

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE:

SUP-RAP-118/2013

RECURRENTE: PARTIDO
MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL, COMO AUTORIDAD
SUSTITUTA DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL

TERCEROS INTERESADOS:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE:

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIOS:

CARMELO MALDONADO
HERNÁNDEZ, GUILLERMO
ORNELAS GUTIÉRREZ Y
GERARDO RAFAEL SUÁREZ
GONZÁLEZ

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

VISTOS para resolver, los autos del recurso de apelación al rubro indicado, promovido por Juan Miguel Castro Rendón, quien se ostenta como representante del Partido Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional

Electoral, a fin de controvertir la Resolución CG190/2013, emitida por el mencionado órgano administrativo electoral nacional, el quince de julio de dos mil trece, respecto de las irregularidades encontradas en el "DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012", y

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

Primero. Antecedentes. De las constancias que obran en autos y de lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda, se advierten como relevantes los siguientes hechos:

I.- Expedición de Reglamento de Fiscalización.- El cuatro de julio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral aprobó, en sesión extraordinaria, el Acuerdo CG201/2011, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización del citado Instituto.

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

III.- Registro de coalición total.- El veintiocho de noviembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral

mediante Acuerdo CG391/2011, otorgó a los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, el registro de la coalición total denominada "Movimiento Progresista", para contender en el referido proceso electoral.

IV. Acuerdos de tope máximo de gastos de campaña. El dieciséis de diciembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral mediante acuerdos CG432/2011 y CG433/2011, respectivamente, aprobó el tope máximo de gastos de campaña para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputados y senadores al Congreso de la Unión, para el proceso electoral en cuestión.

V.- Registro de coalición parcial.- El ocho de febrero de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, aprobó el acuerdo CG73/2012, mediante el cual aprobó el convenio de coalición parcial para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como a candidatos a Senadores y Diputados por el principio de mayoría relativa, de la coalición "Compromiso por México", integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

VI.- Registro de candidatos.- El veintinueve de marzo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, aprobó los acuerdos CG190/2012, CG-192/2012 y CG-193/2012, por

los que se otorgó el registro a los candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados, por ambos principios, para las elecciones federales del año dos mil doce, postulados por los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza, así como por las coaliciones “Compromiso por México” y “Movimiento Progresista”.

VII.- Plazo de informe final para gastos de campaña.- El ocho de octubre de dos mil doce, se cumplió el plazo de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral, para que los partidos políticos nacionales presentaran su informe final de gastos de campaña, en los que reportaron el origen de los recursos utilizados para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

VIII.- Presentación de proyectos de dictamen consolidado y resolución correspondiente al dictamen anticipado.- En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, celebrada el treinta de enero de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos presentó al dicho órgano de dirección, los proyectos de Dictamen Consolidado y Resolución correspondientes.

IX.- Devolución de dictamen y proyecto de resolución. El seis de febrero de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto

Nacional Electoral, emitió el Acuerdo CG49/2013, mediante el cual determinó no aprobar el dictamen consolidado y el proyecto de resolución relativos a los informes finales de campaña de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del proceso electoral en cuestión, presentados por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinando devolverlos a dicha unidad administrativa, para el efecto de que elaborara uno nuevo y considerara, de manera integral y consolidada, los informes de gastos de todas las campañas desarrolladas en el referido proceso electoral.

X. Propuesta de inclusión en Orden del Día. El dos de julio de dos mil trece, se sometió a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, la inclusión en el orden del día, de un punto relativo al dictamen consolidado que presentó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y el Proyecto de resolución correspondiente, respecto de las irregularidades encontradas en el mencionado dictamen, lo cual no fue aprobado por el referido órgano electoral.

XI.- Devolución de dictamen y proyecto de resolución.- El diez de julio de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, determinó no aprobar el "DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PROYECTO DE RESOLUCIÓN RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES

ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012” y acordó devolverlo para que se formulara uno nuevo, que contuviera los elementos referidos en el propio Acuerdo.

XII.- Acto impugnado.- El quince de julio de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, emitió la resolución CG190/2013, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012.

Segundo.- Recurso de apelación.- Inconforme con lo anterior, el diecinueve de julio de dos mil trece, el recurrente presentó demanda de recurso de apelación, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral.

Tercero.- Trámite y turno.- Realizados los trámites de Ley, el veintiséis de julio de dos mil trece, la autoridad responsable remitió a esta Sala Superior el escrito de demanda, el informe circunstanciado y las demás constancias que estimó atinentes.

En la misma fecha, el Magistrado Pedro Esteban Penagos

López, en su carácter de Presidente por Ministerio Ley de esta Sala Superior, ordenó integrar el expediente SUP-RAP-118/2013, formado con motivo de la demanda interpuesta por el Partido Movimiento Ciudadano y dispuso turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído se cumplimentó en la misma fecha, mediante oficio TEPJF-SGA-3008/13, suscrito por el Subsecretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

Cuarto.- Terceros interesados.- Durante la tramitación del presente medio de impugnación comparecieron con el carácter de terceros interesados, el Partido Revolucionario Institucional y la otrora Coalición “Compromiso por México”, así como el Partido de la Revolución Democrática.

Quinto.- Ofrecimiento de pruebas supervenientes.- El dieciséis de agosto de dos mil trece, Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de pruebas supervenientes, adjuntando diversos anexos.

Sexto.- Radicación, admisión y cierre de instrucción.- En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar, admitir y cerrar instrucción en el presente expediente.

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

PRIMERO.- Jurisdicción y competencia.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, 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 a) y 189, fracciones I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 42 y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto para controvertir la resolución CG190/2013, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral, el quince de julio de dos mil trece, respecto de las irregularidades encontradas en el “DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012”, lo cual estima el recurrente violatorio de la normativa electoral federal vigente en ese entonces.

SEGUNDO.- Requisitos de procedencia.- El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo

siguiente:

a) Forma.- El recurso de apelación se presentó por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en el que se establece el nombre del actor; su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tales efectos; el acto impugnado y la autoridad responsable del mismo; los hechos en los que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; el nombre y firma autógrafa del promovente; y, las pruebas tendentes a justificar la procedencia del recurso y la existencia del acto reclamado.

b) Oportunidad.- El recurso de apelación debe considerarse interpuesto en tiempo, en términos de lo previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución combatida se dictó en la sesión extraordinaria de quince de julio de dos mil trece, en tanto que la demanda se presentó el diecinueve del mismo mes y año, es decir, dentro del cuarto día hábil posterior a la resolución reclamada. De ahí que el plazo de cuatro días para la interposición del recurso de apelación que nos ocupa, corrió del dieciséis al diecinueve de julio de dos mil trece, por lo que al haberse interpuesto el presente medio impugnativo el último día legalmente establecido, se colma este requisito.

c) Legitimación.- El presente recurso fue interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político con registro nacional, por lo tanto, con fundamento en el artículo 45, párrafo

1, incisos a) y b), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que nos ocupa.

d) Personería.- De las constancias que obran en autos se desprende que se encuentra acreditada la personería del C. Juan Miguel Castro Rendón, como representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al habérsela reconocido la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

e) Definitividad.- También se satisface este requisito, ya que conforme a la legislación aplicable, en contra de la resolución **CG190/2013** emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser confirmada, modificada o revocada.

f) Interés Jurídico.- El actor acredita su interés jurídico en razón de que, en su concepto, la resolución impugnada es contraria a la normatividad electoral y lesiona sus derechos, siendo la presente vía la idónea para restituirlos en caso de asistirle la razón.

En consecuencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice causa de improcedencia alguna, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

TERCERO.- Pruebas supervenientes.- Mediante escrito sin fecha, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el dieciséis de agosto de dos mil trece, Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante propietario de

Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ofreció como pruebas supervenientes las copias certificadas de la documentación que, el Director del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva del referido Instituto le expidiera con motivo de su solicitud presentada el primero de agosto del año referido, ante el indicado órgano ejecutivo y, formula diversas manifestaciones. Tales documentos se hacen consistir en:

a) Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante el cual se dan a conocer los plazos para la presentación de los informes anuales correspondientes al ejercicio dos mil doce, a los cuales están obligados los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de enero de dos mil trece.

b) Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, por el cual se da a conocer el límite de las aportaciones en dinero o en especie, de simpatizantes que podrá recibir durante el año dos mil trece un partido político y, el que podrá aportar una persona física o moral facultada para ello, así como el límite de ingresos por aportaciones de la militancia, los candidatos y el autofinanciamiento en el mismo año, de fecha quince de enero de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de enero siguiente.

c) Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante el cual se dan a conocer el límite de las aportaciones en dinero o en especie, de simpatizantes que podrá recibir durante el año dos mil doce un partido político y, el que podrá aportar una persona física o moral facultada para ello, así como el límite de ingresos por aportaciones de la militancia, los candidatos y el autofinanciamiento en el referido año, de fecha nueve de enero de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de enero del citado año.

d) Criterios normativos aplicables a la incorporación de los efectos de las depreciaciones y amortizaciones, aprobado el cuatro de noviembre de dos mil once y, publicado en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día veintitrés del mes y año indicados.

Ahora bien, el artículo 16, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral define como pruebas de naturaleza "superveniente", aquellas que: **a)** Hubieren surgido después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, o **b)** Aquellas existentes desde antes, pero que el promovente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de instrucción.

En el mismo sentido, es aplicable en lo conducente, la Jurisprudencia 12/2002, visible en las páginas 593 y 594, de la

Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE".

Al efecto, esta Sala Superior estima que no son de admitirse las pruebas aportadas por Movimiento Ciudadano, en virtud de que dichos medios de convicción, tal y como el citado partido político lo refiere, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días veintitrés de noviembre de dos mil once, treinta y uno de enero de dos mil doce, veintiuno y treinta y uno de enero de dos mil trece, es decir, con anterioridad a la presentación del recurso de apelación que dio origen al expediente SUP-RAP-118/2013, esto es, el diecinueve de julio de dos mil trece.

De ahí que, si en el presente caso no se encuentra controvertido que, tales documentales fueron publicadas en el mencionado Diario Oficial de la Federación y que, en términos de lo dispuesto por el artículo 30, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los acuerdos respectivos surtieron sus efectos al día siguiente, resulta inconcuso que carecen de la calidad de pruebas supervenientes, puesto que en términos del numeral 10, del Código Civil Federal, contra la observancia de la ley no se puede alegar desuso, costumbre o práctica en contrario, por lo que el impetrante estuvo en posibilidad de ofrecerlas y

aportarlas conjuntamente con su escrito de demanda, sin que lo hubiere hecho.

Aunado a que, las pruebas documentales en cuestión le fueron proporcionadas a Movimiento Ciudadano, por la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, con motivo de la solicitud que el impetrante formulara el primero de agosto de dos mil trece, es decir, nueve días posteriores a la presentación de la demanda de su recurso de apelación, por lo que no se surte la hipótesis prevista en el citado artículo 16, párrafo 4, de la ley adjetiva electoral federal.

Ahora bien, por cuanto hace a las manifestaciones que se contienen en su escrito en comento, consistentes en que los comunicados de interpretación del Reglamento de Fiscalización anteriormente referidos, de la Unidad de Fiscalización devienen inconstitucionales, por no ser ésta última autoridad la facultada para ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y, la inconstitucionalidad del numeral 2, del artículo 6, del Reglamento indicado, por ordenar la publicación en el mencionado Diario Oficial de los criterios de interpretación, siendo una facultad reservada al Consejo General del Instituto Federal Electoral; no son de considerarse, puesto que se hacen igualmente con posterioridad a la presentación de la demanda y, no se relacionan con hechos nuevos o desconocidos por el partido político actor, de ahí que no puedan considerarse como una ampliación de demanda.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la Jurisprudencia 18/2008, visible en las páginas 130 y 131, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro es del tenor siguiente: “AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR.”

CUARTO.- Agravios.- En el presente asunto no se transcriben los agravios que hace valer el apelante en su demanda, por las razones que a continuación se precisan.

En primer lugar, la transcripción de los escritos que fijan la litis no constituye un requisito o formalidad de los previstos en el artículo 22, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, además, porque sustancialmente se precisan éstos, al momento de realizar su estudio.

Cabe señalar que el escrito de apelación obra agregado en los autos del presente recurso de apelación.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en la legislación no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda o del escrito

de expresión de agravios, por lo que queda al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

Resulta aplicable a lo anterior, la Jurisprudencia 2ª./J.58/2010, publicada en la página 830, Segunda Sala, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es del orden siguiente: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN".

QUINTO.- Cuestión previa.- Antes de llevar a cabo el análisis de los conceptos de agravio aducidos por el recurrente, debe precisarse que tratándose de un recurso de apelación, como en la especie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe suplir en favor del promovente la deficiencia en la exposición de sus conceptos de agravio, siempre que, los mismos puedan deducirse de los hechos expuestos.

En la misma tesitura, esta Sala Superior ha sostenido que los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo

particular de los agravios.

Esto, siempre y cuando expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se consideren fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya, en su concepto, que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable o, por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto o, en todo caso, realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia 3/2000, de esta Sala Superior, visible en las páginas 123 y 123, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro es del tenor siguiente: “AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.”

Atendiendo a las consideraciones expuestas, se procede al estudio y resolución de los disensos expresados por el impetrante.

SEXTO.- Normativa aplicable.- Se debe precisar que el ordenamiento jurídico sustantivo que servirá de base para resolver la controversia planteada, es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y no así la Ley

General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni la Ley General de Partidos Políticos, por las razones siguientes:

El veintitrés de mayo de dos mil catorce, fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* sendos Decretos por los que se expidieron, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo que se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el mismo diario el catorce de enero de dos mil ocho, así como sus reformas y adiciones.

Ahora bien, Movimiento Ciudadano impugna la resolución del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral emitida el quince de julio de dos mil trece, respecto de las irregularidades encontradas en el "DICTAMEN CONSOLIDADO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, RESPECTO DE LOS INFORMES SOBRE EL ORIGEN, MONTO, Y DESTINO DE LOS RECURSOS PARA LAS CAMPAÑAS FEDERALES ELECTORALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012", es decir, de ejercicios anteriores a la entrada en vigor de las Leyes Generales previamente señaladas.

Por tanto, dado que la resolución impugnada se emitió como consecuencia de la revisión de los informes respecto del proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce, esto es, presentados también durante la vigencia del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales actualmente abrogado, es inconcuso que se debe aplicar ese ordenamiento legal para la resolución del presente recurso de apelación en el que se actúa, toda vez que fueron las normas que también aplicó la autoridad responsable para emitir la resolución CG190/2013.

En efecto, en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos, se prevé que los asuntos que estén en trámite a la entrada en vigor del referido Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.

Finalmente, esta Sala Superior no advierte disposición sustantiva alguna de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o de la Ley General de Partidos Políticos en vigor a partir del veintitrés de mayo de dos mil catorce, cuya aplicación retroactiva pueda ser más benéfica para el justiciable que las disposiciones sustantivas del código federal electoral abrogado, ni tampoco obra en autos afirmación alguna del recurrente en ese sentido.

SÉPTIMO.- Resumen de agravios y estudio de fondo.- Del escrito de demanda se desprende que, sustancialmente, el recurrente hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

Agravio primero. Inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización.

Esta Sala Superior considera que, deviene **infundado**, el

planteamiento relativo a la inconstitucionalidad del Reglamento en cuestión, por las siguientes razones:

Como primer aspecto, se estima necesario tener presente, en lo que interesa, que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13, 14, 16, 17, 22 y 41 de la Norma Fundamental Federal, se desprende lo siguiente:

- Que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna y que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

- Que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho y, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijen las leyes.

- Que quedan prohibidas las penas de muerte, mutilación, infamia, la marca, los azotes o el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otra

pena inusitada y trascendental y, que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

- Que los partidos políticos son entidades de interés público, teniendo como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos políticos y sus campañas electorales; y que el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente.

- Que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

-Que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral

Por otra parte, los artículos 79, 81, 84 y 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prescribían, en lo que interesa, lo siguiente:

- Que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.

- Que la citada Unidad de Fiscalización tiene, entre otras facultades, la de presentar al Consejo General el proyecto de reglamento y los demás acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, así como las características de la documentación comprobatoria; emitir normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos; vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan un origen lícito; y presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos, especificando las irregularidades en que estos hubieren incurrido.

- Que la Unidad de Fiscalización revisará los informes que presenten los partidos políticos y elaborará un dictamen consolidado que contenga el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que éstos últimos hayan presentado.

- Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el órgano superior de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en

materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas sus actividades.

De lo descrito en los párrafos precedentes, debe decirse que no asiste la razón al impetrante al sostener que debe ser la ley y no un reglamento, la que fije los criterios de interpretación relativos al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos y, los requisitos de los informes de los procedimientos para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos.

Lo anterior es así, porque esta Sala Superior ha sostenido que el ejercicio de toda facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, entre otras limitantes al principio de reserva de ley.

Dicho principio ocurre en tanto una norma constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual, se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. De este modo, el legislador ordinario tiene la carga de establecer la regulación de la materia determinada, porque tales aspectos no pueden regularse por otras normas secundarias o reglamentarias.

Al efecto, el artículo 133 constitucional establece la estructura jerárquica de las normas, en donde la Constitución Federal es

la ley fundamental y suprema del Estado mexicano de la cual derivan las leyes que reglamentan su contenido, las cuales, a su vez, pueden ser desarrolladas, especificadas o complementadas por diversas normas, tales como reglamentos, acuerdos, bases o circulares, en un proceso de individualización normativa.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la reserva de ley absoluta consiste en que, a través de un Reglamento no se puede regular una materia que esté reservada exclusivamente a la ley, es decir, al Poder Legislativo, en tanto que, la reserva de ley relativa, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de cierta materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deben ajustarse.

Este último supuesto implica que la ley pueda limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva otorgada por la Constitución Federal a favor del legislador.

En consonancia con lo anterior, debe decirse que los

reglamentos se han clasificado en ejecutivos, independientes y de necesidad.

Al efecto, los denominados “ejecutivos”, son aquellos en que la ley contrae su regulación a enunciar determinados principios básicos, dejando a la administración que por medio de un reglamento precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la compleja actuación de la autoridad administrativa, derivado de la materia objeto de regulación.

En este sentido, la justificación de esta facultad reglamentaria deriva de dos razones esencialmente, por un lado, el hecho de que la actuación administrativa es desconocida en su mayoría o totalmente por el Poder Legislativo, motivo por el cual se deja a la propia autoridad desarrolle en el reglamento todo aquello que permita una correcta aplicación de la norma, y por otro lado, porque el casuismo reglamentario al estar previsto en normas de este tipo es más fácil que pueda ser objeto de adaptaciones, modificaciones y correcciones constantes, de manera que se dote al conjunto normativo de mayor flexibilidad para adaptarse a la realidad cambiante.

En esta clase de reglamentos se alude a los “*ejecutivos ad extra*” que establecen derechos, limitaciones y obligaciones, los cuales a pesar de lo indicado, no pueden ser independientes totalmente, porque la creación de derechos y obligaciones hacia los gobernados no pueden ser ajenos a las previsiones de la ley, valores y principios constitucionales; además, tampoco pueden suplirla, adelantarse a ella o nivelarse, ya que la función

del reglamento es básicamente, desarrollar, ejecutar y colaborar con el sistema jurídico integral.

Conforme a lo expuesto, es válido que a través de un reglamento "*normativo*" o "*ejecutivo*" se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos derechos, restricciones u obligaciones encuentren sustento en el andamiaje de todo el sistema normativo previsto, disposiciones, principios y valores tutelados.

Ahora bien, la facultad reglamentaria también puede ser limitada, por lo que se conoce como el principio de subordinación jerárquica, consistente en que su ejercicio no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

Esto es, si la ley debe determinar el "qué", "quién", "dónde" y "cuándo" de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el "cómo" de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, dado que el reglamento únicamente desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta

regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente, debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

De conformidad con lo anterior, debe concluirse que es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando éstos encuentren sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.

Lo anterior, implica que si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente, lo cual encuentra sustento en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, correspondiente al mes de mayo de dos mil siete, novena época del Semanario Judicial de la Federación, de rubro siguiente: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."

En dicho sentido, este órgano jurisdiccional electoral federal ha sustentado similar criterio, en los diversos medios de impugnación, identificados con los números de expediente: SUP-RAP-17/2002; SUP-RAP-15/2003; SUP-RAP-44/2007, SUP-RAP-89/2007; SUP-RAP-137/2008; SUP-RAP-152/2008,

SUP-RAP-308/2009 y acumulado; SUP-RAP-211/2010 y acumulados; SUP-RAP-68/2012; y, SUP-RAP-50/2013.

En efecto, tal y como ha quedado asentado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 41, párrafo segundo, base V, se prevé la existencia de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales y que la ley desarrollará su integración y funcionamiento, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por parte del Consejo General.

Lo anterior, implica que se confiere al Instituto Federal Electoral, a través de su Unidad de Fiscalización, la capacidad de realizar la fiscalización de los recursos públicos a través de operaciones jurídicas y contables, ajenas al comportamiento político de las instituciones, realizando actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.

En este sentido, la autonomía de gestión indicada, consiste en la capacidad de la citada Unidad de Fiscalización para realizar los actos necesarios, a fin de alcanzar los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes, particularmente, la fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, atributo que presupone el reconocimiento de la autonomía e independencia en la actuación del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en los numerales 79 a 86, se establece que a través de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral se realizará la recepción y la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, respecto del origen y monto que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.

Por otra parte, conforme al artículo 81, del citado ordenamiento legal, se desprende que dentro de las atribuciones conferidas a dicho órgano técnico de fiscalización se encuentran, entre otras: la de presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de reglamento de la materia y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos; los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten; así como emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.

De igual forma, dicha Unidad de Fiscalización se encuentra facultada: para vigilar que los recursos que reciban los partidos políticos tengan un origen lícito y, se apliquen estrictamente a sus actividades; a recibir los informes trimestrales y anuales de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos y, a presentar al Consejo General del Instituto Federal Electoral los informes de resultados y proyectos de

resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a dichos entes públicos, informando a éstos sobre el incumplimiento de sus obligaciones, así como las sanciones que, en su caso, resulten procedentes.

Cabe señalar que, en términos de lo anteriormente mencionado, la Unidad de Fiscalización, en ejercicio de sus facultades, sometió a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el proyecto de Reglamento de Fiscalización, mismo que fue aprobado por éste último el cuatro de julio de dos mil once, por lo que en ningún momento se delegó en la citada Unidad de Fiscalización la facultad para emitir el mencionado Reglamento, sino que la propia ley, autoriza su aprobación por parte del referido Consejo General.

En este sentido, no asiste razón al partido político recurrente, al aducir que no debe ser en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, en el que se fijen los criterios de interpretación relativos al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos y los requisitos de los informes de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, ya que es precisamente, de la naturaleza de la Unidad de Fiscalización como órgano con autonomía de gestión de donde deriva la facultad de emitir criterios de interpretación, a fin de cumplir con sus atribuciones constitucional y legalmente previstas, de ahí que, en este aspecto el citado Reglamento no puede ser tildado de inconstitucional.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional electoral federal, en la Tesis XXIX/98, visible a fojas 1017 y 1018, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 2, Tomo I, Tesis, cuyo rubro es del orden siguiente: “COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. FACULTADES PARA ESTABLECER NORMAS GENERALES EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.”

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el texto Constitucional aludido (artículo 41, Base Segunda, inciso c), párrafo segundo) establezca expresamente que debe ser la ley la que en cuanto al uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, disponga las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de esas disposiciones, ya que si bien dicho aspecto constituye una reserva de ley, también lo es que el Reglamento tildado de inconstitucional, únicamente establece cómo han de distribuirse entre los partidos políticos que conforman una coalición, las sanciones que deban aplicarse.

Así, el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las sanciones a las que se harán acreedores los partidos políticos, en los casos de infracciones a lo dispuesto en materia de topes a gastos de campaña, que se hacen consistir en un tanto igual al del monto ejercido en exceso y, tratándose

de reincidencia, ésta será de hasta el doble.

Por tanto, tratándose de coaliciones electorales, los partidos políticos que la integran responden por los actos de la propia coalición, en términos igualitarios y asumen la misma responsabilidad, dado que si bien es verdad que cuando se impone una sanción se deben atender a las circunstancias objetivas y subjetivas del infractor, es decir, su grado de participación y capacidad económica, etc., también lo es que cuando la infracción tiene que ver con el rebase de topes de gastos de campaña por parte de una coalición, los partidos que integran la misma asumen responsabilidades y obligaciones de los actos de ésta, de ahí que el legislador haya previsto que la responsabilidad por la vulneración a la norma electoral en que incurran, deba ser igual para todos.

De la misma manera, esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al partido político recurrente, al sostener que, el Reglamento de Fiscalización se aparta del espíritu constitucional y del Código de la materia, al delegar en la citada Unidad de Fiscalización los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas: al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y los requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos, puesto que no toma en cuenta la responsabilidad individualizada de los partidos políticos, por las siguientes razones:

Al respecto, es importante destacar que el artículo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 5, del Reglamento de Fiscalización prevén que las disposiciones de dichos ordenamientos, se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, entendiéndose por el primero, el precisar el significado del lenguaje empleado en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados no se encuentran definidos dentro de un contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados; por el segundo, el determinar el sentido y alcance de una disposición a la luz de otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo o sistema jurídico; y, finalmente, el tercero consiste en tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión.

En este sentido, en el caso concreto, la Unidad de Fiscalización no realizó interpretación alguna, sino únicamente se constrictó a aplicar la ley, puesto que constituye un hecho notorio, invocado en términos de lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que en el diverso expediente SUP-RAP-166/2013, en respuesta al requerimiento formulado por el Magistrado Instructor a la citada Unidad de Fiscalización, dicho órgano mediante oficio UF/DRN/9139/2013, de veinte de noviembre de dos mil trece, señaló que no emitió criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento de Fiscalización relativas al registro contable de los ingresos y egresos, las características

de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos y los requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos, que de conformidad con el artículo 6 del Reglamento en cita, estuviera obligado a notificar a los partidos políticos y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Documental que, en concepto de esta Sala Superior merece pleno valor probatorio, en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Ley General de Medios referida, al haber sido expedida por un funcionario en el ejercicio de sus funciones, de ahí lo infundado de la alegación bajo estudio.

En este orden de ideas, y contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, no puede considerarse que el referido Reglamento se aparte del artículo 13, de la Constitución Federal, toda vez que no se crea un tribunal especial que nace y se integra por una sola ocasión, esto es, sin un carácter permanente para juzgar a una sola persona, ni la facultad de resolver un número indeterminado de asuntos, porque la Unidad de Fiscalización tiene sustento en la propia Carta Fundamental, para efecto de fiscalizar las finanzas de todos los partidos políticos que participan en los procesos electorales federales, en base a las disposiciones que emita para tal efecto y, sean aprobadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como aconteció en la especie, de ahí lo infundado del agravio bajo estudio.

En lo conducente, resulta aplicable el criterio sostenido por la

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis Aislada 1a. CX/2011, consultable en el Tomo XXXIV, julio de dos mil once, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es del orden siguiente: “TRIBUNALES ESPECIALES. LOS ARTÍCULOS 33 H Y 33 L, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, 20., FRACCIÓN I, 40., FRACCIÓN II, INCISO A) Y 10 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 10., 30. Y 16 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TODOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, VIGENTES A PARTIR DEL 6 DE JUNIO DEL 2009, NO LOS ESTABLECEN”.

Por otra parte, debe calificarse en igual sentido, el planteamiento del partido político impetrante, relativo a que el Reglamento impugnado debe considerarse como un acto arbitrario y anárquico, porque en el procedimiento que se siguió para su aprobación, no se observaron las formalidades que la propia Constitución Federal y, particularmente, lo dispuesto en su artículo 14 y, las leyes de la materia, establecen respecto de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Lo anterior, porque a decir del recurrente, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que toca a los informes de campaña, así como al procedimiento de presentación y revisión de éstos, únicamente se hace referencia a los partidos políticos en lo individual y no así, a las coaliciones, por lo que debe prevalecer y aplicarse lo dispuesto en el citado ordenamiento legal.

Lo infundado del motivo de inconformidad radica en que, en efecto, si bien los artículos 83 (informes de campaña) y 84 (presentación y revisión de los informes), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, únicamente aluden a los partidos políticos y sus candidatos, en lo individual y, no así a las coaliciones, también lo es que dicha circunstancia no puede servir de sustento para afirmar que, en el Reglamento en cuestión, no se observaron las formalidades previstas en la propia Constitución Federal y leyes de la materia, en torno a la fiscalización de los partidos políticos, al incorporar al mismo a las coaliciones.

Lo anterior es así porque, en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que en la ley se deben determinar las formas específicas de participación de los partidos políticos en los procesos electorales. Sobre esta base, resulta indudable que la posibilidad de que los partidos políticos participen en forma coaligada constituye una de esas formas específicas a que se alude en la Constitución Federal.

Por otra parte, los artículos 93, apartado 2, y 95, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén que los partidos políticos, para fines electorales podrán formar coaliciones en las elecciones federales, cumpliendo los requisitos establecidos para ello y, consecuentemente, postular los mismos candidatos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y diputados por el principio de mayoría relativa; siempre y cuando celebren

y registren el convenio correspondiente en los términos de la citada legislación federal.

Sentado lo anterior, es dable concluir que la conformación de una coalición para participar conjuntamente en un proceso electoral determinado, se encuentra regulada tanto a nivel constitucional, como legal.

Por su parte, el artículo 98, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que en el convenio de coalición, se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido, señalando el monto de las aportaciones de cada uno de ellos para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

En este sentido, es necesario señalar que la coalición constituye una ficción jurídica que se erige en un solo ente, para efecto de participar en una contienda electoral determinada, sin que dicha circunstancia afecte la existencia de los partidos políticos que la integran.

Además, esta Sala Superior ha sustentado el criterio de que la coalición no constituye en realidad una entidad jurídica distinta de los partidos políticos que la integran, como se corrobora de la Jurisprudencia 21/2002, visible a fojas 179 y 180, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia

electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro es del orden siguiente: “COALICIÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS EN MATERIA ELECTORAL.”

A su vez, en el artículo 38, párrafo 1, incisos k) y o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que los partidos políticos deben permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados, así como entregar la documentación que les requieran respecto a sus ingresos y egresos; y, aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, conforme a las prerrogativas que sean establecidas para tales efectos.

Derivado de lo anterior, si los partidos políticos se encuentran obligados a presentar los informes de precampaña y campaña correspondientes a los procesos electorales en los que participen y, a sujetarse al procedimiento para la presentación y revisión de dichos informes, resulta inconcuso que en términos de la jurisprudencia citada, las coaliciones al no constituir un ente jurídico diverso al de los partidos políticos que la integran, igualmente se encuentran obligadas a cumplir en los mismos términos con la normativa electoral, como si se tratara de un solo partido político y, no por el hecho de convenir participar en coalición con otros partidos políticos, pueda estimarse que se genera un régimen de excepción que permita eximirlos de la obligación de rendir cuentas, respecto de los recursos recibidos,

de ahí que no pueda estimarse que el Reglamento de Fiscalización sea arbitrario y anárquico y, mucho menos que para su aprobación se hayan vulnerado las formalidades esenciales del procedimiento.

Por otro lado, deviene **infundado** el motivo de inconformidad, hecho valer por el partido político actor, en el sentido de que con el citado Reglamento de Fiscalización se vulnera el principio de certeza inherente a la materia electoral y desvirtúa la naturaleza de las reformas electorales de dos mil siete y dos mil ocho en lo relativo a las coaliciones, toda vez que a su decir, el artículo 161, inciso b), del referido Reglamento obligó a los partidos políticos integrantes de la Coalición “Movimiento Progresista” a entregar la administración de los recursos de campaña, a un tercero (Partido de la Revolución Democrática), sin consultar dicha circunstancia a los otros partidos coaligados, generando con ello un estado de indefensión y haciéndole pagar por culpas y responsabilidades ajenas a Movimiento Ciudadano, siendo que el artículo 98, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no prevé una obligación en tal sentido.

Al respecto, el orden jurídico nacional electoral prevé un catálogo de derechos en favor de los partidos políticos, que van desde el derecho de recibir prerrogativas para el debido cumplimiento de sus finalidades constitucionales y legales, hasta aquellos relacionados directamente con su participación en los procesos electorales.

En cuanto a este segundo supuesto, el artículo 93, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé el derecho de los partidos políticos nacionales de formar coaliciones para fines electorales.

Así, esta Sala Superior ha establecido el criterio en la tesis de rubro: “COALICIONES. SOLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES”, visible en las fojas mil catorce a mil dieciséis, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis, Volumen 2, Tomo I, consistente en que la coalición es el acuerdo de dos o más partidos políticos, constituido con el fin de postular candidatos comunes a cargos de elección popular, de manera que el objetivo primordial de esa unión se encuentra dirigido de manera concreta, directa e inmediato, a participar conjuntamente en una contienda electoral.

En este sentido, los partidos políticos que integren una coalición para postular candidatos en determinadas elecciones, no quedan en suspenso por ese simple motivo, sino que continúan realizando las actividades que ordinariamente les ha encomendado la Constitución y la ley.

De ahí que si en el Código electoral federal se prevén ciertas modalidades para el ejercicio de determinados derechos y prerrogativas (interposición de medios de impugnación por quien ostente la representación de la coalición), así como para el cumplimiento de ciertas obligaciones (sostenimiento de la plataforma electoral de acuerdo con la declaración de

principios, programa de acción y estatutos adoptados por la coalición) que principalmente se ejercen a través de un representante común de la coalición, en modo alguno puede estimarse contrario a derecho, la designación de un encargado de la administración de recursos de la misma.

Ello es así, porque si bien es cierto que el numeral 2, del artículo 98, del Código de la materia, establece que en el convenio de coalición respectivo se deberá manifestar, entre otras cuestiones, la forma de reportar las aportaciones de cada partido político, así como los informes correspondientes, sin establecer la exigencia de que uno de los partidos políticos que integran la coalición, deba ser el responsable de administrar y distribuir los recursos que destinen a ese objeto; también lo es que, como ha sido señalado al analizar los agravios precedentes, corresponde al Reglamento de Fiscalización, precisar la manera en que deba hacerse, esto es, cómo deben y qué instancia es la encargada de administrar los recursos que se aporten a la coalición; y, la forma en que se deben reportar los informes correspondientes.

Por lo que, si el Reglamento de Fiscalización en comento, en su artículo 161, dispone que para el manejo de los recursos, las coaliciones pueden optar por constituir un fideicomiso o convenir quién será el responsable de administrar y distribuir los recursos de los partidos políticos que la integran, ello por sí mismo no lo torna en inconstitucional, como lo aduce el recurrente.

Lo anterior, debido a que, por una parte, con tal disposición se brinda la certeza necesaria para regular lo relativo a la obligación que tiene una coalición, de reportar en los informes correspondientes la administración y el destino de los recursos aportados a la misma y, por la otra, porque a través del citado artículo 161, se da la posibilidad a los partidos políticos integrantes de una coalición de que, conforme a sus facultades de autoorganización y autodeterminación elijan la manera de cumplir con sus obligaciones, esto es, a través de la constitución de un fideicomiso, o bien, con la designación de un órgano administrativo en común.

De ahí que, si como se encuentra debidamente acreditado, en la cláusula séptima del convenio de coalición suscrito por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, a efecto de integrar la Coalición total denominada "Movimiento Progresista", de *motu proprio* acordaron que para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, se debía constituir un Consejo de Administración y designar como representante para estos efectos al Partido de la Revolución Democrática, resulta evidente que, en modo alguno puede alegarse el estado de indefensión que alude el impetrante.

Por otra parte, esta Sala Superior considera **inoperante** el motivo de disenso, mediante el cual el partido político apelante sostiene que la autoridad responsable realizó una interpretación errónea, extensiva, negligente e ilógica del numeral 2, del artículo 98, del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, pues en lugar de individualizar, se colectiviza, lo que resulta contrario a la intención del legislador y al espíritu de las reformas constitucionales y legales, en cuanto a separar los derechos y obligaciones de los partidos políticos que decidieron coaligarse.

Al respecto, sostiene el recurrente que la única porción normativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se trata a las coaliciones como un solo partido, es la referida en el párrafo precedente, pero que dicha circunstancia es única y exclusivamente para que las sumas de sus gastos de campaña, no rebase los topes aprobados para cada una de ellas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La inoperancia del motivo de inconformidad, radica en que se trata de un planteamiento genérico, dogmático y subjetivo, dado que el partido político actor únicamente manifiesta que se realizó una interpretación errónea, extensiva, negligente e ilógica del precepto en cuestión, sin vincularlo con un determinado artículo del Reglamento controvertido, lo que imposibilita a este órgano jurisdiccional electoral federal para pronunciarse al respecto.

Además de que, el impetrante omite señalar qué parte de la resolución impugnada, le genera perjuicio por la indebida interpretación que aduce y, cuáles fueron las violaciones constitucionales y legales que indica, pues se limita a señalar que en materia de coaliciones, en lugar de individualizar, se

colectiviza, lo que resulta contrario a la intención expresa del legislador y al espíritu de las reformas constitucionales y legales, en cuanto a separar los derechos y obligaciones de los partidos políticos que deciden coaligarse.

Por otra parte, igual calificación merecen los planteamientos, por virtud de los cuales el partido político actor manifiesta que el Reglamento en el que se sustenta el Dictamen de Fiscalización contiene preceptos insostenibles, pues de nada sirvió que en la pasada elección federal su porcentaje de preferencia electoral hubiere pasado de dos a cuatro puntos porcentuales, si con la imposición de las sanciones decretadas en la resolución cuestionada, recibirá menos financiamiento del que obtuvo en la elección federal de dos mil nueve, pues se le castiga por hechos de los que no tuvo conocimiento y mucho menos dio su consentimiento, por lo que no puede considerársele responsable.

Al efecto, la inoperancia apuntada estriba en que se trata de un planteamiento genérico, dogmático y subjetivo, sin que confronte alguna disposición reglamentaria con un determinado precepto constitucional y, mucho menos precisa cuáles hechos no tuvo conocimiento por no haber sido sometidos a su consideración, aunado a que, dicho motivo de inconformidad no se encuentra relacionado con algún otro agravio hecho valer por el propio impetrante.

De lo hasta aquí expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que el Reglamento de Fiscalización del Instituto

Federal Electoral controvertido, no adolece de sustento constitucional alguno, como lo aduce el partido político recurrente.

Agravio segundo.- Aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de las Normas de Información Financiera (NIFs), así como de las Normas y Procedimientos de Auditoría Generalmente Aceptados (NAGAS).

Al respecto, esta Sala Superior considera **infundados** los planteamientos contenidos en el presente apartado, por lo siguiente:

En primer término, resulta oportuno reiterar que el artículo 41, párrafo segundo, base V, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión. Además de que, reserva a la ley el desarrollo no sólo de la integración y funcionamiento de dicho órgano, sino también los procedimientos para la aplicación de sanciones por parte del referido Consejo General.

A su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 79, relativo a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, dispone que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos

Políticos, en términos de lo dispuesto en el citado artículo 41, de la Norma Fundamental Federal, es el órgano técnico del mencionado Consejo General, que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Por su parte, el artículo 81, párrafo 1, incisos a) y b), del indicado ordenamiento electoral federal, señala que la Unidad de Fiscalización deberá presentar al Consejo General para su aprobación, el proyecto de Reglamento de la materia y los demás acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y, los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, así como emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.

A su vez, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su artículo 1, establece, entre otras cuestiones:

a) Que es de orden público y tiene como objeto, señalar los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización; y,

b) Que es de observancia obligatoria para los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, los Ayuntamientos de los Municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales; y, los organismos autónomos federales y estatales.

Asimismo, el artículo 4, en sus fracciones IX y XII, del referido ordenamiento legal, establece que la cuenta pública es el informe que se rinde ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera y comprobar si se han ajustado a los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por parte de los entes públicos, antes precisados.

Por otra parte, es importante precisar que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en observancia de lo dispuesto por los artículos 74, fracciones II y VI, y 79, de la Constitución Federal, otorga la facultad de revisar y fiscalizar la cuenta pública a la Cámara de Diputados, a través de la entidad de fiscalización superior de la federación, esto es, la Auditoría Superior de la Federación.

En dicho sentido, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que tiene por objeto reglamentar las disposiciones constitucionales indicadas en el párrafo precedente, establece expresamente en el artículo 2, fracción IX, que entre otros, son entidades fiscalizadas por la citada ley

las entidades de interés público, **con excepción de los partidos políticos.**

Una vez, precisado lo anterior, lo infundado del motivo de inconformidad, radica en que, el partido político recurrente parte de una premisa equivocada, al considerar que los partidos políticos por recibir mayormente recursos de naturaleza pública, deben sujetarse a la fiscalización conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y, a las normas y procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.

Ello es así, porque el hecho de que la base I, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca que los partidos políticos son entidades de interés público ,y reciban mayoritariamente recursos públicos, no trae como consecuencia que éstos deban regularse por una normativa distinta a la expresamente prevista en la propia Constitución Federal y leyes secundarias, puesto que con tal carácter no se actualizan las hipótesis previstas para su aplicación, tanto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En este sentido, la normatividad aplicable para el caso de los partidos políticos y la fiscalización de sus recursos, no puede ser otra que la que emita el órgano facultado constitucional y legalmente para tales efectos, como lo es el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, el Reglamento de Fiscalización, en modo alguno contraviene los principios de objetividad y certeza, derivados del artículo 41 constitucional, por el solo hecho de que sus normas y procedimientos, no se ajusten a lo establecido por la Auditoría Superior de la Federación, así como a lo previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ya que como ha quedado evidenciado, la propia Constitución Federal faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a su Unidad de Fiscalización, para normar todo lo relacionado con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que reciban financiamiento por cualquier modalidad.

Derivado de lo anterior, carecen de sustento jurídico alguno, los planteamientos del partido político recurrente, en torno a:

a) Que indebidamente el Reglamento impugnado establece que la contabilidad de los partidos, las coaliciones, las agrupaciones y las organizaciones de ciudadanos deberán observar las Normas de Información Financiera (NIF'S), previstas en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización controvertido;

b) Que el citado ordenamiento reglamentario adolece de parámetros para justificar sus observaciones en torno a la acreditación del objeto partidista del gasto realizado y, que carece de criterios contables que contribuyan al mejoramiento de la transparencia en el uso de los recursos públicos;

c) Que el artículo 38, párrafo 2, del indicado Reglamento, se

contrapone con lo dispuesto en el numeral 40, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, al dejar al libre albedrío de los partidos políticos, la determinación del porcentaje de depreciación de los activos fijos;

d) Que con los procedimientos de auditoría aplicados por la Unidad de Fiscalización se rompe con los principios de las Normas y Procedimientos de Auditoría Generalmente Aceptados (NAGAS), emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos al contemplar aspectos de carácter administrativo que no deben de ser sancionados y calificados por el importe de la operación que se determinó;

e) Que los criterios de fiscalización sobre los recursos de los partidos políticos, deben ser claros y congruentes e ir acordes con los protocolos de auditoría pública instrumentados por el Órgano Superior de Fiscalización de la Federación; y,

f) Que los criterios aprobados en la resolución impugnada permitieron la simulación en el ejercicio de los gastos, haciendo nugatoria la existencia de los gastos de los topes de campaña.

Lo anterior es así, en virtud de que la pretensión del partido político actor tiene como sustento el que la revisión y fiscalización, tratándose de recursos públicos federales, como lo son los que reciben los partidos políticos, debe sujetarse a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como a los procedimientos de auditoría establecidos por la Auditoría Superior de la Federación, a través de las Normas Generales

de Auditoría Pública (NAGAS), circunstancia que como ha quedado evidenciado, no resulta aplicable al caso concreto, pues se reitera que la normativa que debe regir la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, es la aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través del Reglamento de Fiscalización y demás acuerdos en la materia.

Agravio tercero.- Inconstitucionalidad, solicitud de inaplicación e indebida interpretación del artículo 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización.

Esta Sala Superior estima **parcialmente fundados** los planteamientos esgrimidos por el partido político recurrente, por lo siguiente:

En el examen habrá que verificar si el precepto analizado faculta a la autoridad, al momento de establecer la cuantía de la multa, a tomar en cuenta la gravedad de la infracción, el valor jurídico lesionado, la capacidad económica del sujeto responsable, la reincidencia, o cualquier otro elemento conducente para la individualización correspondiente.

Igualmente, se tendrá que analizar si es factible sancionar a los partidos coaligados a virtud de la falta cometida por la coalición, teniendo en cuenta, para tal fin, que la norma constitucional delega a la ley, la facultad de regular la forma de participación de los partidos políticos en las elecciones, como pueden ser, entre otros aspectos, si deciden contender de manera individual o en forma coaligada, y en este último caso, las reglas a las que

queda sujeta la coalición; la obligación que tienen tanto los institutos políticos como las coaliciones de sujetarse a los topes de campaña, etcétera.

Además, deberá tenerse en consideración que de conformidad con los artículos 95, párrafo 1 y 98, párrafo 2, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹, los partidos políticos tienen derecho a formar coaliciones para participar en las elecciones; con la obligación, en su caso, de manifestar en el convenio de coalición que se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido.

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

En el orden jurídico nacional electoral se prevé un catálogo de derechos en favor de los partidos políticos para el cumplimiento de sus finalidades constitucionales y legales, que van desde acceder a radio y televisión, recibir financiamiento público y otras prerrogativas a fin de llevar a cabo sus actividades, hasta aquéllos relacionados directamente con su participación en los procesos electorales para la integración de los órganos de representación política.

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

En lo tocante a este segundo supuesto, el artículo 93, párrafo 2, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales², preveía el derecho de los partidos políticos nacionales de formar coaliciones con fines electorales.

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

En la tesis número XXVII, publicada con el rubro: **“COALICIONES. SÓLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES³”**, se precisa, que una vez concluido el proceso electoral, la coalición se disuelve aunque sus obligaciones subsisten y recaen en los partidos políticos que la integraron.

Para la participación de las coaliciones en los comicios, el citado código electoral federal preveía ciertas modalidades a efecto de posibilitar su objetivo electoral, entre las que destacan: el derecho a interponer los medios de impugnación legales por quien ostente la representación de ese ente; así como el cumplimiento de algunas obligaciones, tales como el sostenimiento de la plataforma electoral de acuerdo con la

² Ordenamiento legal vigente en las fechas en que se cometieron las conductas infractoras.

³ Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis. Volumen 2. Tomo I, páginas 1014 a 1016.

declaración de principios, programa de acción y estatutos adoptados por esa unión.

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

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

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

Las cuestiones aludidas devienen ajenas para determinar la responsabilidad de la entidad coaligada en caso de que a través

de alguno de sus miembros incurra en alguna falta, hecho irregular o transgresión a la normatividad electoral.

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

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

En lo que respecta a esto último, la Sala Superior en forma reiterada ha sostenido que el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral,⁴ en la aplicación de sanciones derivadas de infracciones a la normatividad electoral, debía considerar la calidad y características del sujeto infractor, las circunstancias particulares del caso concreto y las condiciones específicas de cada partido político integrante de la coalición.

⁴ Ahora Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Cierto, con independencia de la falta cometida y de su gravedad o levedad, así como de la responsabilidad que asume la coalición como persona jurídica, para efectos de la sanción que corresponda imponer, por una ficción de la ley, quienes afrontan tal consecuencia —la sanción— son todos los partidos que la integran.

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española *“equivalente”*, significa lo que equivale a otra cosa, y por *“equivaler”* se entiende *“ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia”*.

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

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

Debe anotarse, que si bien la intención del legislador ordinario fue sancionar la violación al rebase de los topes de gastos de campaña, con un monto igual al ejercido en exceso, la sanción que para esa cantidad se aplicará a los integrantes de una coalición deberá atender necesariamente a los lineamientos previstos en el artículo 355, párrafo 5, para fijar la sanción de manera individualizada a cada uno de los institutos políticos coaligados.

Ahora bien, para determinar el alcance y significado de la disposición reglamentaria en estudio, debe tomarse en consideración el precepto en su integridad y el sistema normativo en que está inserto; ya que no puede interpretarse de manera sesgada y/o aislada, por el contrario, su sentido debe definirse en el contexto que regulan todas las normas y los principios que forman parte del sistema a que pertenece.

De ese modo resulta imprescindible tener en cuenta que las disposiciones reglamentarias deben ser entendidas a la luz de

los preceptos que desarrollan, en los cuales encuentran su límite y sentido, por ende, deviene inaceptable una interpretación en la que se deje de lado la norma que desglosa y el sistema jurídico a que pertenece, así como aquella que soslaye los límites impuestos a la facultad reglamentaria.

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

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

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

“Artículo 342.

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

(...)

c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de

financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;

(...)

f) Exceder los topes de gastos de campaña;

(...)

Artículo 354.

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

a) Respecto de los partidos políticos:

(...)

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

(...)

Artículo 355.

(...)

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

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

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

c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;

- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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

(...)

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

Por su parte el Reglamento de Fiscalización establece:

“Artículo 279.

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

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

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

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

Por tanto, la individualización de la sanción debe justificarse respecto de cada uno de los partidos políticos integrantes de la coalición, atendiendo a los lineamientos que se desarrollan en los artículos 354 y 355, del propio Libro Séptimo, del invocado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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

ejercida en exceso (punto fundamental de la multa impuesta).

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

Lo expuesto revela que el artículo 279 se ajusta a las disposiciones que regulan lo atinente al dictamen y proyecto de resolución que presentó la anterior Unidad de Fiscalización al entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativo, entre otros, al informe de gastos de campaña y aplicación de sanciones con motivo del rebase de tope de gastos de esa naturaleza.

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

Esto es así, porque el contenido integral del artículo 279 en análisis es acorde con los lineamientos que se prevén en los artículos 354 y 355, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto, se reitera, para fijar la sanción deben tenerse en cuenta, entre otros aspectos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el interés jurídico tutelado por el derecho; además de señalar expresamente que **si se trata de integrantes de una coalición**

se debe sancionar de manera individual a cada instituto político en atención, al porcentaje aportado por cada uno de los partidos políticos en términos del convenio de coalición; sus respectivas condiciones; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; así como la solvencia socioeconómica del infractor.

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

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

A lo anterior cabe agregar, que puede haber circunstancias agravantes o atenuantes en la ejecución de la infracción que determinan un mayor o menor grado de culpabilidad sobre alguno de los partidos integrantes de la coalición, por lo que para sancionar la conducta se deben desterrar aspectos arbitrarios o caprichosos, lo cual obliga a la autoridad a exponer

los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en que se apoya.

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

Así, opuestamente a lo estimado por la responsable, para imponer la sanción no basta considerar el elemento objetivo consistente en la cantidad ejercida en exceso y dividirla entre los integrantes de la coalición, para que el resultado sea la base inicial de la multa a imponerse, ya que se reitera, debe ser proporcional a las características específicas de cada miembro de la coalición.

De esta manera, devienen **infundados** los motivos de disenso relativos a la aducida irregularidad constitucional del precepto normativo bajo estudio, así como lo relacionado con la solicitud de inaplicación del aludido dispositivo reglamentario, sin embargo esta Sala Superior estima que por las razones expuestas en párrafos precedentes resulta **fundado** el motivo de inconformidad por cuanto hace a la indebida interpretación de la mencionada porción normativa, ello porque la autoridad responsable impuso una multa igual a partidos que tienen

condiciones disímbolas, por lo que en esa tesitura lo conducente es revocar por cuanto hace a la imposición e individualización de la sanción correspondiente a Movimiento Ciudadano con motivo del rebase de topes de gastos de campaña, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral⁵ individualice de nueva cuenta la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del mencionado instituto político, conforme a lo razonado en párrafos precedentes.

Al efecto son aplicables las tesis emitidas por esta Sala Superior de rubros: **SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN.**⁶

COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE.⁷

Efectos de la sentencia. Conforme a lo expuesto, lo procedente es revocar la determinación impugnada, a fin de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral analice

⁵ Autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral.

⁶ 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.

⁷ 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.

nuevamente la infracción e individualice la sanción correspondiente, partiendo de que en la aplicación del artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, no basta considerar el elemento objetivo consistente en la cantidad ejercida en exceso y dividirla entre los integrantes de la coalición.

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

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

Agravio cuarto.- Falta de fundamentación y motivación de la sanción impuesta, respecto del rebase de topes de

gastos de campaña de la elección presidencial.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el planteamiento descrito por el recurrente deviene sustancialmente **fundado**.

Lo anterior es así, pues como se expuso al analizar el agravio precedente, la autoridad responsable realizó una indebida interpretación del numeral 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización controvertido, al pronunciarse sobre la individualización de la sanción aplicable a los integrantes de la otrora coalición "Movimiento Progresista", por el rebase de tope de gastos de campaña correspondiente a la última elección presidencial, de ahí que como lo aduce el recurrente, la resolución impugnada carezca de fundamentación y motivación por cuanto hace a la individualización de la sanción impuesta.

Agravio quinto. Falta de fundamentación y motivación de las sanciones impuestas a Movimiento Ciudadano relacionadas con diversas conclusiones contenidas en el Dictamen consolidado.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los planteamientos que hace valer el partido político actor, en este apartado, por las razones que se indican a continuación:

Por lo que hace, a lo manifestado por el partido político recurrente, en el sentido de que la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral no se apegó a lo dispuesto por el artículo 84, párrafo 1, incisos b) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en el mismo no

se hace referencia específica a las coaliciones y por tanto, la notificación de requerimientos debió hacerse de manera individualizada a cada partido político integrante de la coalición, este órgano jurisdiccional electoral federal estima que no le asiste la razón, dado que independientemente, de que al analizarse el diverso agravio identificado como 1), relacionado con la inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización, se arribó a la conclusión de que si los partidos políticos se encuentran obligados a presentar los informes de precampaña y campaña correspondientes a los procesos electorales en los que participen y, a sujetarse al procedimiento para la presentación y revisión de dichos informes, resulta inconcuso que las coaliciones al no constituir un ente jurídico diverso al de los partidos políticos que la integran, igualmente se encuentran obligadas a cumplir en los mismos términos con la normativa electoral, como si se tratara de un solo partido político, lo cierto es que la autoridad responsable no se encontraba constreñida a atender el planteamiento en los términos propuestos por el impetrante.

Al efecto, la normativa aplicable al caso concreto, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

Reglamento de Fiscalización.

Artículo 9.

1. Las notificaciones podrán hacerse:
 - a) De manera personal, cuando así se determine, pero en todo caso lo serán las efectuadas a los sujetos siguientes:
 - iii. Las notificaciones a las coaliciones se realizarán en las oficinas del partido que ostente la representación, en

términos del convenio celebrado entre los partidos integrantes; si la coalición termina, se notificará en las oficinas donde cada uno de los partidos que conformaron la coalición, mantenga su representación en el Instituto.

Artículo 161.

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

...

b) Convenir en que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de conformidad con lo que determine el convenio de coalición y lo que acuerde el órgano de finanzas de la coalición, utilizando para ello una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN -COA, CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición. Las cuentas bancarias a que se refieren los artículos 69, 76 y 170 al 172 del Reglamento deberán abrirse a nombre de ese partido. Los candidatos, o el órgano de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual será expedida a nombre del partido designado, y deberá contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes. El partido designado por la coalición deberá constar en el convenio de coalición correspondiente. El órgano de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla. El órgano de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas.

Artículo 346.

1(*sic*) Si durante la revisión de los informes la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificará al partido, coalición, agrupación política, organización de observadores u organización de ciudadanos que hubiere incurrido en ellos, según sea el caso, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presenten la documentación solicitada así como las aclaraciones o rectificaciones que estimen pertinentes.

2. Las aclaraciones a los informes trimestrales de los partidos se realizarán en el informe del siguiente trimestre.

Artículo 347.

1. Los escritos de aclaración o rectificación a los oficios señalados en el artículo 346 del Reglamento, deberán ser firmados por el encargado del órgano de finanzas del sujeto obligado y presentarse tanto en medio impreso como magnético a la Unidad de Fiscalización, señalando de manera pormenorizada la documentación que se entrega, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente por parte del personal comisionado de la autoridad.

De lo anterior se desprende que: las notificaciones a las coaliciones deben realizarse en las oficinas del partido político que ostente la representación, en términos del convenio celebrado entre los partidos políticos integrantes; que el órgano de finanzas de la coalición es responsable de la presentación de los informes ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas; si durante la revisión de los informes la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo debe notificar a la coalición de que se trate; y, los escritos de aclaración o rectificación deberán ser firmados por el encargado del órgano de finanzas del sujeto obligado.

De ahí que, si el convenio de la coalición total "Movimiento Progresista" integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, en su cláusula quinta, inciso a), estableció que la representación de la misma ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, correspondería al Partido de la Revolución Democrática, mientras que en la cláusula séptima,

inciso c), se previó que para la administración y reporte de los gastos de campaña, se designaría al referido partido político como responsable del órgano de finanzas de la coalición, resulta inconcuso que la notificación de los requerimientos que se generaron por parte de la Unidad de Fiscalización del citado Instituto, con motivo de la revisión de los informes de campaña, correspondientes a dicha coalición, debían hacerse a dicha representación y, no así a los demás partidos políticos integrantes de la misma.

En las relatadas condiciones no le asiste razón a Movimiento Ciudadano, al suponer que debía haber sido notificado de las observaciones generadas con motivo de la revisión de los informes de gastos de campaña, de ahí que en este aspecto resulte infundado su planteamiento.

En virtud de lo anterior, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que tampoco asiste la razón al partido político recurrente, al sostener que el órgano administrativo de fiscalización del Instituto Federal Electoral, únicamente notificó los oficios de errores y omisiones al órgano de finanzas de la coalición y que las copias de los mismos no le fueron notificadas en tiempo y forma, coartando con ello su derecho de contar con los diez y cinco días hábiles para desahogar o aclarar las observaciones formuladas con motivo de la revisión de los informes respectivos, a que se refiere el artículo 84, párrafo 1, incisos b) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ello es así, porque la representación de la citada coalición ante el Instituto Federal Electoral y, particularmente, ante la Unidad de Fiscalización, corresponde al órgano de finanzas de la misma, de acuerdo al convenio celebrado entre los integrantes de la coalición "Movimiento Progresista", de ahí que la citada Unidad en modo alguno se encontraba obligada a notificar de manera personal al recurrente, los requerimientos que se generaron con motivo de la revisión de los informes de campaña, máxime que de los artículos 346 y 347, anteriormente transcritos, se advierte que la existencia de errores u omisiones técnicas que la mencionada Unidad detecte durante la revisión de los informes respectivos, debe ser notificada a la coalición y, no así a cada partido político integrante de la misma.

Por tanto, los plazos a los que alude Movimiento Ciudadano en su escrito de demanda (diez y cinco días), se otorgan a la coalición en comento, para subsanar las inconsistencias advertidas por la Unidad de Fiscalización, de ahí lo infundado de este planteamiento.

Por otro lado, deviene **infundado** el motivo de disenso relativo a que la Unidad de Fiscalización, dejó en estado de indefensión al recurrente y violó las normas personales de auditoría, toda vez que en desapego al artículo 84, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no le informó por oficio de la valoración final de las aclaraciones que se le proporcionaron en tiempo y forma, por lo que los partidos políticos coaligados conocieron el resultado en cuestión hasta el momento en que se presentó el proyecto de

Dictamen Consolidado.

Al respecto, esta Sala Superior estima que, contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, el proceder de la Unidad de Fiscalización se encuentra ajustado a Derecho, toda vez que la garantía de audiencia establecida por el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades, la relativa a que, en el proceso que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Entre estas reglas del debido proceso, necesarias para garantizar la defensa adecuada de los gobernados, de manera genérica, están las siguientes: **1)** La notificación del inicio del proceso y sus consecuencias; **2)** La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se sustente la defensa; **3)** La oportunidad de alegar, y **4)** El dictado de una determinación que resuelva la litis.

En congruencia con lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal considera que los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, derivados de la participación en un proceso electoral federal, como aconteció en la especie, deben sujetarse a las reglas del debido proceso tuteladas, entre otros, por el artículo 17, de la Constitución Federal, consistentes en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta,

completa e imparcial.

En este sentido, resulta incuestionable que dentro de las formalidades fundamentales de las etapas del procedimiento de revisión de los informes de ingresos y egresos de gastos de campaña, también está inmersa la posibilidad de que el sujeto obligado se encuentre en aptitud de aclarar o presentar la documentación respectiva, en caso de que se le formulen requerimientos, a fin de poder comprobar la veracidad de lo reportado y formular las aclaraciones que estime favorables a sus intereses, para que sean tomadas en cuenta en el momento oportuno.

En lo conducente, resulta aplicable la Jurisprudencia 29/2012, visible a fojas 129 y 130, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es del orden siguiente: ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

De conformidad con lo anterior y, a fin de no dejar en estado de indefensión a la coalición "Movimiento Progresista", la Unidad de Fiscalización, en estricto cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 84, párrafo 1, incisos b) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 346 y 349, del Reglamento de Fiscalización le formuló diversos requerimientos, dirigidos al responsable del órgano de finanzas de la misma, entre otros, los oficios identificados con las claves:

UF-DA/12778/12, UF-DA/14084/12, UF-DA/3677/13 y UF-DA/5224/13, de veintinueve de octubre y cinco de diciembre de dos mil doce, así como dieciocho de abril y veinticuatro de mayo de dos mil trece, respectivamente, por los que se solicitó diversa información y documentación relacionada con las observaciones derivadas de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña, mismos que fueron atendidos en su oportunidad, por el órgano de finanzas de la coalición de mérito.

De ahí que, en modo alguno pueda suponerse que, con su actuar la autoridad responsable vulneró la garantía de audiencia que aduce el recurrente, ello porque el hecho de que, en la parte final del citado artículo 84, párrafo 1, inciso c), se disponga que la Unidad de Fiscalización informará igualmente del resultado de las aclaraciones o rectificaciones hechas antes del vencimiento del plazo de veinte días para elaborar el dictamen consolidado, no significa que dentro del procedimiento de revisión de los informes sobre el origen y aplicación de los recursos, se establezca una tercera etapa para solventar o aclarar las observaciones formuladas por la autoridad responsable, sino simplemente dar a conocer a los sujetos objeto de fiscalización, los resultados de la revisión atinente antes de que se formule el proyecto de dictamen consolidado.

Por lo que, en el caso, si como lo manifiesta el recurrente, no se notificaron tales resultados a la coalición total "Movimiento Progresista", dicha circunstancia por sí misma, no puede depararle perjuicio alguno, porque la información a comunicar

por parte de la Unidad de Fiscalización, únicamente tiene por finalidad el hacer del conocimiento de los partidos políticos y coaliciones cuyos informes fueron revisados, los resultados atinentes, mismos que no son definitivos, pues la etapa siguiente del procedimiento de fiscalización prevé la elaboración de un proyecto de dictamen y resolución, que en todos los casos, deberá ser motivo de análisis y aprobación por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En las relatadas circunstancias, esta Sala Superior no advierte que con el proceder de la autoridad responsable, se haya vulnerado la garantía de audiencia que plantea el recurrente, ni tampoco como consecuencia, la violación a las normas personales de auditoría a las que alude en su escrito recursal.

Por otro lado, esta Sala Superior estima **infundado** el motivo de inconformidad consistente, en que a decir del partido político recurrente, la resolución impugnada presenta incongruencias, como por ejemplo, la indicada en el inciso p), de la conclusión 113, en la cual la autoridad responsable determinó que la coalición "Movimiento Progresista" no comprobó el origen de los recursos, siendo que en el mismo dictamen se observa que los asientos contables reflejan que se trata de transferencias en especie, que contablemente provienen de los recursos aportados por los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos de la Revolución Democrática y de Movimiento Ciudadano, lo que evidencia el origen de dichos recursos, que puede constatarse en la revisión del informe anual, además de que las pólizas respectivas si contaron con la documentación soporte,

circunstancia que motivó la imposición de una sanción consistente en \$1,134,248.21 (un millón ciento treinta y cuatro mil doscientos cuarenta y ocho pesos 21/100 M.N.).

Para arribar a la anterior conclusión, se estima pertinente transcribir, la normativa aplicable, al presente asunto.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 83

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

...

d) Informes de campaña:

...

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

Reglamento de Fiscalización.

Artículo 149.

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

...

Ahora bien, lo infundado del motivo de disenso radica en que el partido político actor parte de una premisa equivocada, al suponer que fue sancionado por no haber comprobado el origen

de los ingresos recibidos para participar en el proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce, respecto de la campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, circunstancia que no corresponde a la realidad.

En efecto, de la parte conducente de la resolución impugnada (fojas 5382 a 5420), identificada con el inciso p), apartados de “EGRESOS”, “Circularización a Proveedores”, en la “Conclusión 113”, relativa a la irregularidad consistente en que, la coalición “Movimiento Progresista” no realizó el registro de catorce facturas presentadas por el proveedor, por un importe de \$3,150,689.48 (tres millones ciento cincuenta mil seiscientos ochenta y nueve pesos 48/100 M.N.), se advierte, en lo que interesa lo siguiente:

Que derivado de los actos de vigilancia realizados por la Unidad de Fiscalización, se observó que existían proveedores que manifestaron haber realizado operaciones con la coalición “Movimiento Progresista”, confirmando la existencia de catorce facturas, que no fueron localizadas en la contabilidad respectiva de la misma.

Razón por la cual, la Unidad de Fiscalización formuló sendos requerimientos a la coalición de mérito, considerando insatisfactorias las respuestas proporcionadas, dado que aun cuando ésta último hubiese señalado estar efectuando el análisis de las facturas en comento, con la finalidad de verificar que se encontraban registradas en las cuentas de gastos centralizados, ello no la eximía de verificar y realizar el registro

contable de dichos comprobantes.

Precisado lo anterior, en el apartado II Individualización de la sanción (fojas 5400 a 5401), la autoridad responsable precisó que con la conducta descrita en los párrafos precedentes, se violentaban los artículos 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, el diverso 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, de ahí que procedió a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades del caso en concreto y, siguiendo los criterios sostenidos por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-5/2010.

Así, por cuanto hace a la calificación de la falta, se determinó que correspondía a una omisión de la citada coalición, consistente en haber incumplido con su obligación de rendición de cuentas, al no reportar los gastos realizados en el informe de campaña respectivo, vulnerando con ello los dispositivos normativos antes indicados, precisando las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron los hechos, así como de que se trataba de una conducta culposa, esto es, una falta sustantiva que se traducía en un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y a los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización.

Por otra parte, en lo relativo al rubro de singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas (fojas 547 y 548), arribó a la conclusión de que, en el caso concreto, existía pluralidad en las faltas cometidas, por lo que al actualizarse una pluralidad de conductas, las faltas adquirirían un carácter sustantivo o de

fondo, de ahí que calificó la falta cometida como grave ordinaria, al no existir constancias de reincidencia, respecto de la conducta imputada, procediendo a la imposición de la sanción, considerando la capacidad económica de cada uno de los integrantes de la coalición "Movimiento Progresista", en base al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio dos mil trece, correspondiéndole al Partido de la Revolución Democrática, recursos por la cantidad de \$634,867,508.95 (seiscientos treinta y cuatro millones ochocientos sesenta y siete mil quinientos ocho pesos 95/100 M.N.); al Partido del Trabajo, recursos por la cantidad de \$273,435,553.55 (doscientos setenta y tres millones cuatrocientos treinta y cinco mil quinientos cincuenta y tres pesos 55/100 M.N.); y, a Movimiento Ciudadano, recursos por la cantidad de \$257,877,302.28 (doscientos cincuenta y siete millones ochocientos setenta y siete mil trescientos dos pesos 28/100 M.N.).

Ahora bien, para el criterio de distribución de las sanciones pecuniarias impuestas a los partidos políticos integrantes de la coalición (foja 5414), se determinó que toda vez, que para la campaña presidencial los partidos políticos coaligados habían destinado el cincuenta por ciento del financiamiento recibido, el criterio de distribución de las sanciones debía quedar de la siguiente forma: 50% (cincuenta por ciento) Partido de la Revolución Democrática; 26% (veintiséis por ciento) Partido del Trabajo; y, 24% (veinticuatro por ciento) Movimiento Ciudadano.

De ahí que correspondía sancionar al partido político actor con

la cantidad de \$1,134,248.21 (un millón ciento treinta y cuatro mil, doscientos cuarenta y ocho pesos 21/100 M.N.), lo que representaba una reducción del 0.22% (cero punto veintidós por ciento), de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde.

En dicho sentido, resulta evidente que la sanción impuesta al partido político actor no tuvo como causa el desconocimiento del origen de los recursos o la no presentación de la documentación soporte, sino que, por el contrario, como ha quedado debidamente demostrado, ésta se debió a que la coalición "Movimiento Progresista" no había registrado en su contabilidad los egresos realizados con diversos proveedores, violando con ello la normativa legal y reglamentaria indicada, de ahí que no exista la incongruencia planteada.

Por otra parte, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de inconformidad, mediante el cual el partido político actor manifiesta que la resolución impugnada presenta incongruencias, como por ejemplo, la indicada en el inciso e), de la conclusión 35, en la cual la autoridad responsable determinó que del monitoreo realizado a las páginas de internet se había localizado propaganda en beneficio del entonces candidato a la Presidencia de la República, postulado por dicha coalición, sin embargo, no se había encontrado en la documentación presentada los gastos por el diseño, mantenimiento y renta de espacios en internet, circunstancia que motivó la imposición de una sanción consistente en \$223,328.39 (doscientos veintitrés mil trecientos veintiocho

pesos 39/100 M.N.), al incumplir lo dispuesto por el artículo 77, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que en su opinión constituye una arbitrariedad, pues no es posible señalar que solo los partidos políticos contratan sitios de internet que hagan referencia a los candidatos que postulen, porque se trata de una herramienta gratuita y universal, donde los sitios que existen en la red, no necesariamente tienen un costo por su uso.

Al efecto, se estima pertinente transcribir el artículo 77, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual es del orden siguiente:

Artículo 77

...

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Ahora bien, a fin de analizar el presente agravio, se estima oportuno tener presente, los antecedentes que informan del caso:

a) Por oficio UF-DA/12778/12, de veintinueve de octubre de dos mil doce, el Director General de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral requirió, entre otras cuestiones, al responsable del órgano de finanzas de la coalición "Movimiento Progresista", diversa documentación relacionada con el resultado del monitoreo a páginas de internet (<http://radioamlo.org>; <http://www.morena.org>;

<http://www.amlo.org.mx>; <http://amlo.si>;
<http://lopezobradordvds.blogspot.mx> y <http://regeneracion.mx>),
en el cual se había advertido propaganda que benefició a su
otrora candidato a la Presidencia de la República,
específicamente, la vinculada con el gasto del diseño,
mantenimiento y renta del espacio en internet, por el periodo
comprendido del doce de mayo al veintisiete de junio de dos mil
doce, sin que se hubiere localizado la documentación
respectiva; y,

b) Mediante oficio UF-DA/14084/12, de cinco de diciembre de
dos mil doce y, toda vez que con el oficio descrito en el párrafo
precedente no se habían solventado las observaciones
formuladas, el referido Director General de la Unidad de
Fiscalización requirió, nuevamente, en los mismos términos al
responsable del órgano de finanzas de la coalición “Movimiento
Progresista”.

De la parte conducente de la resolución impugnada (fojas 4951
a 4975), identificada con el inciso e), en los apartados de
“EGRESOS”, “Monitoreo a Páginas de Internet”, en la
“Conclusión 35”, relativa a la irregularidad consistente en que, la
coalición actora no reportó el gasto por el diseño,
mantenimiento y renta de espacios en seis sitios de internet, en
que se promocionó a su otrora candidato a la Presidencia de la
República, por un monto de \$465,332.17 (cuatrocientos sesenta
y cinco mil trescientos treinta y dos pesos 17/100 M.N.), se
advierte, en lo que interesa lo siguiente:

Que de la verificación efectuada a las páginas de internet, se localizó propaganda durante el periodo de campaña, en beneficio del entonces candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos postulado por la coalición “Movimiento Progresista”; sin embargo, no se había localizado en la documentación presentada, lo relativo a los gastos por el diseño, mantenimiento y renta de espacios en internet, por el periodo del doce de mayo al veintisiete de junio de dos mil doce.

Derivado de lo anterior, la Unidad de Fiscalización formuló sendos requerimientos a la coalición de mérito, considerando insatisfecha la respuesta proporcionada, en el sentido de que se estaba llevando a cabo un análisis de los gastos detectados por la autoridad electoral, toda vez que podían estar registrados en los gastos centralizados y, en el caso de no contar con ello, y se tuviera que realizar algún movimiento contable se haría del conocimiento de dicha autoridad de manera inmediata.

Determinando la Unidad de Fiscalización que, una vez acreditada la conducta violatoria a lo dispuesto por el citado artículo 77, numeral 3 (fojas 4956 a 4975), del Código de la materia, lo procedente era individualizar la sanción, atento a las particularidades del caso en concreto y, siguiendo los criterios sostenidos por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-5/2010.

Así, por cuanto hace a la calificación de la falta, se determinó que correspondía a una omisión de la citada coalición,

consistente en no haber reportado el ingreso correspondiente al diseño, mantenimiento y renta de espacios en seis sitios de internet, de forma tal que había tolerado aportaciones de personas no identificadas, vulnerando con ello el dispositivo legal antes indicado, precisando las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron los hechos, así como de que se trataba de una conducta culposa, esto es, una falta sustantiva que se traducía en un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y a los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización.

Por otra parte, en lo relativo al rubro de singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas (fojas 4963), arribó a la conclusión de que, existía pluralidad en las faltas cometidas, por lo que al actualizarse una pluralidad de conductas, las faltas adquirirían un carácter sustantivo o de fondo, de ahí que calificó la falta cometida como grave ordinaria, al no existir constancias de reincidencia, respecto de la conducta imputada, procediendo a la imposición de la sanción, considerando la capacidad económica de cada uno de los integrantes de la coalición “Movimiento Progresista”, en base al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio dos mil trece, correspondiéndole al Partido de la Revolución Democrática, recursos por la cantidad de \$634,867,508.95 (seiscientos treinta y cuatro millones ochocientos sesenta y siete mil quinientos ocho pesos 95/100 M.N.); al Partido del Trabajo, recursos por la cantidad de \$273,435,553.55 (doscientos setenta y tres millones cuatrocientos treinta y cinco mil quinientos cincuenta y tres pesos 55/100 M.N.); y, a

Movimiento Ciudadano, recursos por la cantidad de \$257,877,302.28 (doscientos cincuenta y siete millones ochocientos setenta y siete mil trescientos dos pesos 28/100 M.N.).

Ahora bien, para el criterio de distribución de las sanciones pecuniarias impuestas a los partidos políticos integrantes de la coalición (fojas 4967 a 4969), se determinó que toda vez, que para la campaña presidencial los partidos políticos coaligados habían destinado el cincuenta por ciento del financiamiento recibido, el criterio de distribución de las sanciones debía quedar de la siguiente forma: 50% (cincuenta por ciento) Partido de la Revolución Democrática; 26% (veintiséis por ciento) Partido del Trabajo; y, 24% (veinticuatro por ciento) Movimiento Ciudadano.

De ahí que correspondía sancionar al partido político actor con la cantidad de \$223,328.39 (doscientos veintitrés mil trecientos veintiocho pesos 39/100 M.N.).

Por lo tanto, resulta evidente que la sanción impuesta al partido político actor, se encuentra ajustada a Derecho y, no es arbitraria, como lo manifiesta el impetrante, en virtud de que, la autoridad responsable sustentó su determinación, en el hecho de que, con las páginas en los seis sitios de internet aludidos, la coalición "Movimiento Progresista", había obtenido un beneficio a favor de su otrora candidato a la Presidencia de la República, traducido en una aportación de personas no identificadas, por no tener certeza del origen de dichos recursos, pues en modo

alguno acreditó los gastos por el diseño, mantenimiento y renta de espacios en los sitios de internet, a pesar de los requerimientos que le fueron formulados, en términos de lo dispuesto por los artículos 346 y 349, del Reglamento de Fiscalización y, sin que exista constancia en autos de que la citada coalición se hubiese deslindado de la conducta imputada.

De ahí que, más allá de lo que plantea el recurrente, en el sentido de que no solamente los partidos políticos contratan sitios en internet que hagan referencia a los candidatos que postulen y, de que dichos espacios no necesariamente tengan un costo por su uso, lo cierto es que la autoridad responsable tuvo por acreditado el beneficio obtenido por la coalición "Movimiento Progresista" a través de dichas páginas, de ahí que dicha circunstancia la hubiere considerado como una aportación en especie, realizada por personas no identificadas y, por tanto, debía acreditarse contablemente para efectos de la comprobación de gastos realizados con motivo de la campaña electoral de mérito dicha circunstancia.

Por otro lado, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso, mediante el cual el partido político recurrente sostiene en relación con el inciso g), de las conclusiones 41, 42, 42.2 y 132, relacionadas con el monitoreo de espectaculares, que la autoridad responsable aplicó criterios que no fueron homogéneos, ya que mientras a la coalición "Movimiento Progresista" se determina que no aclaró el origen ni presentó en sus escritos de registros contables la documentación soporte que comprobara que dichos espectaculares se encontraban

incluidos dentro de los informes de campaña, circunstancia por la cual se le impuso a Movimiento Ciudadano las siguientes sanciones: \$2,451,256.03 (dos millones cuatrocientos cincuenta y un mil doscientos cincuenta y seis pesos 03/100 M.N.), \$121,481.17 (ciento veintiún mil cuatrocientos ochenta y un pesos 17/100 M.N.), \$311.65 (trescientos once pesos 65/100 M.N.), y \$2.705,310.52 (dos millones setecientos cinco mil trescientos diez pesos 52/100 M.N.), respectivamente. En tanto, que en el dictamen consolidado a precampaña para el caso del Partido del Trabajo, dicha autoridad determinó que al no tener certeza de los recursos utilizados para el pago de diez anuncios espectaculares colocados en la vía pública y bardas, propuso iniciar un procedimiento oficioso para verificar el origen lícito de los mismos.

Lo anterior es así, porque de conformidad con lo dispuesto por los artículos 40, 118, apartado 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene facultades para investigar la verdad de los hechos por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan, pues el esclarecimiento de dicha facultad tiene por objeto que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general, por lo que no puede verse limitada por las circunstancias apuntadas y, por tanto, puede ejercerla de oficio.

Con base en lo anterior, se considera conveniente tener presente, las partes conducentes de las resoluciones CG583/2012, de veintitrés de agosto de dos mil doce, relativa a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña ordinarios de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales correspondientes al proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce; así como la identificada con la clave CG190/2013, que dio origen al medio impugnativo que se resuelve.

CG583/2012

En el inciso c), de la conclusión 22 (fojas 715 a 722), se analizó la irregularidad relativa a cinco facturas que por concepto de diez anuncios espectaculares y seis bardas, el Partido del Trabajo no había presentado la relación de las bardas, las fotografías, las copias de los cheques o de las transferencias electrónicas con las que fueron pagadas, los contratos de prestación de servicios, las hojas membretadas de los anuncios espectaculares y el informe pormenorizado, derivada de la queja presentada el ocho de febrero de dos mil doce, por la representante propietaria del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo Distrital 04 en Durango del Instituto Federal Electoral.

Al efecto, el nueve de febrero del año de dos mil doce, el Consejero Presidente del referido Consejo Distrital determinó

dar vista a la Unidad de Fiscalización, dado que del análisis al escrito de queja, se desprendía que la quejosa, había manifestado que derivado de la colocación de anuncios espectaculares, así como de la pinta de bardas, se configuraba un beneficio material, que constituía un gasto que debía evaluarse y contabilizarse.

Derivado del desahogo de los requerimientos formulados por la Unidad de Fiscalización al Partido del Trabajo, se determinó que si bien éste había proporcionado cinco pólizas de ingresos con sus respectivas facturas con la totalidad de requisitos fiscales, no había aportado las muestras y los contratos de prestación de servicios, las hojas membretadas, así como el informe pormenorizado, la relación de las bardas y de los espectaculares, las copias de los cheques o de las transferencias electrónicas con las que fueron pagadas las mismas, razón por la cual la autoridad electoral no pudo vincularlas con los espectaculares y bardas observados, de ahí que consideró que no había quedado subsanada totalmente la observación.

De ahí que, al no tener certeza del origen de los recursos utilizados para el pago de los mencionados anuncios espectaculares colocados en la vía pública y seis bardas, se determinó iniciar un procedimiento oficioso para verificar el origen de los recursos que se aplicaron al pago de la contratación de estos conceptos.

CG190/2013

En el inciso g), respecto de las conclusiones 41, 42, 42.2 y 132 (fojas 5004 a 5081), relacionadas con el monitoreo de 1690 anuncios espectaculares, colocados en la vía pública que contenían propaganda electoral en beneficio del entonces candidato a la Presidencia de la República postulado por la coalición " Movimiento Progresista", se determinó que no había sido localizada la documentación soporte que comprobara las erogaciones realizadas por tales anuncios.

Derivado del desahogo de los requerimientos formulados por la Unidad de Fiscalización a la coalición "Movimiento Progresista", se determinó que había omitido presentar documentación alguna que amparara la identificación de los anuncios espectaculares en cuestión, o en su caso, los registros contables que acreditaran el gasto correspondiente, incumpliendo así con lo dispuesto por el artículo 77, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber recibido aportaciones de personas no identificadas que se traducían en un beneficio a su entonces candidato a la Presidencia de la República, que implicaba el no tener certeza del origen de dichos recursos.

De ahí que, la autoridad responsable determinó imponer diversas sanciones a los partidos políticos integrante de la referida coalición, al no haber presentado la documentación soporte respecto a los gastos correspondientes a los espectaculares monitoreados ni haber realizado aclaración alguna en el informe de campaña respectivo, tolerando con ello

las aportaciones de personas no identificadas.

De lo anteriormente reseñado, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, no asiste la razón al partido político al sostener que la autoridad responsable al resolver los diversos asuntos aplicó criterios diferentes, toda vez que como ha quedado demostrado al pronunciarse, respecto de la resolución CG583/2012, sustancialmente se determinó iniciar el procedimiento oficioso, debido a que si bien el Partido del Trabajo había proporcionado cierta documentación (pólizas) para solventar las observaciones formuladas, lo cierto era que no podía vincularla con los espectaculares y bardas observados, de ahí que consideró necesario iniciar un procedimiento oficioso para verificar el origen de los recursos que se aplicaron al pago de la contratación por tales conceptos.

Mientras que, en el presente asunto, la determinación de la sanción impuesta a la coalición "Movimiento Progresista" derivó de que, no obstante los requerimientos que le fueron formulados, no presentó documentación comprobatoria que amparara el origen de los recursos que fueron destinados para el pago de tales espectaculares, lo que denota que, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, la Unidad de Fiscalización realizó actuaciones con la finalidad de esclarecer el origen de los recursos.

En este sentido, resulta inconcuso que la autoridad responsable aplicó criterios diferentes, al tratarse de situaciones distintas, ya que por una parte, tratándose del Partido del Trabajo arribó a la conclusión de que debía iniciar un procedimiento oficioso, a fin

de esclarecer los hechos denunciados que podrían vulnerar lo dispuesto por el artículo 77, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no contar con la documentación soporte, mientras que en el presente caso, la sanción impuesta a la coalición “Movimiento Progresista” obedeció a que no presentó documentación comprobatoria alguna, de ahí que se trate de dos hipótesis jurídicas distintas y, por lo mismo, la autoridad responsable se encontraba impedida para aplicar los mismos criterios como lo propone el recurrente.

En efecto, en la resolución CG583/2012, la autoridad responsable ordenó iniciar el procedimiento oficioso, a fin de determinar el origen de los recursos destinados para el pago de los espectaculares, al contar con elementos mínimos que eventualmente y, una vez agotadas las investigaciones al caso concreto, le permitieran arribar a una conclusión definitiva, respecto de la vulneración o no de la normativa electoral.

En tanto que, ante la ausencia total de la documentación necesaria para acreditar por parte de la coalición “Movimiento Progresista”, el origen de los recursos utilizados para el pago de los espectaculares en cuestión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral se encontraba impedida para ordenar el inicio de un procedimiento oficioso, ante la ausencia de elementos o indicios que permitieran esclarecer el origen de los recursos utilizados por la citada coalición y, que evidenciaban una violación consumada al precepto legal indicado.

De igual forma, esta Sala Superior estima **infundado** el agravio

por el cual el partido político actor sostiene en relación con el inciso m), de las conclusiones 102, 105, 105-1, 146, 148 y 150, inherentes a inserciones y desplegados en prensa, que la autoridad responsable aplicó criterios que no fueron homogéneos, ya que a los integrantes de la coalición “Movimiento Progresista” se les sancionó y, de manera particular, a Movimiento Ciudadano con las multas siguientes: \$1,699,934.05 (un millón seiscientos noventa y nueve mil novecientos treinta y cuatro pesos 05/100 M.N.), \$87,573.65 (ochenta y siete mil quinientos setenta y tres pesos 65/100 M.N.), \$35,029.46 (treinta y cinco mil veintinueve pesos 46/100 M.N.), \$43,568.67 (cuarenta y tres mil quinientos sesenta y ocho pesos 67/100 M.N.), \$38,519.94 (treinta y ocho mil quinientos diecinueve pesos 94/100 M.N.) y, \$209,740.45 (doscientos nueve mil setecientos cuarenta pesos 45/100 M.N.), respectivamente; sin embargo, en el dictamen consolidado a precampaña para el caso del Partido del Trabajo, dicha autoridad determinó que al no tener certeza del origen para el pago de veintinueve desplegados, propuso iniciar un procedimiento oficioso para verificar el origen lícito de los mismos, manifestando además que a fin de defender su derecho hizo saber a la Unidad de Fiscalización por conducto del Partido de la Revolución Democrática, que se le entregara información depurada como corresponde a un proceso de auditoría, sin embargo tal solicitud no fue atendida.

Lo infundado del agravio radica en que, como se ha precisado en párrafos precedentes, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene facultades para investigar la verdad de

los hechos, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan, pues el esclarecimiento de dicha facultad tiene por objeto que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, pudiendo incluso ejercerla de oficio.

Ahora bien, a fin de atender los planteamientos del partido político recurrente, se estima pertinente tener presentes las partes conducentes de la referida resolución CG583/2012, en la que, entre otras cuestiones, se determinó iniciar el procedimiento oficioso respectivo; así como la que da origen al presente recurso de apelación.

CG583/2012

En el inciso e), respecto de la conclusión 27 (fojas 725 a 758), de la resolución indicada, se analizó la irregularidad consistente en que se habían observado veintinueve desplegados en los que se promocionaba a los precandidatos postulados por el Partido del Trabajo, respecto de los cuales no se había presentado documentación o aclaración alguna.

Derivado del desahogo de los requerimientos formulados por la Unidad de Fiscalización al Partido del Trabajo, dicho partido político a fin de subsanar las observaciones formuladas en torno a veintiséis desplegados en medios impresos, presentó, entre otros documentos, dos facturas originales de un proveedor, cuatro páginas completas del ejemplar "El Sol de

Durango”, un recibo por concepto de aportación en especie, la poliza-PI-264/01/12 y, realizó correcciones a algunos registros contables.

De igual forma, respecto de ciento treinta y dos desplegados en medios impresos, la Unidad de Fiscalización realizó dos requerimientos, respecto de los cuales el Partido del Trabajo remitió la documentación consistente en recibos “RM-CI” “Aportaciones de Militantes y organizaciones Sociales y del Candidato Interno” folios 0001 y 0002, control de folios, formato “CF-RMCI” “Control de Folios de Aportaciones de Militantes y organizaciones Sociales y del Candidato Interno”, muestras de los desplegados, facturas, copias de los cheques con los que se efectuaron los pagos y la relación de las inserciones registradas.

Por otro lado, respecto de tres desplegados en prensa, la Unidad de Fiscalización requirió en dos ocasiones al Partido del Trabajo para que presentara diversa documentación, dando respuesta a dicho requerimiento, sin embargo con la misma no se atendía cabalmente los términos de los requerimientos.

En cuanto a cuarenta y dos desplegados en prensa, la Unidad de Fiscalización hizo dos requerimientos al partido político de mérito, a los que dio respuesta, sin que a través de la misma se atendiera totalmente las solicitudes formuladas.

De lo reseñado en párrafos precedentes, la autoridad responsable arribó a la conclusión de que del universo total de

doscientos cuatro observaciones en torno a desplegados de prensa monitoreados, el Partido del Trabajo había solventado ciento setenta y cuatro de éstas, restando únicamente veintinueve, por lo que, en ejercicio de su facultad para investigar la verdad de los hechos, estimó conveniente iniciar los procedimientos oficiosos respectivos, para esclarecer el origen de los recursos utilizados en tales desplegados y, estar en posibilidad de determinar lo que en Derecho correspondiera.

Por otra parte, conviene tener presente que los informes revisados del Partido del Trabajo, corresponden a los gastos realizados en la etapa de precampaña, en la cual los actos que se realizan tienen como objetivo primordial el obtener el respaldo de los propios militantes o simpatizantes de un determinado partido político, para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular; en tanto que, los actos de campaña que realizan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados se dirigen al electorado en general, a fin de promover sus candidaturas frente a las de otros contendientes de diversas fuerzas políticas.

Ahora bien, en el caso concreto, no asiste la razón al partido político actor porque se trata de conductas distintas y en circunstancias diferentes, dado que por una parte, respecto del Partido del Trabajo, la revisión de los informes correspondía a la etapa de precampaña, mientras que respecto del informe que motivo la resolución ahora impugnada, se encuentra encaminado a los actos de campaña de la coalición "Movimiento Progresista".

En este sentido, si en el primer caso (actos de precampaña), la autoridad responsable determinó iniciar un procedimiento oficioso, dicha circunstancia obedeció, al ejercicio de su facultad investigadora, como ha quedado precisado en párrafos precedentes, así como de que se trató de irregularidades acontecidas en la etapa referida; mientras que, en el asunto que nos ocupa, lo era de informes de gastos de campaña, es decir, que las inconsistencias observadas por la Unidad de Fiscalización correspondieron a etapas diferentes dentro del proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce.

Por las anteriores consideraciones, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la autoridad responsable, no se encontraba constreñida a aplicar criterios similares, pues se reitera se trataba de circunstancias diferentes.

Por otro lado, deviene **inoperante** el planteamiento del partido político recurrente, en cuanto a que no fue atendida su solicitud formulada a la Unidad de Fiscalización, por conducto del Partido de la Revolución Democrática, a fin de que se le entregara información depurada.

Ello es así, porque se trata de un planteamiento genérico, dogmático y subjetivo, en tanto que no precisa cuándo hizo la solicitud, tampoco ante que órgano del Partido de la Revolución Democrática se presentó la petición y en qué fecha, aunado al hecho de que no indica si ésta fue recibida finalmente por la Unidad de Fiscalización, además de que no acompañó a su

escrito recursal siquiera algún documento que permita advertir y analizar su planteamiento, de ahí la inoperancia planteada.

Por otra parte, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de inconformidad, mediante el cual el partido político actor manifiesta, en torno al inciso aa) de la conclusión 266 del Dictamen Consolidado, que respecto a las confirmaciones con proveedores, la Unidad de Fiscalización resolvió imponerle una sanción, sin determinar que las operaciones que éstos señalaron, corresponden a operaciones que el partido hubiere realizado con ellos, con lo que resulta evidente que no buscó el esclarecimiento de la información a través de la instauración de un procedimiento oficioso, circunstancia que motivó la imposición de una sanción consistente en \$1,394,368.47 (un millón trescientos noventa y cuatro mil trescientos sesenta y ocho pesos 47/100 M.N.), al incumplir lo dispuesto por los artículos 83, párrafo 1, inciso d), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

Al efecto, se estima pertinente transcribir los artículos referidos, los cuales son del orden siguiente:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 83

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

...

d) Informes de campaña:

...

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

Reglamento de Fiscalización.

Artículo 149.

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

...

Ahora bien, de la parte conducente de la resolución impugnada (foja 5746), identificada con los apartados de "EGRESOS", "Confirmaciones con proveedores", inciso aa), "Conclusión 266", relativa a la irregularidad consistente en que, la coalición "Movimiento Progresista" no realizó el registro de dieciocho facturas presentadas por los proveedores, por un monto de \$3,873,245.74 (tres millones ochocientos setenta y tres mil doscientos cuarenta y cinco pesos 74/100 M.N.), se advierte, en lo que interesa lo siguiente:

Que de los actos de vigilancia realizados por la autoridad fiscalizadora, se observó que existían proveedores que habían manifestado haber realizado operaciones con la citada coalición, confirmando la existencia de facturas que no se encontraron registradas en la contabilidad de esta última,

contraviniendo así lo dispuesto por los artículos anteriormente precisados.

Derivado de lo anterior, la Unidad de Fiscalización formuló sendos requerimientos a la coalición de mérito, sin que la respuesta a éstos haya subsanado las observaciones en los términos solicitados, por lo que se determinó que los gastos contenidos en las facturas de los proveedores no fueron registrados en la contabilidad de la coalición.

Determinando la autoridad responsable que, una vez acreditadas las conductas violatorias, lo procedente era individualizar la sanción (fojas 5776), atento a las particularidades del caso en concreto y, siguiendo los criterios sostenidos por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-5/2010.

Así, por cuanto hace a la calificación de la falta, se determinó que correspondía a una omisión de la citada coalición, al haber incumplido con su obligación de rendición de cuentas, consistente en no haber reportado los gastos realizados en el informe de campaña respectivo, precisando las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron los hechos, así como de que se trataba de una conducta culposa, esto es, una falta sustantiva que se traducía en un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y a los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización.

Por otra parte, en lo relativo al rubro de singularidad o pluralidad

de las faltas acreditadas (fojas 5784), arribó a la conclusión de que, existía pluralidad en las faltas cometidas, por lo que al actualizarse una pluralidad de conductas, las faltas adquirirían un carácter sustantivo o de fondo, de ahí que calificó la falta cometida como grave ordinaria, al no existir constancias de reincidencia, respecto de las conductas imputadas, procediendo a la imposición de la sanción, considerando la capacidad económica de cada uno de los integrantes de la coalición "Movimiento Progresista", en base al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio dos mil trece, correspondiéndole al Partido de la Revolución Democrática, recursos por la cantidad de \$634,867,508.95 (seiscientos treinta y cuatro millones ochocientos sesenta y siete mil quinientos ocho pesos 95/100 M.N.); al Partido del Trabajo, recursos por la cantidad de \$273,435,553.55 (doscientos setenta y tres millones cuatrocientos treinta y cinco mil quinientos cincuenta y tres pesos 55/100 M.N.); y, a Movimiento Ciudadano, recursos por la cantidad de \$257,877,302.28 (doscientos cincuenta y siete millones ochocientos setenta y siete mil trescientos dos pesos 28/100 M.N.).

Ahora bien, para el criterio de distribución de las sanciones pecuniarias impuestas a los partidos políticos integrantes de la coalición (fojas 5790 a 5791), se determinó que toda vez, que para la campaña presidencial los partidos políticos coaligados habían destinado el 100% (cien por ciento) del financiamiento recibido, el criterio de distribución de las sanciones debía quedar de la siguiente forma: 50% (cincuenta por ciento)

Partido de la Revolución Democrática; 26% (veintiséis por ciento) Partido del Trabajo; y, 24% (veinticuatro por ciento) Movimiento Ciudadano.

De ahí que, correspondía sancionar al partido político actor con la cantidad de \$1,394,368.47 (un millón trescientos noventa y cuatro mil trescientos sesenta y ocho pesos 47/100 M.N.).

Por lo tanto, resulta evidente que la sanción impuesta al partido político actor, se encuentra ajustada a Derecho, toda vez que como ha quedado demostrado las observaciones formuladas por la Unidad de Fiscalización obedecieron a la existencia de proveedores que manifestaron haber realizado operaciones con la coalición "Movimiento Progresista", cuyos servicios beneficiaron a sus entonces candidatos a cargos de elección popular, en el proceso electoral federal en cuestión, razón por la cual, al no haberse registrado en la contabilidad de la propia coalición, se determinó sancionar a cada uno de sus integrantes.

Ahora bien, no debe soslayarse que, en términos del convenio de la coalición "Movimiento Progresista", sus integrantes acordaron aportar sus recursos económicos para participar de manera coaligada y total, en el proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce, de ahí que no le asista la razón al partido político actor, en el sentido de que la autoridad responsable lo sancionara por operaciones, en las cuales no tuvo intervención, puesto que el informe de gastos de campaña a revisión, lo es de la coalición y, no así de alguno de sus integrantes.

Por tanto, el no haberse registrado dieciocho facturas presentadas por los proveedores en la contabilidad de la coalición "Movimiento Progresista", vincula de manera directa a todos sus integrantes y, por lo mismo, se estima conforme a Derecho la determinación adoptada por la autoridad responsable.

En este sentido, tampoco asiste razón al impetrante, en el sentido de que la autoridad responsable no buscó el esclarecimiento de los hechos a través de un procedimiento oficioso, pues como quedó precisado en párrafos precedentes, la Unidad de Fiscalización sí realizó las acciones tendentes al esclarecimiento de las irregularidades advertidas, pues formuló requerimientos, a fin de investigar la verdad de los hechos, por lo que estimó innecesario abrir un procedimiento oficioso, cuando las conductas imputadas habían quedado debidamente acreditadas.

Por otro lado, esta Sala Superior estima **infundado** el motivo de disenso, por el cual el partido político recurrente sostiene, en relación al inciso ag), de las conclusiones 287, 297, 316, 337, 343, 369, 370, 375 y 393, del dictamen consolidado, que se sanciona a la coalición "Movimiento Progresista", por haber omitido presentar documentación soporte respecto de los egresos reportados, siendo que tales documentos fueron entregados antes de realizar las reclasificaciones de saldo, es decir, desde el momento de la presentación de las pólizas, además de que Movimiento Ciudadano manifiesta que no estuvo en posibilidad de alegar lo que a su derecho convino.

Por lo que, derivado de las irregularidades apuntadas, la autoridad responsable le impuso las siguientes sanciones: (fojas 6191 a 6194)

CONCLUSIÓN	SANCIÓN
287 La coalición omitió reportar la documentación soporte respecto de los egresos reportados en la balanza de comprobación por un total de \$291,396.75.	\$69,934.26
297 La coalición no presentó documentación que justificara saldos de cuentas por cobrar originalmente observados así como, documentación que justificara su reclasificación respecto de un saldo por un total de \$9,714.00	\$2,306.21
316 Se observaron 7 pólizas por un total de \$53,984.17 que carecen de su respectiva documentación soporte	\$12,902.31
337 Se localizaron registros contables, de los cuales la coalición no presentó las correspondientes pólizas, o bien su documentación soporte por un monto de \$157,519.50	\$37,771.98
343 Se localizaron registros contables de los cuales, la coalición no proporcionó los recibos, formato "REPAP-COA" Recibo de Reconocimientos Por Actividades Políticas en Campaña Federal, por un importe de \$1,962,080.00	\$470,840.82
369 Respecto de erogaciones por concepto de boletos de avión a delegados por \$140,867.55, la coalición no presentó registro alguno por el pago de los honorarios de tales delegados, así como las actividades que desempeñaron, que permitieran identificar la vinculación de las erogaciones con las campañas electorales y de esta forma verificar el procedimiento de prorrateo aplicado	\$33,782.86
370 La coalición no presentó 2 pólizas contables con su respectivo soporte documental, por \$1,223,481.00	\$293,574.30
375 La coalición no presentó 7 pólizas contables con su respectivo soporte documental por \$5,955,692.90	\$1,429,366.30
393 La coalición omitió presentar la documentación soporte en original de 18 mantas por un monto de \$307,677.45	\$73,798.72

Lo anterior, al incumplir lo dispuesto por los artículos 83, párrafo 1, inciso d), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, así como 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, que en obvio de repeticiones innecesarias se omite su transcripción.

Ahora bien, de la parte conducente de la resolución impugnada (foja 6071 y siguientes), identificada con los apartados de “EGRESOS”, “Revisión de formatos”, inciso ag), conclusiones 287, 297, 316, 337, 343, 369, 370, 375 y 393, relativas a las irregularidades consistentes en que, la coalición “Movimiento Progresista” omitió presentar la documentación soporte respectiva, se advierte en lo que interesa, lo siguiente:

Que la autoridad responsable, a fin de solventar las irregularidades advertidas en el informe de campaña presentado por la coalición total “Movimiento Progresista”, formuló sendos requerimientos, en cada una de las conclusiones referidas, obteniéndose como resultado, lo que se indica a continuación:

Conclusión 287 (foja 6075 y 6076).

Que de los informes de campaña presentados se advertía que la coalición “Movimiento Progresista” debía presentar dos informes de campaña con su respectiva documentación soporte, el primero correspondiente a la candidata sustituida y el segundo de la candidata que renunció, a efecto de contar con una balanza de comprobación que acumulara los gastos relativos a ambas campañas realizadas en el distrito electoral federal 10 de Michoacán, egresos que en su caso se debían

considerar para efectos del tope de gastos de campaña.

Al no presentar la documentación soporte que acreditara el gasto reportado en la balanza de comprobación al treinta y uno de agosto de dos mil doce, por un monto de \$291,396.75 (doscientos noventa y un mil trescientos noventa y seis pesos 75/100 M.N.), se arribó a la conclusión de que la citada coalición no había comprobado el gasto realizado por dicho importe, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, relativo a que los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que al efecto se expida.

Conclusión 297 (fojas 6076 a 6079).

Que pese a que el partido político había realizado las reclasificaciones respectivas, no había presentado documentación que soportara tales asientos contables, para justificar la cancelación de saldos por cuentas por cobrar, en consecuencia, la coalición había incumplido con lo dispuesto en el artículo 149 numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

Por otra parte, en cuanto a la verificación al auxiliar y a la balanza de comprobación "CAMPAÑA 2012 AMLO" al treinta y uno de agosto de dos mil doce, tampoco se había localizado el registro contable respectivo.

Conclusión 316 (fojas 6079 a 6090).

Que aun cuando la coalición había dado respuesta al requerimiento correspondiente, en siete pólizas había omitido presentar la documentación o aclaración atinente, incumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Conclusión 337 (fojas 6090 a 6100).

Que si bien se había observado el registro de una póliza que se presentaba como soporte documental un contrato de prestación de servicios, muestras, hojas membretadas y pormenorizada, lo cierto era que la coalición había omitido presentar la factura que amparara dicho gasto.

Asimismo, en cuanto a la póliza PE-116052017/05-12, se había omitido presentar la respectiva documentación soporte, la copia del cheque nominativo respectivo y el contrato de prestación de bienes.

Conclusión 343 (fojas 6101 a 6118).

Que de la cuenta “Gastos Operativos de Campaña” subcuenta “Reconocimientos por Actividades Políticas”, se habían observado registros contables de los cuales no se localizaron las pólizas (trece), ni su respectivo soporte documental.

Asimismo, de la subcuenta “Reconocimientos Por Actividades Políticas”, se observaron noventa y siete registros contables que carecían de su soporte documental formatos “REPAP-

COA” y recibo de reconocimientos por actividades políticas en campaña federal.

De igual forma, de la verificación de la cuenta “Gastos Operativos de Campaña”, en dos subcuentas se localizaron registros contables de los cuales la coalición había omitido presentar las pólizas, así como el respectivo soporte documental.

Conclusiones 369, 370 y 375 (fojas 6118 a 6130).

Que de la revisión de las Balanzas de Comprobación de las Dispersadoras “PRD” y “PT”, diversas subcuentas, se habían observado registros contables (egresos), de los cuales no se localizaron las pólizas ni su respectivo soporte documental.

Conclusión 393 (fojas 6130 a 6135).

Que de la verificación realizada se habían localizado anuncios espectaculares colocados en la vía pública panorámicos, carteleras, muebles urbanos, mantas, marquesinas, que promocionaban a los entonces candidatos a Diputados Federales, que no fueron localizados en la documentación soporte presentada por la coalición.

Como puede advertirse, de lo anteriormente referido, la coalición “Movimiento Progresista”, aun y cuando fue requerida para solventar las observaciones atinentes, omitió proporcionar la documentación e información necesaria, de ahí que si como

lo apunta el partido político actor, los documentos solicitados por la Unidad de Fiscalización fueron entregados desde el momento de la presentación de las pólizas, hubiere correspondido a Movimiento Ciudadano acreditar en la presente vía dicha circunstancia, lo que en modo alguno se actualiza en la especie.

Además, esta Sala Superior estima que el impetrante no aporta elementos necesarios para analizar su planteamiento, puesto que no indica cuándo y quién entregó las pólizas en cuestión, ante qué autoridad se presentaron y en qué fecha, asimismo tampoco adjunta los acuses de recibo respectivos.

Por otra parte, no le asiste la razón en cuanto a que sobre este tópico Movimiento Ciudadano no estuvo en posibilidad de alegar lo que a su derecho convenía, toda vez que como se ha indicado al analizar agravios precedentes, al existir un órgano de finanzas encargado de presentar a la autoridad fiscalizadora los informes de campaña respectivos y, desahogar los requerimientos formulados, así como las aclaraciones respectivas, resulta inconcuso que correspondía a éste y, no así a los integrantes de la coalición "Movimiento Progresista", alegar lo pertinente en defensa de sus intereses, de ahí que como se adelantó el agravio bajo estudio deviene infundado.

Esta Sala Superior considera **infundado** el agravio mediante el cual Movimiento Ciudadano manifiesta que las diversas interpretaciones propuestas por la Unidad de Fiscalización, distorsionaron y deformaron el sentido de la constitucionalidad y

legalidad de la comprobación de ingresos y gastos de los partidos políticos en las campañas electorales, pues fue a partir de algunas premisas sobre las que la citada Unidad construyó el análisis del Dictamen Consolidado de los Recursos de los Partidos Políticos, respecto de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos para las campañas electorales federales, sin permitir que las normas constitucionales y legales cumplan con la doble finalidad de servir como parámetros para medir la equidad y como mecanismo para contabilizar y contrastar los gastos de los partidos políticos y candidatos.

De ahí que, al prevalecer la interpretación y aplicación adoptada por el citado órgano de fiscalización en cuanto a lo informado por los partidos políticos y coaliciones, representa que de cada peso de gasto centralizado o prorrateable, la mitad sea asignada de modo discrecional a las campañas beneficiadas con el mismo, por parte del sujeto obligado.

En este sentido, en su opinión, la interpretación tradicional del artículo 177, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, sin un análisis funcional y sistemático de la Constitución Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pasó de ser un instrumento de gasto para la competencia y las estrategias políticas, a ser un instrumento de estrategia financiera de los candidatos con mayores recursos y de los partidos políticos que indebidamente ostentan la administración de la coalición, pervirtiendo con ello el sentido central de dicho instrumento.

Por lo que, considera que el Reglamento en cuestión incurre en una aberración jurídica, al permitir que los partidos políticos puedan decidir la forma de cumplir con las obligaciones que les imponen, como es el caso del prorrateo, pues a través de esta figura se da la oportunidad de elegir que la mitad del gasto que benefició a dos o más campañas pueda ser cargado a éstas, como mejor convenga al partido político o coalición de que se trate, trastocando con ello el principio de equidad inherente al Derecho Electoral y, violentando lo dispuesto por el artículo 17, de la Ley Fundamental Federal, al permitir hacerse justicia por propia cuenta y premiar la omisión de una obligación, encubriendo conductas, al dejar de sancionar a los responsables o a quienes hayan actuado indebidamente.

A fin de determinar, lo conducente, conviene tener presente, en lo que interesa, la normativa aplicable al agravio bajo estudio.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41.-

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

...

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 22

5. Los partidos políticos se regirán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el presente Código y las que, conforme al mismo, establezcan sus estatutos.

Artículo 46

1. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

2. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establecen la Constitución, este Código y las demás leyes aplicables.

3. Son asuntos internos de los partidos políticos:

- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
- e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados;

...

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral.

Artículo 2

2. La conservación de la libertad de decisión política y el derecho de auto organización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos.

Reglamento de Fiscalización.

Artículo 177.

1. Los gastos de campaña centralizados y las erogaciones que involucren dos o más campañas de un partido o una coalición de cualquier tipo, deberán efectuarse con recursos provenientes de cuentas CBCEN o CBE del partido, y serán distribuidos o prorrateados entre las distintas campañas de la forma siguiente:

a) Por lo menos el cincuenta por ciento del valor de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas del partido o coalición beneficiadas por tales erogaciones, debiendo entenderse como la distribución o prorrateo que resulte de dividir el total prorrateable en partes idénticas entre las campañas beneficiadas con el gasto, lo que se traduce en la asignación de montos iguales a los candidatos promovidos, y

b) El cincuenta por ciento restante de su valor será distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido o coalición adopte, en concordancia con las campañas beneficiadas indicadas en el inciso a) del presente artículo. Dichos criterios deberán hacerse del conocimiento de la Unidad de Fiscalización al momento de la presentación de los informes de campaña, y por ningún motivo podrán ser modificados con posterioridad. El partido u órgano de finanzas de la coalición deberá especificar los porcentajes de distribución aplicados a cada campaña.

Ahora bien, lo infundado del motivo de inconformidad, radica en que como ha quedado evidenciado, es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, base I, último párrafo, quien mandata que las autoridades

electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, cuando así se lo autorice la propia Carta Magna y la ley.

En este sentido, si el artículo 22, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la definición de las estrategias políticas y electorales, así como la toma de decisiones por sus órganos de dirección de los partidos políticos constituyen asuntos internos de los mismos y, que las autoridades electorales se encuentran constreñidas a salvaguardar la libertad de decisión política y el derecho de auto organización de dichos entes públicos, resulta inconcuso que el artículo 177, párrafo 1, incisos a) y b), del Reglamento de Fiscalización, se ajusta a los parámetros anteriormente señalados, al establecer que por lo menos el cincuenta por ciento del valor de los gastos de campaña debe ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria, entre todas las campañas del partido político o coalición beneficiadas por tales erogaciones y, que el cincuenta por ciento restante de su valor, será distribuido o prorrateado, conforme a los criterios y bases que cada partido político o coalición adopte en concordancia con las campañas beneficiadas.

Lo anterior es así, toda vez que con la porción normativa controvertida, se privilegian los principios de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos, al permitirles distribuir o prorratear, en concordancia con las campañas beneficiadas por tales erogaciones, hasta un cincuenta por ciento de los gastos de campaña, atendiendo a las estrategias

políticas y electorales que cada partido político o coalición tenga a bien adoptar.

Aunado a lo anterior, contrariamente a lo sostenido por el impetrante, dicha porción normativa en modo alguno vulnera el principio de equidad para contabilizar y contrastar los gastos de los partidos políticos y candidatos, toda vez que dicha norma se aplica por igual, tanto a las coaliciones como a los partidos políticos, puesto que expresamente así lo dispone el inciso b), del artículo en cuestión, dejando a dichos entes políticos en libertad de decidir conforme a sus intereses.

Por otra parte, no pasa desapercibido que, en torno a este tópico, que Movimiento Ciudadano suscribió con los partidos políticos de la Revolución Democrática y del Trabajo, un convenio de coalición total para participar en el proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce, en cuyas cláusulas quinta y séptima incisos b) y c), se acordó que el representante de dicha coalición ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sería el Partido de la Revolución Democrática; que el cincuenta por ciento del financiamiento público para gastos de campaña aportado por cada partido político, sería destinado a los gastos que determinara el representante de cada partido político en el Consejo de Administración de la coalición y, el restante cincuenta por ciento, sería destinado a los gastos de campaña de la elección presidencial; y, que el órgano de finanzas estaría a cargo del representante del Partido de la Revolución Democrática.

Además de que, en términos de la parte final de la porción normativa en cuestión, la coalición “Movimiento Progresista”, al momento de presentar sus informes de campaña, especificó los porcentajes de distribución aplicados a cada una de ellas, de ahí que este aspecto necesariamente deriva de un acuerdo de voluntades de los integrantes de la indicada coalición.

En consecuencia, la interpretación que realizó la autoridad responsable, respecto del mencionado artículo 177, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, se encuentra ajustada a Derecho, pues como ha quedado evidenciado es producto de la regularidad constitucional y legal, a que se ha hecho referencia, sin que Movimiento Ciudadano hubiere formulado algún planteamiento que confrontara el precepto reglamentario en comento con una disposición de la Norma Fundamental Federal.

Agravio sexto. Agravios que favorezcan a Movimiento Ciudadano.

Finalmente, se estima **inoperante** el agravio que hace valer, el partido político recurrente, en el sentido de que hace propios los motivos de inconformidad que plantea el Partido de la Revolución Democrática en el diverso recurso de apelación, identificado con la clave SUP-RAP-124/2013, en todo aquello que le favorezca, en virtud de que al ser el órgano de administración de la coalición total “Movimiento Progresista” maneja de forma exclusiva los recursos aportados a las campañas.

La inoperancia deviene del hecho de que, propiamente el impetrante no formula motivo de inconformidad alguno, por el que se evidencie una afectación directa a su esfera jurídica, condición sine qua non para que este órgano jurisdiccional electoral federal pueda pronunciarse al respecto, además de que, tuvo la oportunidad al momento de la presentación de su demanda, de controvertir la resolución impugnada, sin que sea válido el que pretenda invocar agravios diversos formulados por otros partidos políticos, a los que hizo valer en esta vía.

En consecuencia, lo procedente es **revocar** la imposición e individualización de la sanción correspondiente a Movimiento Ciudadano por el rebase de topes de gastos de campaña de la elección presidencial, para el efecto de que la autoridad responsable, emita una nueva resolución en la que fije e individualice la sanción acorde con los parámetros establecidos en la presente ejecutoria.

OCTAVO.- Sección de ejecución.- Toda vez que constituye un hecho notorio, para esta Sala Superior, que el Partido de la Revolución Democrática, con los partidos políticos Movimiento Ciudadano y del Trabajo constituyeron la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, y que los dos partidos políticos mencionados, así como el Partido Acción Nacional, el Revolucionario Institucional y el Verde Ecologista de México, han promovido los recursos de apelación que a continuación se precisan:

<p>SUP-RAP-118/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-119/2013 (PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO) SUP-RAP-120/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)</p>

SUP-RAP-121/2013 (PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL) SUP-RAP-122/2013 (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL) SUP-RAP-123/2013 (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL) SUP-RAP-124/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-162/2013 (PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL) SUP-RAP-164/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-166/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-168/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-172/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-174/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-178/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-171/2013 (PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO) SUP-RAP-173/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-175/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-177/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-32/2014 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-33/2014 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-35/2014 (PARTIDO DEL TRABAJO)

Teniendo presente además que en estos recursos se hacen valer conceptos de agravio relativos a las diversas resoluciones emitidas por el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, con relación a la fiscalización de los gastos de campaña y de los informes de ingresos y egresos del ejercicio dos mil doce, de los partidos políticos nacionales, y que implican la determinación de criterios relativos a la interpretación de la normativa aplicable, así como de los procedimientos seguidos por la autoridad fiscalizadora, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación arriba a la convicción de que, a fin de precisar los efectos que finalmente deriven de las correspondientes ejecutorias, se debe integrar una sección de ejecución, una vez resuelto el último de los medios de impugnación antes citados, en la que se precise la forma en que ha de proceder el Instituto Nacional Electoral.

Para tal efecto, se deben tomar en consideración todas las sentencias que incidan en materia de fiscalización de los

recursos de los partidos políticos, para la revisión de informes anuales del ejercicio dos mil doce (2012), así como de gastos de campaña del procedimiento electoral dos mil once – dos mil doce (2011-2012).

Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE:

ÚNICO.- Se revoca la imposición de la sanción y su correspondiente individualización, en términos de lo expuesto en los Considerandos Séptimo y Octavo de esta sentencia.

Notifíquese personalmente al actor y a los terceros interesados en el domicilio señalado en sus respectivos escritos; **por correo electrónico** a la autoridad responsable; y, **por estrados**, a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafo 1 y 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante la Subsecretaría General de

Acuerdos en funciones, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO