

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-163/2015

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIA: BEATRIZ CLAUDIA
ZAVALA PÉREZ

México, Distrito Federal, a treinta de mayo de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro identificado, en el sentido de **REVOCAR**, en lo que fue materia de impugnación, la *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Egresos de los precandidatos a los cargos de Diputados Locales y Jefes Delegacionales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal*, identificada con la clave INE/CG190/2015, y **CONFIRMAR** la *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y*

Gastos de los precandidatos de los Partidos Políticos Nacionales, a los cargos de Diputados Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, identificada con la clave INE/CG194/2015, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. A N T E C E D E N T E S

1. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, en materia político-electoral.

En dicho decreto, se estableció que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral,² la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procesos electorales, federal y local, así como de las campañas de los candidatos.

2. Reforma legal. El veintitrés de mayo siguiente, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³, en cuyo Libro Cuarto, se establecen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, ambas del Instituto Nacional

¹ En adelante Constitución.

² En lo subsecuente Consejo General o Consejo responsable.

³ Con posterioridad Ley Electoral.

Electoral⁴, así como las reglas para su desempeño y los límites respecto de su competencia.

3. Inicio de los procesos electorales. El siete de octubre de dos mil catorce dio inicio tanto el Proceso Electoral Federal 2014-2015 para elegir a los diputados federales al Congreso de la Unión, por ambos principios, como el Proceso Electoral Local 2014-2015 en el Distrito Federal, para elegir diputados y diputadas locales y jefaturas delegacionales.

4. Reglamento de fiscalización. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General emitió el acuerdo por el que se aprobó el Reglamento de Fiscalización, identificado con la clave INE/CG263/2014, mismo que fue modificado en acatamiento a lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-RAP-207/2014 y acumulados.

5. Tope de gastos de precampaña para precandidaturas a diputaciones federales. El quince de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG212/2014, determinó el tope máximo de gastos de precampaña por precandidatura a diputaciones, para contender en el Proceso Electoral Federal 2014-2015.

6. Tope de gastos de precampaña para diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y jefaturas delegacionales. El once de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal,

⁴ Después se citarán como Comisión de Fiscalización y Unidad de Fiscalización, respectivamente.

aprobó el Acuerdo ACU-70-14 por el que se determina el tope de gastos de precampaña para diputaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y jefaturas delegacionales en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015.

7. Proyectos de resolución de la Unidad Técnica de Fiscalización. El primero de abril de dos mil quince, una vez integrados los dictámenes consolidados, relativos a la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los precandidatos *i)* a los cargos de Diputados Locales y Jefes Delegacionales, *correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal*, y *ii)* de los Partidos Políticos Nacionales, a los cargos de Diputados Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, la Unidad de Fiscalización presentó los proyectos de resolución a la Comisión de Fiscalización.

8. Aprobación de los Proyectos de Dictamen Consolidado y Proyectos de Resolución por parte de la Comisión de Fiscalización. El seis de abril de dos mil quince, se celebró la séptima sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización, en la cual se aprobaron los proyectos de dictamen y proyectos de resolución señalados en el punto anterior.

9. Resoluciones impugnadas. El quince de abril de dos mil quince, el Consejo General aprobó la *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y*

Egresos de los precandidatos a los cargos de Diputados Locales y Jefes Delegacionales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal, identificada con la clave INE/CG190/2015, y la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los precandidatos de los Partidos Políticos Nacionales, a los cargos de Diputados Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, número de clave INE/CG194/2015.

10. Recurso de apelación. El diecinueve de abril del presente año, Horacio Duarte Olivares, ostentándose como representante del partido político MORENA ante el Consejo General, interpuso el presente recurso a fin de impugnar las resoluciones citadas en el numeral anterior.

11. Trámite y sustanciación. El veinticuatro de abril de dos mil quince, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-RAP-163/2015** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en los artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió el juicio, y al no existir trámite pendiente de realizar declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 94, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, para impugnar actos del Consejo General, órgano central del Instituto Nacional Electoral.

2. Solicitud de acumulación.

El recurrente pide a esta Sala Superior que se acumule el recurso de apelación identificado al rubro, con el distinto medio de impugnación cuya clave de expediente es SUP-RAP-134/2015, pues, en su perspectiva, se encuentran relacionados.

Dicha petición es **improcedente**.

El artículo 31 de la Ley de Medios dispone, que para la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación, se podrá decretar su acumulación.

⁵ En adelante Ley de Medios.

La acumulación de expedientes hace efectivo el principio de economía procesal traducido en que en un solo momento se resuelvan dos o más juicios o procedimientos en donde exista identidad en las personas, acciones, bienes o causas; y evitar que se dicten sentencias contradictorias. Pese a la tramitación, así como la resolución conjunta y simultánea, los juicios acumulados conservan su individualidad, es decir, sus características propias.

De lo anterior se infiere que la circunstancia de que no se declare la acumulación de autos, no implica, necesariamente, dejar sin defensa a la parte actora o influir de manera negativa en la sentencia que se dicte en este recurso.

Lo anterior, porque la acumulación no trae como consecuencia que los procedimientos acumulados pierdan su autonomía, ya que dicha figura jurídica no origina el fenómeno de fusión, pues no ocasiona que se alteren o modifiquen los derechos sustantivos que en cada uno de ellos tienen las partes, porque la acumulación solamente tiene efectos de carácter intraprocesal, por consiguiente, el aspecto sustantivo de uno no puede incidir en el otro para resolver el fondo de los asuntos.

En el caso, si bien es cierto que en los recursos de apelación cuya acumulación se solicita existe identidad entre el recurrente y la autoridad responsable, dado que en ambos Morena interpone los recursos para impugnar determinaciones del Consejo General, también lo es que los actos reclamados y las pretensiones son distintos.

SUP-RAP-163/2015

En efecto, en el recurso de apelación SUP-RAP-134/2015, el acto reclamado lo constituye el acuerdo INE/CG162/2015, aprobado por el Consejo General en sesión especial celebrada el cuatro de abril de dos mil quince, a través del cual, en ejercicio de su facultad supletoria, registró las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral 2014-2015. La pretensión está dirigida a revocar el acuerdo impugnado por tres razones fundamentales: a) por considerar que se habían vulnerado las reglas previstas en el artículo 5, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos,⁶ relativas a la paridad de género; b) por estimar que debía revocarse el registro de los candidatos postulados por el Partido Verde Ecologista, debido a las conductas irregulares que dicho partido ha realizado, y c) por considerar que una de las candidatas registradas se encontraba inhabilitada para ejercer un cargo público y para ser postulada como candidata.

En cambio, en el presente recurso, lo que se impugna son las resoluciones emitidas por el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los respectivos dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de las y los precandidatos de los partidos políticos nacionales, a las diputaciones locales y jefaturas delegacionales, así como de las diputaciones federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015,

⁶ En lo subsecuente Ley de Partidos

identificadas con las claves INE/CG190/2015 y INE/CG194/2015, respectivamente.

La pretensión del apelante es que se revoquen dichas resoluciones por lo siguiente:

La identificada con la clave INE/CG194/2015, por considerar que el Consejo General actuó de forma ilegal al aceptar como válidos los informes de precampaña presentados por el Partido Verde Ecologista de México en ceros, pues según el recurrente, con esa forma de proceder, el Consejo General omitió tomar en consideración todos los gastos realizados por el partido en la propaganda difundida en diversos medios de comunicación, que ha sido calificada por las autoridades electorales como ilegal.

La otra, por estimar que está indebidamente fundada y motivada la calificación de las supuestas infracciones, así como la individualización de sanciones que el Consejo General le impuso a su partido.

Las diferencias destacadas en cada apelación respecto de los actos impugnados, revelan que no existe riesgo de la emisión de sentencias contradictorias, lo cual pretende inhibirse con la acumulación, pues en cada recurso es distinta la materia de juzgamiento; de ahí que la petición de acumulación solicitada resulte inatendible.

3. Procedencia. El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

3.1. Forma. Se tiene por cumplido, ya que la demanda se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el apelante aduce le causan las resoluciones impugnadas.

3.2. Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que los actos impugnados se dictaron el quince de abril de dos mil quince, y la demanda se presentó el diecinueve de abril siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días.

3.3. Legitimación y personería. Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo responsable, tal como lo reconoce éste al rendir su informe circunstanciado.

3.4. Interés jurídico. El apelante tiene interés jurídico para reclamar las resoluciones impugnadas, pues: *i)* en lo que hace a la resolución INE/CG194/2015, aduce que viene en defensa del interés público, y esta Sala ha determinado que los partidos políticos tienen interés tuitivo para presentar medios de impugnación para lograr que en todos los actos y resoluciones se observen los principios que rigen la materia electoral, y *ii)* en

lo referente a la resolución INE/CG190/2015, señala que las sanciones que se le impusieron le causan agravio, pues son desproporcionadas, inequitativas y excesivas.

3.5. Definitividad. Las resoluciones impugnadas son definitivas y firmes, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

4. Estudio de fondo

4.1. Agravios dirigidos a combatir la resolución INE/CG194/2015.

A. Indebida validación de informes en ceros. El apelante sostiene que le causa agravio la determinación del Consejo General de aceptar como válidos los informes de precampaña presentados en ceros, con base en que el Partido Verde Ecologista de México no realizó precampaña, pues con tal proceder, el Consejo General dejó de tomar en cuenta todos los gastos realizados por el referido partido durante la etapa de precampaña e intercampaigna, los cuales han derivado en conductas ilícitas que han sido sancionadas por las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales.

Para el recurrente, contrariamente a lo considerado por el Consejo responsable, el Partido Verde Ecologista de México sí

SUP-RAP-163/2015

realizó gastos de precampaña, los cuales se pueden identificar en los siguientes conceptos de gasto.

- a) Distribución de artículos promocionales como: posters, calendarios, papel para envolver tortillas, propaganda difundida en autobuses, espectaculares, vallas y mobiliario urbano visible en distintas entidades federativas, cuyo contenido refería diversas frases dirigidas a demostrar el cumplimiento de las promesas realizadas por el Partido Verde Ecologista de México
- b) Difusión de promocionales en salas de cine, alusivos a los supuestos logros de los legisladores del partido;
- c) Difusión del programa de entrega de vales de medicinas en las páginas de internet del IMSS e ISSSTE y los promocionales en radio que aluden a la entrega de vales;
- d) Distribución de anteojos gratuitos, a través de la campaña instrumentada por el partido en coordinación con la empresa Ópticas Devlyn;
- e) Difusión de propaganda en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, líneas 1 y 2;
- f) Distribución de tarjetas Premia Platino;
- g) Difusión de propaganda en distintas revistas, consistente en inserciones de hasta tres páginas con la propaganda:

“El que contamine que pague el daño”, “No más cuotas obligatorias”, “Cadena perpetua para secuestradores”, “Verlos libres es el verdadero espectáculo”, “Leyes aprobadas, propuestas cumplidas”, “Nunca volverán a vivir así”, “Que quien contamine pague el daño”, “No más circo con animales”, “Vales de Medicinas”, “En el IMSS y en el ISSSTE”, “El único delfinario digno es el mar”, entre otras.

- h) Difusión de dicha propaganda en internet y en mensajes de texto vía celular, y
- i) Reparto de despensas en Cancún, Municipio Benito Juárez, donde personas que se hacían llamar “niños verdes” condicionaron la dádiva a la previa afiliación del partido.

El recurrente sostiene que la existencia de esa propaganda se encuentra plenamente demostrada, tan es así, que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales han considerado que las conductas desplegadas por el Partido Verde Ecologista de México en la difusión de dicha propaganda son ilícitas y por ello lo han sancionado.⁷

⁷ El apelante cita las resoluciones recaídas a los procedimientos especiales sancionadores, así como las respectivas sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada y la Sala Superior, al resolver las controversias planteadas con motivo de dichos procedimientos, entre ellas, la resolución recaída al UT/SCG/PR/PRD/CG/71/PEF/115/2015, UT/SCG/PE/PRD/CG/58/INE/74/PEF/28/2014, SRE-PSC-7/2015, SRE-PSC-46/2015, SRE-PSC-14/2014, SRE-PSC-49/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-REP-0094/2015, SUP-REP-0095/2015, SUP-REP-0096/2015, SUP-REP-0114/2015, SUP-REP-0121/2015, SUP-REP-0136/2015, SUP-REP-0134/2015 y SUP-REP-0120 AL 126/2015.

Según el apelante, los gastos de propaganda realizada por el citado partido y su respectivo pago quedaron acreditados plenamente, también quedó demostrado que la cantidad erogada por esa propaganda asciende a más de ciento ochenta y cinco millones de pesos, motivo por el cual ha denunciado la aplicación de recursos que han rebasado, por mucho, el financiamiento público al cual tiene derecho el partido, así como el tope para el financiamiento privado estipulado por la autoridad electoral para el proceso electoral 2014-2015.

No obstante todo lo anterior, el Consejo responsable concede validez a lo señalado por el Partido Verde Ecologista de México, en el sentido de que **no realizó precampaña alguna y, por ende, acepta que presente sus informes en ceros.** Para el recurrente, las conductas infractoras realizadas por el Partido Verde Ecologista de México ameritan la **negativa del registro a sus candidatos y candidatas** o, en todo caso, la cancelación del registro, pues conforme con los artículos 3, 442, párrafo 1, incisos a) y c), 443, párrafo 1, 445, párrafo 1, 456, párrafo 1, inciso c), fracciones I, II y III, de la Ley Electoral, así como 79, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos, las y los candidatos son responsables solidarios respecto de la comisión de **actos anticipados de campaña, del rebase de topes de gastos de campaña y del sistemático incumplimiento de la normativa electoral por parte del partido.**

B. Omisión de tomar en cuenta las inconsistencias, discrepancias y contradicciones en los informes. Morena alega que el Consejo General dejó de tomar en consideración

las discrepancias, inconsistencias y contradicciones que existe en lo declarado por el Partido Verde Ecologista de México, las cuales constituyen indicios de conductas que violan disposiciones fiscales, como las inherentes al rebase a los límites de aportaciones anuales aprobados para el financiamiento privado, a los ingresos prohibidos y a la omisión de reportar gastos, lo cual evidencia el ocultamiento de los gastos, el fraude a la ley y la falsedad de declaraciones en que incurrió el partido citado.

Al respecto, señala como ejemplo que diversos montos destinados al pago de la propaganda calificada de ilegal fueron facturados por concesionarias a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados.

C. Omisión de considerar el rebase de topes de gastos de precampaña. Morena estima que el monto erogado en la propaganda adquirida por el Partido Verde Ecologista de México rebasa el tope de gastos de precampaña, por lo que el Consejo General debió cancelar el registro de todos los candidatos y candidatas de dicho partido y no solo concretarse a aceptar como válidos los informes en ceros, sobre todo si se toma en consideración que en **ninguna de las resoluciones emitidas** por la Sala Regional Especializada y por la Sala Superior se ha determinado que el Partido Verde Ecologista de México ha incurrido en **actos anticipados de campaña**, por lo que es claro, dice el recurrente, que las cantidades gastadas en esa propaganda electoral encuadran en gastos de precampaña.

D. Falta de inserción en el Sistema de Fiscalización en Línea de los gastos no reportados por el Partido Verde Ecologista de México. Dice el apelante que la Comisión de Fiscalización **omitió revisar si efectivamente el partido citado no realizó gasto de precampaña alguno**, pues conforme con lo previsto en los artículo 191, párrafo 1, inciso b) de la Ley Electoral existe el sistema de fiscalización en línea, como herramienta tecnológica para agilizar y facilitar la entrega de información de los sujetos obligados, así como para la revisión de los informes, la cual debe ser utilizada en conjunto con los mecanismos con los que cuenta la Unidad de Fiscalización (como son el Sistema de Monitoreo de Espectaculares, el Registro Nacional de Proveedores, los avisos de contratación, las visitas de verificación y la facultad de solicitar información a las autoridades financieras, fiscales y hacendarias) para verificar el manejo de los recursos; sin embargo, a su parecer, la responsable omitió hacer esa revisión, a pesar de estar acreditado fehacientemente el despliegue de propaganda durante la etapa de precampaña e intercampaña, por lo que no era lógico ni válido que el Partido Verde Ecologista de México reportara **cero** gasto de precampaña con relación a los ciento ocho candidaturas del partido, en los rubros financiamiento público; aportaciones de precandidatos, militantes y simpatizantes; rendimientos financieros, gastos: de propaganda, operativos de campaña interna, en revistas, diarios y medios impresos, de producción de mensajes en radio y televisión, espectaculares, internet; así como en saldos en cuentas por cobrar en precampaña y anticipos no comprobados.

El apelante sostiene que todos los gastos relacionados con la propaganda generada por la conducta ilícita del Partido Verde Ecologista de México debieron haberse incluido en los informes de fiscalización y, por ende, tener por demostrado el rebase de los topes de gastos de precampaña y, en consecuencia, ordenar la cancelación de los registros de las ciento ocho diputaciones postuladas por dicho partido; por lo que si el Consejo General no lo hizo así actuó de forma ilegal; de ahí que deba ser revocada la resolución.

Cuestión a resolver

Los agravios expresado por el apelante se sustentan en la premisa esencial, de que las erogaciones realizadas para la adquisición y difusión de la propaganda utilizada por el Partido Verde Ecologista de México, en la estrategia sistemática, concatenada e integral tendente a generar una exposición considerable del partido denunciado frente a la ciudadanía, en violación al modelo de comunicación política establecido en la Constitución, deben ser consideradas como gastos de precampaña, por lo que el partido, los precandidatos y las precandidatas estaban obligados a reportarlas en los informes de gastos de precampaña presentados ante la Unidad de Fiscalización para su revisión.

Solución del caso

Son **infundados** los agravios, porque no existe base legal ni fáctica para considerar que los gastos efectuados para llevar a cabo la referida estrategia publicitaria que motivó las diversas sanciones impuestas al Partido Verde Ecologista de México por

la Sala Regional Especializada y por esta Sala Superior deban ser considerados como gastos de precampaña y, por ende, deban ser reportadas y revisadas en los informes de precampaña, como enseguida se comprueba.

Al resolver diversos recursos de apelación⁸, esta Sala Superior ha considerado, que conforme con lo previsto en la Base II del artículo 41 de la Constitución, es derecho de los partidos políticos nacionales contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, para lo cual la ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Se ha dicho que el financiamiento, se compone de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades siguientes: a) ordinarias permanentes; b) tendentes a la obtención del voto, y c) las relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales (actividades específicas).

También ha estimado que la clasificación de propaganda (política o electoral) está vinculada con el tipo de actividades que llevan a cabo los partidos políticos; esto es, las **actividades políticas permanentes** o las actividades político electorales, entendiéndose las primeras, como aquéllas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, además de aquellas actividades **encaminadas a incrementar**

⁸ Al respecto pueden consultarse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-94/2015 y acumulados, SUP-REP-3/2015 y acumulados, SUP-REP-45/2015 y SUP-REP-57/2015..

constantemente el número de sus afiliados, a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, a la divulgación de su ideología y plataforma política. **Se dijo que estas actividades no se pueden limitar exclusivamente a los periodos de elecciones**, por la finalidad misma que persiguen, siendo evidente que de ser así, restaría materia a la contienda electoral, en tanto que los ciudadanos no tendrían conocimiento de los objetivos y programas de acción de los partidos políticos intervinientes, los cuales deben ser difundidos de manera permanente.

Por lo que hace a las actividades político-electorales se ha sostenido, que se desarrollan durante los procesos comiciales, y que tienen como marco referencial, el que los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y que para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendentes a obtener el triunfo en la elección respectiva, los que pueden identificarse como inherentes a los procesos electorales.

Conforme con el artículo 227, párrafos 1, 2 y 3, de la Ley Electoral, esta Sala Superior ha considerado que la **precampaña electoral es el conjunto de actos** que realizan los partidos políticos, sus militantes y las personas que ocupan las precandidaturas a cargos de elección popular debidamente

registradas por cada partido, entendiendo **por acto de precampaña electoral**, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que las personas que ocupan las precandidaturas a un cargo de elección popular **se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para posteriormente ser postuladas en las candidaturas a un determinado cargo de elección popular.**

Ha sostenido que **por propaganda de precampaña** se entiende el **conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la ley electoral** y en el que señale la convocatoria respectiva difunden las y los precandidatos a cargos de elección popular, con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Con base en lo estipulado en el artículo 242, párrafos 1, 2, 3 y 4, de la referida Ley Electoral se ha dicho que: **a) la campaña electoral** es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y por las y los candidatos registrados para la obtención del voto; **b) los actos de campaña** son las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas; **c) la propaganda electoral** es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los **partidos políticos**, los y las candidatas registradas

y sus simpatizantes, con el **propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

Se ha especificado que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala Superior ha establecido que la propaganda electoral está enfocada a la etapa de campañas; que es mediante ella que los partidos políticos dan a conocer sus candidaturas ante la ciudadanía y que ésta se mantiene informada respecto de las opciones de los partidos políticos, de su plataforma electoral, como de las propuestas de gobierno que sustenten, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

También ha señalado, que a diferencia de la propaganda electoral, **la propaganda política no tiene temporalidad específica**, por cuanto versa, sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detente un partido político en general, o bien, la invitación realizada a las y los ciudadanos a formar parte del partido.

Esta Sala Superior ha considerado que la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, mientras la propaganda electoral está íntimamente

ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas.

Como se aprecia, este órgano jurisdiccional se ha ocupado de distinguir lo inherente a la propaganda política y a la electoral, y con relación a esta última, lo respectivo a precampañas y campañas.

Al respecto, conviene resaltar que conforme a las reglas previstas para el financiamiento público, la regla general es que la propaganda política se sufrague con el financiamiento público para actividades ordinarias, en tanto que la electoral corre a cargo del financiamiento para campañas, salvo que las autoridades electorales (administrativa o jurisdiccional) lleguen a determinar que un gasto de propaganda, originalmente encauzada por el partido político como política y a cargo del financiamiento ordinario, constituya, en realidad, una erogación correspondiente a propaganda electoral, por encuadrar en una actividad de precampaña o campaña, caso en el cual, la erogación debe aplicarse al financiamiento de campaña.

En el caso, Morena parte de la base de que los gastos efectuados por el Partido Verde Ecologista de México en la campaña publicitaria difundida a finales del dos mil catorce y a principios de dos mil quince deben ser considerados como gastos de precampaña, no solo porque se difundieron durante los periodos de precampaña e intercampaña, sino, además, porque las autoridades jurisdiccionales han considerado, que

dicha campaña publicitaria no constituye actos anticipados de campaña.

Al examinar el nuevo modelo de comunicación política diseñado mediante las últimas reformas constitucionales a los artículos 41 y 134, relacionado con la libertad de expresión y sus restricciones en la propaganda política, esta Sala Superior ha considerado⁹ que el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda política se puede acotar ante exigencias establecidas en el propio ordenamiento jurídico que hagan necesario conservar las condiciones de equilibrio en una contienda electoral, a fin de evitar que alguno de los participantes, **a través de acciones sistemáticas, continuas y reiteradas obtenga una ventaja o posicionamiento indebido**, pues el nuevo modelo de comunicación política lo que busca es definir las reglas a las que deberá sujetarse la difusión de la propaganda a través de los distintos medios de comunicación, por lo que es claro que la **propaganda política debe desplegarse respetando esas directrices**, pues sostener lo contrario, sería tanto como estimar que se trata de un tipo de propaganda que no tiene limitaciones, lo cual resulta inadmisibles a la luz del nuevo modelo de comunicación política establecido en la Constitución.

En particular, las anteriores premisas sirvieron de sustento para que esta Sala Superior determinara, que la campaña publicitaria desplegada por el Partido Verde Ecologista de México (a la cual se refiere Morena en sus agravios) no se encontraba ajustada a derecho, dado que no implicaba un acto aislado y genuino de

⁹ SUP-REP-94/2015 y acumulados

difusión de propaganda política, sino de conductas sistematizadas tendentes a posicionar indebidamente a dicho partido, porque si bien era cierto que en lo individual se trata **de propaganda política lícita**, también lo era que **en conjunto implicaba la existencia de una estrategia sistemática, concatenada e integral tendente a generar una exposición considerable del partido denunciado frente a la ciudadanía**, en violación al modelo de comunicación política establecido en la Constitución.

Como se ve, tomando en consideración las diferencias existentes entre la propaganda política y la electoral, esta Sala Superior definió que la estrategia publicitaria difundida por el Partido Verde Ecologista de México se encontraba en el **supuesto de propaganda política ilícita**, por lo que se excluyó que se tratara de propaganda electoral. Por tanto, no puede estimarse que los gastos realizados para dicha estrategia publicitaria deban ser reportados como gastos de precampaña y mucho menos cuantificados para definir el cumplimiento de los topes determinados para esos gastos, puesto que al tratarse de propaganda política, los gastos deben verse reflejados en los informes correspondientes al financiamiento ordinario y no de precampaña, aun cuando dicha propaganda se haya calificado de ilícita por vulnerar el sistema constitucional de comunicación política.

Por otra parte, tampoco puede considerarse que por la temporalidad en que se difundió la estrategia publicitaria mencionada, dichos gastos deban ser aplicados a la precampaña, pues debe tenerse presente, que a diferencia de

la propaganda electoral, **la propagada política no tiene una temporalidad específica**, sino que puede ser difundida en diversos periodos, dado que está relacionada con la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, así como con la invitación permanente que realizan los partidos políticos a la ciudadanía para allegarse de adeptos al partido, ya sea como simpatizantes, afiliados o militantes; de ahí que no sea factible que los gastos de esa estrategia publicitaria pueden ser aplicados a las precampañas, dado que no han sido definidos como gastos destinados a obtener el respaldo de los militantes, afiliados o ciudadanía en general, para favorecer a las precandidaturas, a efecto de su posterior postulación en las candidaturas a cargos de elección popular; de ahí que se considere que el Partido Verde Ecologista de México no estaba obligado a reportar los citados gastos en los informes de precampaña.

Entonces, si lo alegado por el recurrente se sustenta en premisas inexacta, es claro que sus agravios no pueden servir de sustento para derrotar la manera de proceder del Consejo General, en el sentido de aceptar como válidos los informes de precampañas en ceros; de ahí lo infundado de los agravios.

Por cuanto hace a lo manifestado con relación a las supuestas aportaciones indebidas por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión, tales cuestiones resultan ajenas al procedimiento de fiscalización materia del presente recurso de apelación, dado que esas aportaciones deben ser analizadas en su oportunidad,

cuando se rindan los informes inherentes al financiamiento por actividades ordinarias, al pertenecer dichos gastos a este financiamiento.

Conforme con lo anterior, lo procedente es **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los precandidatos de los Partidos Políticos Nacionales, a los cargos de Diputados Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, identificada con la clave INE/CG194/2015.

4.2. Agravios dirigidos a controvertir la resolución INE/CG190/2015.

A través de la resolución mencionada, la responsable impuso al partido político MORENA diversas sanciones susceptibles de agruparse en dos vertientes, a saber: 1) por el incumplimiento de obligaciones formales; y 2) derivadas de aportaciones en efectivo realizadas por militantes y simpatizante, mismas que se analizan en ese orden.

1. Sanciones por el incumplimiento de obligaciones formales.

El recurrente aduce que las sanciones consistentes en amonestación pública; multa por la cantidad de \$2,804.00 (dos mil ochocientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional); y multa

por el equivalente a \$701.00 (setecientos un pesos 00/100 moneda nacional), carecen de fundamentación.

El agravio es **infundado**, porque de la revisión de la resolución impugnada, se aprecia que la responsable sí fundamentó y motivó la imposición de las sanciones impugnadas por el partido político recurrente.

En múltiples precedentes, esta Sala Superior ha sustentado en términos generales que al tenor de lo previsto en el artículo 16 de la Constitución, la fundamentación de un acto de autoridad se colma con la cita del precepto legal aplicable al caso concreto; mientras que la motivación implica señalar con exactitud las circunstancias, razones o causas inmediatas tomadas en consideración para su emisión, así como la constatación de que existe una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; requisitos que se estiman colmados en la especie.

De la revisión de los informes de precampaña de los precandidatos a los cargos de Jefes Delegacionales en el Distrito Federal, la responsable observó que Morena recibió aportaciones por concepto de donación de espectaculares, a pesar de que la norma es clara en establecer que únicamente los partidos políticos pueden contratar dicha publicidad.

Por ello, le solicitó presentar las aclaraciones que a su derecho convinieran, ante lo cual manifestó que no existe prohibición

legal para realizar la contratación mencionada, lo cual se consideró como una respuesta insatisfactoria.

El Consejo responsable estimó que el artículos 207 numeral 1 en relación con el 195 del Reglamento de Fiscalización establecen, que los únicos autorizados para contratar publicidad considerada como anuncios espectaculares, panorámicos o carteleras para sus campañas electorales son los partidos, coaliciones y candidatos independientes.

En ese tenor, tuvo por no subsanada la observación por un importe de \$71,528.62; procedió a calificar la infracción sustentando esencialmente que:

- El partido toleró la contratación de tres anuncios espectaculares, por parte de una persona no facultada por la ley de la materia para contratar este tipo de propaganda, no obstante se tiene certeza del origen de la contratación, esto es, de un simpatizante.
- Se reportaron aportaciones por concepto de donación de anuncios espectaculares colocados en la vía pública por un importe de \$71,528.62 (setenta y un mil quinientos veintiocho pesos 62/100 M.N.).
- Lo anterior, representa en su conjunto un beneficio económico que asciende a la cantidad de \$71,528.62.
- La irregularidad surgió del estudio a través del procedimiento de revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos al cargo de Jefe Delegacional de los Partidos Políticos

correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal.

- La irregularidad se actualizó en el Distrito Federal.
- No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido Morena para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido, para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.
- Con la actualización de faltas sustantivas se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.
- Existe singularidad en la falta, pues el partido cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter SUSTANTIVO o de FONDO, trasgrediendo lo dispuesto en los artículos 207, numeral 1 en relación al 195 del Reglamento de Fiscalización.
- Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se consideró que la infracción debe calificarse como GRAVE ORDINARIA.

Para efectos de individualizar la sanción, el Consejo General precisó lo siguiente:

- La falta se calificó como GRAVE ORDINARIA, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y

principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que permitió la contratación irregular de tres espectaculares, según lo contenido expresamente en el artículo 207, numeral 1 en relación al artículo 195 del Reglamento de Fiscalización, que establece que la contratación y pago de anuncios espectaculares debe ser realizada invariablemente por el partido político.

- Por lo que hace a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, respectivamente, se tomó en cuenta que la irregularidad atribuible al instituto político en comento, consistió en permitir la aportación en especie de un espectacular contratado por un tercero incumpliendo con la obligación que le impone la normatividad electoral; así como, que la comisión de la falta, derivó de la revisión al Informe de Precampaña al cargo de Jefe Delegacional presentado por el Partido Morena en el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal.
- El Partido Morena conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, aquella que fue vulnerada en la irregularidad en estudio, así como el oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión de los Informes de Precampaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal
- El partido político no es reincidente.
- Derivado de la revisión a la información presentada por el partido político, la autoridad cuenta con elementos suficientes para acreditar el origen de la aportación, la

cual proviene de un simpatizante, lo que implica que se tuviera conocimiento del origen, estuviera debidamente documentada y consecuentemente registrada en el informe correspondiente.

- Que la contratación de los espectaculares por parte del simpatizante se realizó antes de la aprobación del Acuerdo INE/CG85/2015, en sesión extraordinaria celebrada el seis de marzo de dos mil quince, relativo al procedimiento de avisos de contratación de operaciones de los sujetos obligados, esto es, que el acuerdo en comento se aprobó en fecha posterior a la realización de las aportaciones materia de observación.
- Se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el partido político.
- Se trató de una conducta culposa; es decir, que no existió dolo en la conducta cometida por el partido político.
- Se violó lo dispuesto en el artículo 207, numeral 1, en relación con el 195 del Reglamento de Fiscalización.

Al considerar que Morena incumplió con lo dispuesto en los artículos 207 numeral 1 en relación con el 195 del Reglamento de Fiscalización, el Consejo responsable determinó imponerle la sanción prevista en dicha fracción I, inciso a) del artículo 456 de la Ley Electoral, consistente en una Amonestación Pública.

A partir de lo antes expuesto, se aprecia que, contrariamente a lo esgrimido por el recurrente, el Consejo General sí expuso los motivos y fundamentos para imponerle la sanción impugnada.

Por otra parte, al revisar los informes de precampaña de los precandidatos a los cargos de Diputados de Mayoría Relativa en el Distrito Federal, el Consejo advirtió que Morena omitió registrar la Plantilla 1 “Registro de operación semanal”, por lo cual incumplió con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento de Fiscalización, así como con el Punto Primero, artículo 4, incisos b), c) y d) del Acuerdo INE/CG13/2015, lo cual se hizo de su conocimiento.

El Consejo General consideró que en algunos casos las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas y, en otros, el instituto político fue omiso en dar respuesta a los requerimientos formulados.

El Consejo señaló que la irregularidad tiene como punto medular el haber puesto en peligro los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, traducida en una falta formal referida a una indebida contabilidad y un inadecuado soporte documental de los ingresos y egresos que afectan el deber de rendición de cuentas.

En consecuencia, determinó que el partido en comento incumplió con lo dispuesto en los artículos 18 del Reglamento de Fiscalización y con el artículo 4, inciso b), c) y d) del Acuerdo INE/CG13/2015, como se advierte de las circunstancias específicas del caso precisadas en el Dictamen Consolidado, el cual dijo forma parte de la motivación de la resolución.

Para efectos de individualizar la sanción, el Consejo atendió a los siguientes aspectos:

- Que la falta se calificó como LEVE.
- Que con la actualización de la falta formal, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.
- Que el partido político no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que se trató de una irregularidad, es decir, hubo singularidad de conductas cometidas por el partido político.

En consecuencia, concluyó que la sanción a imponer a Morena es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley Electoral, consistente en una multa que asciende a 10 (diez) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$701.00 (setecientos un pesos 00/100 M.N.)

De lo antes expuesto, se aprecia que el Consejo General sí precisó las razones y preceptos en que se basó para imponer la

multa económica impugnada, en concordancia con el principio de legalidad, contrariamente a lo aducido por el recurrente.

En otro tenor, derivado de la revisión de los informes de precampaña a los cargos de diputados locales de mayoría, el Consejo responsable advirtió las siguientes irregularidades:

- i. *“7. Morena omitió presentar la relación donde se detalle la ubicación y medidas exactas de las bardas utilizadas en la precampaña para la pinta de propaganda; la descripción de los costos, el detalle de los materiales y la mano de obra utilizada; así como las autorizaciones de los propietarios de los inmuebles en los cuales se realizó la pinta de bardas por \$16,300.00.”*

Por tanto, se consideró que incumplió con lo dispuesto en el artículo 216, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

- ii. *“8. Morena no realizó las correcciones solicitadas a los Informes de Precampaña, reconociendo las aportaciones de conformidad con los topes de precampaña de cada uno de los precandidatos a Jefe Delegacional y Diputado Local por \$176,774.72.”*

Al respecto, determinó que Morena incumplió con lo establecido en el artículo 218, numeral 2 inciso b) del Reglamento de Fiscalización.

- iii. *“9. Morena no realizó las correcciones solicitadas a los Informes de Precampaña, reconociendo el gasto de conformidad con los topes de precampaña de cada uno de los precandidatos a Jefe Delegacional y Diputado Local por \$44,776.00, Morena incumplió con lo establecido en el artículo 218, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización.”*
- iv. *“10. Morena omitió proporcionar el formato de origen de los recursos aplicados a precampaña con los nombres de los aportantes, sus montos y el tipo de aportación, las declaraciones y firmas tendentes a autorizar al Instituto, para obtener, de ser necesario información.”*

Ante lo cual, el Consejo responsable consideró que Morena incumplió con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, pues las irregularidades que se hicieron del conocimiento del partido político no obtuvieron respuestas satisfactorias en algunos casos y en otros no atendió el requerimiento de información.

En este contexto, sostuvo en la resolución impugnada, que las irregularidades tienen como punto medular el haber puesto en peligro los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, traducidas en faltas formales referidas a una indebida contabilidad y un inadecuado soporte documental de los ingresos y egresos que afectan el deber de rendición de cuentas.

Para efecto de individualizar la sanción, el Consejo General tomó en cuenta lo siguiente:

- Que las faltas se calificaron como LEVES.
- Que con la actualización de faltas formales, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias.
- Que el partido político no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que se trató de diversas irregularidades, es decir, hubo pluralidad de conductas cometidas por el partido político.

Por lo anterior, consideró que el partido en comento incumplió con lo dispuesto en los artículos 216 numeral 1, 218, numeral 2, inciso b) y 241, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, tal y como se advertía de las circunstancias específicas de cada caso, en el Dictamen Consolidado, el cual forma parte de la motivación de la presente Resolución.

En consecuencia, el Consejo responsable concluyó que la sanción a imponer al Partido Morena era la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley Electoral, consistente en una multa que asciende a 40 (cuarenta) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$2,804.00 (Dos mil ochocientos cuatro pesos 00/100 M.N.)

Contrariamente a lo aducido por el recurrente, la resolución impugnada sí contiene el sustento de la decisión de la responsable, o sea, la fundamentación y motivación exigida en el artículo 16 constitucional, por lo que no asiste la razón al recurrente en su planteamiento.

En vinculación con lo anterior, el recurrente manifiesta que la responsable sostuvo que en los tres casos antes expuestos no se atendieron las correcciones, sin tomar en cuenta las pruebas aportadas por su parte, ni las fallas de los sistemas de contabilidad que propiciaron retardos, así como la falta de asesoría por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización.

El concepto de agravio es **inoperante**, porque el recurrente no precisa cuál o cuáles pruebas desde su perspectiva no fueron analizadas por la responsable, ni esta Sala Superior lo advierte de la revisión de las constancias de autos.

Además el apelante se limita a aseverar de manera genérica que el sistema de contabilidad propició retardos, sin precisar en

qué consistieron las fallas técnicas y, en todo caso, su repercusión para el caso concreto.

Finalmente, también es **inoperante** la manifestación de que no recibió asesoría por parte de la Unidad de Fiscalización, porque no precisa en qué aspecto, ni cómo trascendió al resultado de la resolución impugnada, siendo que debía expresarlo para que esta Sala Superior se avocara a su análisis.

2. Sanciones derivadas de aportaciones en efectivo de militantes y simpatizantes.

Por otra parte, de la revisión del dictamen consolidado en relación con los informes de precampaña de los precandidatos a los cargos de Jefes Delegacionales y Diputados de Mayoría Relativa en el Distrito Federal, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015, el Consejo advirtió que Morena:

- Reportó trece aportaciones de simpatizantes realizadas en efectivo y no con cheque nominativo y/o transferencia electrónica de la cuenta del aportante, al cargo de Jefe Delegacional, cada una por \$7,000.00 (siete mil pesos 00/100 moneda nacional), dando un importe total de \$91,000.00, que rebasaron el tope de noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y

- Presentó cinco recibos de aportaciones de militantes realizadas en efectivo y no con cheque nominativo y/o transferencia electrónica de la cuenta del aportante, al cargo de

diputados locales, cada una por \$7,000.00 (siete mil pesos 00/100 moneda nacional), dando un importe total de \$35,000.00 (treinta y cinco mil pesos 00/100 moneda nacional), que rebasaron el tope mencionado.

Por lo cual, entre otros aspectos, le solicitó presentar el formato de origen de los recursos aplicados a precampaña que contuviera los nombres de los aportantes, sus montos, el tipo de aportación, las declaraciones y firmas tendentes a autorizar al Instituto para obtener, de ser necesario, esa información; así como el formato “CF-RSEF” control de folios de recibos de aportaciones de simpatizantes en efectivo.

En cumplimiento de lo anterior, Morena presentó el formato “CF-RSEF”; y esencialmente manifestó que no existía fundamento jurídico donde se estableciera que los límites de aportaciones de simpatizantes debían ser por un máximo de noventa días de salario mínimo cuando fueran en efectivo; y que debían hacerse mediante cheque o transferencia electrónica si excedían dicha cantidad.

En ese contexto, el Consejo General emitió la resolución impugnada, en la que, entre otros aspectos, señaló que el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización prevé que las aportaciones por cantidades superiores a la antes referida, invariablemente debía realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta del aportante, por lo que al no haber ocurrido de esa forma en el caso

concreto, se tuvo por no subsanada la observación e incumplida la obligación prevista en el numeral de referencia.

Enseguida, procedió a calificar la falta y posteriormente a individualizar la sanción, arribando a la conclusión de que procedía imponer a Morena:

- Multa de 2596 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, equivalente a \$181,979.60, por trece aportaciones en efectivo realizadas por simpatizantes, al cargo de Jefe Delegacional, por la cantidad total de \$91,000.00; y
- Multa de 998 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, equivalente \$69,959.80, por cinco aportaciones en efectivo realizadas por militantes, a los cargos de diputados locales, por la cantidad total de \$35,000.00.

En contra de dichas sanciones, el apelante plantea: a) indebida fundamentación del oficio de errores y omisiones que da origen a las multas impugnadas; b) que la irregularidad no se encuentra prevista en una ley; c) indebida calificación de la falta y sanción por incorrecta precisión del monto que contraviene la normatividad electoral; d) indebida calificación de la infracción y sanción por inexistencia de dolo), por lo que se procede a su estudio.

a) Indebida fundamentación del oficio de errores y omisiones.

El recurrente aduce esencialmente, que no son procedentes las multas económicas mencionadas, en tanto el Consejo General no tomó en cuenta, que en el oficio de errores y omisiones se citan los preceptos relativos a las facultades de revisión de la autoridad, como el 254, numeral 1, incisos b) y f), del Reglamento de Fiscalización, pero no el 104, numeral 2, del mismo ordenamiento, siendo que constituye el fundamento de la infracción, con lo cual contravino el principio de legalidad.

El agravio es inoperante, pues el apelante parte de la premisa de que a través del oficio mencionado, la Unidad Técnica de Fiscalización debe citar el precepto posiblemente infringido a partir de la revisión de sus informes de precampaña, sin que resulte aplicable hacerlo, en tanto en esa etapa del procedimiento no determina posibles infracciones a la normativa electoral que ameriten la precisión de su sustento legal, sino que ejerce facultades comprobación.

En efecto, de conformidad con los artículos 77, 78, 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Partidos, la Unidad de Fiscalización analiza la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de sus obligaciones en la materia; y si observa la existencia de errores y omisiones técnicas, solicita al partido político realice las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes, las cuales pueden ser subsanadas, aclaradas o corregidas, a través de la exhibición de una amplia gama de datos y documentos previstos en ley que reflejen los actos o actividades informados.

De esta manera, basta con que dicha Unidad precise en el oficio de errores y omisiones el fundamento legal de sus facultades de comprobación, para cumplir con el principio de legalidad; y no disposición alguna vinculada con la determinación de posibles infracciones e imposición de sanciones, pues en ese momento no se determinan, sino, en todo caso, cuando el Consejo General emite la resolución final dentro del procedimiento de fiscalización.

En el caso, de los antecedentes reflejados en la resolución impugnada, se aprecia que a través del oficio de errores y omisiones se hizo del conocimiento del ahora apelante, que determinado número de sus simpatizantes realizó aportaciones en efectivo por cantidades superiores a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a pesar de que debían hacerse con cheque y/o transferencia electrónica, solicitándole las aclaraciones que estimara conducentes, con fundamento en lo previsto en los artículos 199, numeral 1, inciso e) de la Ley Electoral; y 241, numeral 1, inciso b) y f) del Reglamento de Fiscalización, mismos que establecen la facultad de la Unidad de Fiscalización para requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos de los partidos o candidatos, como la relativa al formato de origen de los recursos aplicados a precampaña, entre otra, con lo cual, de acuerdo con lo antes señalado, se respetó el principio de legalidad en esta etapa del procedimiento, dado que precisó cuál era el hecho que generaba la observación para que el partido estuviera en aptitud de manifestar lo que a su derecho conviniera.

b) Irregularidad no prevista en ley

El apelante aduce que la autoridad electoral sanciona la conducta consistente en que las aportaciones en efectivo de militantes en trece casos fueron para la candidatura a Jefa Delegacional y en cinco para candidatos a diputados locales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por montos superiores a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin que la Ley Electoral, ni la Ley de Partidos prevean una infracción por ello, pues eso solo lo establece el numeral 104 del Reglamento de Fiscalización, en contravención con el principio de legalidad (tipicidad prevista en ley).

Es infundado el agravio, porque, contrariamente a lo aducido por el inconforme, de la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 41, párrafo séptimo de la Constitución Federal; 56, numeral 3 de Ley de Partidos; y 456, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley Electoral, se advierte que el legislador sí permite que se establezcan esos límites a las aportaciones de simpatizantes y, por ende, la posibilidad de sancionar cuando se incumple con ellos, en concordancia con el principio de legalidad, con la precisión de que, por disposición del propio legislador, su monto máximo debe precisarse en el Reglamento de Fiscalización.

En reiterados precedentes esta Sala Superior ha sostenido que el derecho administrativo sancionador electoral constituye una subespecie del derecho administrativo sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.

Asimismo, ha considerado que al derecho administrativo le son aplicables los principios que rigen el procedimiento penal y, por extensión, sus reglas y principios fundamentales también aplican al procedimiento administrativo sancionador electoral, en su propia dimensión, y de acuerdo a las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.

Conforme a tales principios, los destinatarios de las normas electorales, ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, entre otros, además de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, deben conocer las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su desacato para de esta forma dar vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad.

De ahí que no se puede reprochar legalmente alguna conducta ni imponerse sanción que no esté establecida en la ley (*nullum crimen, nulla poena, sine lege*), en atención al principio de legalidad, del cual derivan los diversos de tipicidad y prohibición de analogía o mayoría de razón.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia 7/2005 visible en la página 276 de la Compilación Oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.”**

Sobre esas bases se analiza el planteamiento del recurrente.

El artículo 41, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución prevé que la ley debe señalar el monto máximo de las aportaciones de los militantes y simpatizantes de los candidatos, así como las reglas respecto del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

En tal sentido, el numeral 56, numeral 2, inciso d) y 3, de la Ley de Partidos prevé que *“Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la selección presidencial inmediata anterior.”*, reflejando un tope máximo; aportaciones que *invariablemente* deben depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Fiscalización.

Por su parte, el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley Electoral señala que los casos de infracción a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes por parte de los partidos políticos o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto del ejercicio en exceso, serán sancionados con multa de hasta diez mil diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.

Lo expuesto refleja que el Poder Reformador y legislador ordinario establecieron que las aportaciones de simpatizantes que rebasen el tope de financiamiento privado originan una infracción sancionable, cuyo monto máximo puede regularse a

través de la facultad reglamentaria del Consejo General prevista en el artículo 44, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral, en atención a las cambiantes circunstancias inflacionarias, entre otros aspectos, así como los medios a través de los cuales deben efectuarse.

Así, el numeral 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización dispone que cuando las aportaciones de militantes o simpatizantes rebasen el equivalente a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, deben realizarse mediante transferencia electrónica o cheque.

Esto, con la finalidad de que las autoridades fiscalizadoras tengan un mejor control sobre los recursos y el origen del financiamiento privado que reciben los partidos políticos y/o candidatos.

En esa tesitura, se concluye que las sanciones impuestas al ahora recurrente en la resolución impugnada, consistentes en multas económicas derivan del incumplimiento de la obligación de respetar las reglas aplicables a las aportaciones en efectivo de simpatizantes, mismas que encuentran su fundamento en lo previsto en las leyes de la materia, con lo cual se respeta el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad; mientras que el Reglamento de Fiscalización se limita a desarrollar las condiciones para cumplir con dicha obligación.

c) Indebida calificación de la falta y sanción por incorrecta precisión del monto que contraviene la normativa electoral.

El apelante señala que si su representado incumplió con lo previsto en el reglamento, por aceptar una aportación en efectivo mayor a la prevista en el artículo 104, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, el Consejo General debió considerar que esa aportación fue mínima, pues tan solo excede la cantidad de sesenta y nueve pesos con diez centavos en cada aportación, por lo que la falta se debía calificar como formal y no grave y, en su caso, atender a que la diferencia en la aportación de lo que se hizo a lo que debía ser. Así, según el recurrente, si debía imponerse una sanción, ésta debió determinarse sobre el excedente del importe recibido y no incluyendo el importe permitido, es decir, si la cantidad era de \$6,309.00, la cantidad que excedía de ese importe es lo que debió servir de base para imponer la sanción, no así el total de los recursos entregado mediante cheque o transferencia.

Esta Sala Superior considera que **es infundado el agravio**, porque el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización expresamente establece, que las aportaciones por montos superiores al equivalente de noventa días de salario mínimo, **invariablemente** deben realizarse mediante **transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación y que** para efectos de determinar si se excede ese monto por parte de simpatizantes, deben considerarse *“la totalidad de aportaciones realizadas por*

una persona física, siendo precampaña o campaña, o bien, en la obtención del apoyo ciudadano.”, con la finalidad de lograr una fiscalización efectiva que no se lograría con la postura del apelante.

En efecto, de acoger la interpretación realizada por el inconforme, no se lograría un efecto disuasivo, pues el tomar en cuenta solo el excedente del límite previsto para las aportaciones en efectivo se dejaría de atender lo previsto en el artículo 458, numeral 5, de la Ley Electoral; en el caso, porque el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de la obligación, entre otros aspectos, sería menor al realmente obtenido por el infractor, siendo que esta Sala Superior ha determinado que la autoridad electoral debe velar por el estricto cumplimiento del manejo y disposición de recursos e imponer sanción con las siguientes características:

- Adecuada y considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor;
- Proporcional y tomar en cuenta para individualizarla el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y,
- Eficaz, en la medida en la que se acerque a un ideal de consecuencia mínima necesaria para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular y, en consecuencia,

restablecer el Estado constitucional democrático de derecho.

De modo muy especial, se debe perseguir que sea ejemplar, en tanto que las sanciones conforman lo que en la doctrina se denomina prevención general lo que no puede ser soslayado como uno de los atributos esenciales de una sanción.

A través de esa modalidad de prevención, tratándose de la materia electoral, los sujetos obligados **deben respetar el ordenamiento jurídico y abstenerse de efectuar conductas que lo vulneren**, por lo que las sanciones en esta materia deben ser disuasivas, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer ese tipo de conductas y los induzcan a cumplir sus obligaciones, situación que no se lograría de atender a lo planteado por el recurrente.

d) Indebida calificación de la infracción y sanción por inexistencia de dolo.

El apelante aduce que suponiendo sin conceder que su representado hubiera incurrido en la infracción que se le imputa, se le impone una sanción excesiva basada en una consideración subjetiva de la autoridad sin justificación, consistente en que desplegó una conducta dolosa.

Sin tomar en cuenta que en relación con las trece aportaciones de simpatizantes y cinco de militantes, la autoridad tuvo conocimiento de los recursos aportados, se identificó el origen

del efectivo recibido, se exhibieron los formatos de recibos correspondientes, así como las identificaciones de los aportantes.

El agravio es fundado, porque el simple hecho de que el partido recurrente tuviera conocimiento de que la normativa reglamentaria establece que las aportaciones en efectivo deben ser a través de transferencia electrónica o cheque nominativo, no es motivo suficiente para estimar que ante su incumplimiento, se actuó dolosamente, máxime que el partido recurrente reportó a la autoridad administrativa electoral el ingreso de tales aportaciones y le proporcionó el formato “CF-RSES” relativo al control de folios de recibos de aportaciones de simpatizantes en efectivo.

Lo anterior es así, pues de estimarse correcta la argumentación de la autoridad responsable, se llegaría al extremo de que todas las irregularidades en materia de fiscalización por parte de los partidos políticos serían dolosas, ya que tienen conocimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias.

Para efectos de explicar lo anterior, resulta pertinente señalar cuáles son las consideraciones relevantes, por las cuales el Consejo responsable determinó que la conducta realizada por el apelante es dolosa, mismas que se sintetizan enseguida:

- A decir del Consejo General, la Sala Superior en el SUP-RAP-125/2008 determinó que cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por “dolo”, todas coinciden en señalar que debe ser

considerado como una conducta que lleve implícito el engaño, fraude, simulación o mentira; esto es, se trata de una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley. Es decir, de conformidad con tal precedente, se entiende al dolo como la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral.

- En la referida sentencia, se determinó que, para estimar que un partido político actuó con dolo debe acreditarse que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad.
- En este sentido, el Consejo responsable concluyó que si por dolo se entiende la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, entonces son esos actos, mediante los cuales se trata de engañar, los que de estar probados permiten afirmar que se procedió con dolo.
- Lo que, a decir del citado responsable, se robustece con lo sostenido por la Sala Superior en el SUP-RAP-231/2009, en el que sostiene que el dolo debe estar

acreditado, ya sea con elementos de prueba suficientes o por conducto de indicios que concatenados con otros medios de convicción se pueda determinar su existencia.

- Asimismo, se citan las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”, que son intelectual o cognoscitivo y volitivo, y “DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL.”
- Sobre esas premisas, se sostiene que la conducta en cuestión es dolosa, pues se cumple con el **elemento intelectual o cognitivo**, toda vez que se parte del hecho cierto de que el partido recurrente conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, ya que tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.
- Se acredita el **elemento volitivo** para acreditar el dolo directo, pues el partido apelante conocía previamente la obligación de registrar en su contabilidad aportaciones superiores al límite establecido a través de cheque o transferencia bancaria.
- Se sostiene que queda plenamente acreditado que el recurrente conocía de la transcendencia su conducta,

pues registrar aportaciones en efectivo superiores al límite establecido por el Reglamento de Fiscalización comprueba su intención y la vulneración directa de la norma, por lo que con ello se tiene acreditado el dolo en el actuar del partido.

- Se refiere que en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hace a través de la prueba circunstancial, para lo cual se cuenta con los indicios consistentes en que:

- i) Morena registró en su contabilidad aportaciones en efectivo;

- ii) las aportaciones fueron superiores al límite de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

- iii) las aportaciones no se realizaron a través de cheque o transferencia bancaria;

- iv) se advierte una vulneración directa a la disposición reglamentaria, y

- v) la intención de Morena de no realizar las aportaciones conforme a lo establecido en el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, a sabiendas del contenido del artículo en comento, es decir, el partido fijó su voluntad de incumplir la ley, este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la

certeza de que el instituto político actuó a sabiendas de que infringía la ley.

- En ese tenor, se sostiene que Morena desplegó una conducta dolosa al registrar aportaciones en efectivo superiores a noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal a sabiendas que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumplen con las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le produce tal conducta.

De lo anteriormente expuesto, esta Sala Superior advierte que el Consejo responsable, se centró en razonar que el partido político recurrente actuó dolosamente, al registrar contablemente aportaciones en efectivo, en contravención a la multicitada prohibición que establece el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, a sabiendas de que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, sin que sea así.

Respecto a la figura del “dolo” en materia de fiscalización de los partidos políticos, como bien señala la autoridad responsable, esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-125/2008 y acumulado, esencialmente sostuvo, entre otras cuestiones que: i) cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por dolo, todas coinciden en

señalar que debe ser considerado como una conducta que lleva implícito el engaño, fraude, simulación o mentira; esto es, se trata de una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley, y ii) para estimar que un partido político actuó con dolo debe acreditarse que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral.

Sin embargo, cabe precisar que en dicho precedente, en ningún momento se sostuvo que por el simple hecho de que un partido político tenga conocimiento de la normas en materia de fiscalización, su incumplimiento, acarrea una conducta dolosa, tan es así, que en dicha ejecutoria, esta Sala Superior determinó que no podía ser considerada como dolosa la conducta consistente en que un partido político reportara gastos en su informe anual y omitiera reportarlos en sus informes de campaña (a sabiendas de ello), a pesar de que no era la primera vez que tal partido político presentaba tales informes.

En virtud de lo anterior, contrario a lo afirmado por el Consejo General, este órgano jurisdiccional arriba a la convicción de que no queda demostrado el dolo con que se asevera actuó en el caso particular, pues de las constancias que obran en autos, se advierte que durante la fiscalización de los informes de precampaña de mérito, el recurrente, en ningún momento ocultó información ni se negó a proporcionar la documentación requerida por la autoridad administrativa electoral.

Por tal motivo, las probanzas de autos no arrojan indicios suficientes que permitan considerar que el partido político infractor dolosamente intentó engañar a la autoridad fiscalizadora, ni obra en autos algún otro elemento de convicción del que se pueda advertir lo anterior.

En consecuencia, al haber resultado fundado el concepto de agravio de mérito, lo procedente es que el Consejo responsable realice una nueva calificación de la conducta y, por ende, una nueva individualización de la sanción.

Para efectos de lo anterior, deberá tener en cuenta el principio general de Derecho relativo a que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.

5. Efectos de la sentencia.

En virtud de que esta Sala Superior consideró fundado el agravio, mediante el cual el recurrente aduce que la conducta que se le atribuyó durante el procedimiento de fiscalización no es dolosa, lo procedente es revocar la resolución controvertida, en la materia de impugnación, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva determinación, en la que atendiendo a las consideraciones expuestas en esta ejecutoria respecto a la comisión de la conducta, realice una nueva calificación de la misma y, en función de ello, reindividualice la sanción correspondiente.

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. SE CONFIRMA, en la materia de impugnación, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los precandidatos al cargo de Diputados Federales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, identificada con la clave INE/CG194/2015.

SEGUNDO. En la materia de impugnación, **SE REVOCA** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Egresos de los precandidatos a los cargos de Diputados Locales y Jefes Delegacionales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, identificada con clave INE/CG190/2015, para los efectos precisados en el último apartado de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE; personalmente al apelante; **por correo electrónico**, al Consejo General por así haberlo solicitado en su informe circunstanciado, y **por estrados**, a los demás interesados. Lo anterior, con sustento en los artículos 26, párrafos 3, 27, 28, 29, párrafos 5 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-RAP-163/2015

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto con reserva del magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

VOTO CON RESERVA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-RAP-163/2015.

No obstante que mi voto es a favor del sentido y la mayor parte de las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en el recurso de apelación identificado al rubro, formulo **VOTO CON RESERVA**, en atención a lo siguiente.

Coincido con la determinación asumida por la mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior, en el sentido de **confirmar** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales, a los cargos de **diputados federales** correspondientes al procedimiento electoral federal 2014-2015, identificada con la clave INE/CG194/2015, al considerar que son **infundados** los conceptos de agravio por los que MORENA aduce que de manera indebida la autoridad responsable validó los informes de precampaña que el Partido Verde Ecologista presentó en ceros afirmando que no llevó a cabo actos de precampaña.

En mi concepto es correcta la conclusión del proyecto en el sentido de que el citado Consejo General no tenía que considerar como gastos de propaganda electoral los que el Partido Verde Ecologista ha llevado a cabo al:

- a) Distribuir diversos artículos como poster, calendarios, papel para envolver tortillas, propaganda en autobuses y en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, en revistas, espectaculares, vallas y mobiliario urbano visible en

diferentes entidades federativas, en los que se incluyeron frases relativas al cumplimiento de propuestas hechas por ese instituto político

- b) Difundir promocionales en salas de cine alusivos a logros de los legisladores de ese partido político, así como los relativos a la entrega de vales en las páginas de internet del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en radio
- c) Entrega de anteojos gratuitos a través de Ópticas Devlyn
- d) Distribución de tarjetas Premia Platino
- e) Repartir despensas en Cancún, Municipio Benito Juárez, Quinta Roo.

Al respecto, el recurrente aduce que la existencia de la mencionada propaganda está plenamente demostrada, en tanto que autoridades administrativas y jurisdiccionales han considerado que tales conductas del Partido Verde Ecologista de México son ilícitas, razón por la cual le han impuesto las sanciones atinentes, incluso se ha demostrado que la cantidad erogada por esa propaganda asciende a más de ciento ochenta y cinco millones de pesos (185,000,000.00 M.N.) recursos que rebasan en mucho el financiamiento público al cual tiene derecho el partido político, así como el tope para el financiamiento privado fijado por el Instituto Nacional Electoral para el procedimiento electoral dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

Con base en tal premisa, en concepto de MORENA, la autoridad responsable dejó de considerar inconsistencias y contradicciones en lo declarado por el del Partido Verde

Ecologista de México, que constituyen indicios de violaciones a disposiciones fiscales, de rebase de topes de financiamiento privado, de ingresos prohibidos y omisión de reportar gastos, lo que hace evidente el ocultamiento de gastos, el fraude a la ley y la falsedad de declaraciones, por lo que en su concepto **la Comisión de Fiscalización** omitió revisar en el Sistema de Fiscalización en Línea si efectivamente el aludido partido político hizo gastos de precampaña, toda vez que no es lógico que presentara los informes en ceros, respecto de las ciento ocho (108) candidaturas que postuló para el cargo de diputados federales, por lo cual, según aduce MORENA, se debía cancelar el registro a los candidatos del citado partido político, al ser responsables solidarios de la comisión de actos anticipados de campaña, rebase de topes de gastos y sistemático incumplimiento de la normativa electoral.

Coincido con el proyecto al distinguir entre la propaganda política que se hace, a fin de difundir contenidos de carácter ideológico y la electoral relacionada con los postulados de campaña de los partidos políticos y sus candidatos, que contienden en los procedimientos electorales para posicionarse en las preferencias ciudadanas y en que, por regla, la propaganda política se paga con los recursos obtenidos del financiamiento público para actividades ordinarias, en tanto que la electoral es a cargo del financiamiento para gastos de campaña, salvo que las autoridades electorales, administrativa o jurisdiccional, concluyan que un gasto de propaganda, originalmente calificada por el partido político como política y a cargo del financiamiento ordinario, constituya, en realidad, propaganda electoral, por encuadrar en una actividad de

precampaña o campaña, caso en el cual, la erogación debe ser por concepto de financiamiento de campaña.

Asimismo, como considera la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, es mi convicción que, aun cuando MORENA parte de la premisa incorrecta consistente en que los gastos, que en el proyecto se clasifican en los incisos a) a i), del considerando 4.1 (cuatro punto uno), sub-apartado A, al ser difundidos durante los periodos de precampaña e intercampaña y dado que las autoridades jurisdiccionales no los han considerado actos anticipados de campaña, se deben considerar gastos de precampaña.

No obstante mi coincidencia con tales consideraciones disiento de la mayoría, por cuanto hace a las relativas a que, al examinar el nuevo modelo de comunicación política, diseñado en las recientes reformas constitucionales de dos mil siete y dos mil catorce a los artículos 41 y 134 y las diferencias entre la propaganda política y la electoral, esta Sala Superior definió que la estrategia publicitaria difundida por el Partido Verde Ecologista de México encuadra en el **supuesto de propaganda política ilícita**, por lo que se excluyó que se tratara de propaganda electoral, por tanto, no se puede considerar que los gastos efectuados para llevar a cabo tal estrategia publicitaria se deban reportar como gastos de precampaña y menos aún cuantificar para definir el cumplimiento de los topes de esos gastos, al ser de propaganda política por lo que se deben reflejar en los informes correspondientes al financiamiento ordinario y no de precampaña, no obstante la propaganda se

SUP-RAP-163/2015

haya calificado de ilícita por vulnerar el sistema constitucional de comunicación política según el criterio mayoritario.

En este orden de ideas, en congruencia con los votos emitidos al resolver los recursos de apelación acumulados, identificados con las claves de expediente SUP-RAP-94/2015, SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015, así como los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador acumulados, identificados con las claves **SUP-REP-3/2015, SUP-REP-7/2015, SUP-REP-9/2015, SUP-REP-11/2015, SUP-REP-12/2015, SUP-REP-13/2015, SUP-REP-14/2015, SUP-REP-16/2015, SUP-REP-17/2015, SUP-REP-18/2015, SUP-REP-19/2015, SUP-REP-20/2015, SUP-REP-22/2015, SUP-REP-23/2015, SUP-REP-24/2015, SUP-REP-32/2015 y SUP-REP-36/2015**, no obstante que coincido con el sentido del proyecto, disiento de los argumentos relativos a que esta Sala Superior ya ha determinado que la propaganda que el apelante pretende que se incluya como gasto de precampaña es propaganda política lícita, por lo que se deben contabilizar en los informes correspondientes al financiamiento ordinario y no de precampaña, aun cuando tal propaganda sea ilícita.

En consecuencia, voto a favor del proyecto de sentencia formulado para resolver el recurso de apelación al rubro indicado, con la **RESERVA** anotada.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA