidad en la contienda electoral). La responsable tomó en cuenta el monto involucrado en exceso al tope de gastos de campaña (77.12% y 83.47% en los distritos electorales 1 y 3, respectivamente), para fijar la sanción en un 50% más del total excedido. Para esto también consideró que era necesario para alcanzar un efecto inhibitorio y el carácter de reincidentes de los partidos políticos coaligados.

La responsable, en este aspecto también consideró las condiciones socioeconómicas del infractor, al contrario de lo que sostiene el recurrente, como se detalló en el apartado IV de este considerando.

En virtud de que los agravios son considerados como infundados y que no le asiste la razón a la recurrente en sus planteamientos, esta Sala Superior concluye que se debe confirmar la sanción impugnada.

Por lo expuesto y fundado se,

## **RESUELVE**

**UNICO.** Se **confirma** la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral dentro del expediente número Q-UFRPP 50/09 y su acumulado P-UFRPP 56/09.

**NOTIFÍQUESE. Personalmente**, al recurrente en el domicilio señalado en autos para tal efecto; **por oficio**, con copia certificada de la presente sentencia, a la autoridad responsable, y **por estrados**, a los demás interesados, acorde con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así lo resolvió, por **unanimidad** de votos, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y el Magistrado Manuel González Oropeza, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO  
CARRASCO DAZA**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**SUP-RAP-104/2011**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**