

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-175/2013

RECORRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL, AUTORIDAD
SUSTITUIDA POR EL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: JORGE ALBERTO
MEDELLIN PINO

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **REVOCAR** la resolución **CG271/2013** de nueve de octubre de dos mil trece, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral, mediante la cual determinó, entre otras cuestiones, imponerle una sanción por \$1,708,080.79 (un millón setecientos ocho mil ochenta pesos 79/100 M.N.), con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

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

2. Convenio de coalición. El veintiocho de noviembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,

SUP-RAP-175/2013

autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral (en adelante, Consejo General), a través de la resolución CG391/2011 aprobó el convenio de coalición total para postular a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como candidatos a senadores y diputados, por el principio de mayoría relativa, denominada “Movimiento Progresista”, integrada por los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

3. Inicio del procedimiento oficioso. El quince de julio de dos mil trece, el Consejo General aprobó 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.

En dicha resolución el Consejo General ordenó a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que iniciara diversos procedimientos oficios, entre ellos, el relativo al Considerando 9.4, inciso am), conclusión 119-1, pues se advirtió que la Coalición Movimiento Progresista no reportó al Instituto Electoral del Estado de México que benefició a la campaña federal por un monto de \$5,124,242.38 (cinco millones ciento veinticuatro mil doscientos cuarenta y dos pesos 38/100 M.N.).¹

4. Resolución impugnada. El nueve de octubre de dos mil trece, el Consejo General concluyó, entre otras cuestiones, que: i) existió propaganda compartida que benefició al entonces

¹ Procedimiento oficios P-UFRPP 33/13.

SUP-RAP-175/2013

candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, postulado por la coalición Movimiento Progresista; ii) la propaganda electoral investigada fue contratada y pagada por los Comités Ejecutivos Estatales de los Partidos del Trabajo y Movimiento Ciudadano, del Estado de México, la cual fue reportada ante el Instituto Electoral del Estado de México y prorrateada entre los diversos candidatos a nivel estatal sin determinarse el beneficio a la entonces campaña presidencial, y iii) el monto involucrado asciende a la cantidad de \$5,124.242.38 (cinco millones ciento veinticuatro mil doscientos cuarenta y dos pesos 38/100 M.N.).

Por tal motivo, resolvió, entre otros aspectos, imponer a la Coalición Movimiento Progresista una sanción económica de \$5,124.242.38 (cinco millones ciento veinticuatro mil doscientos cuarenta y dos pesos 38/100 M.N.), la cual la distribuyó de la manera siguiente:

- a) **Partido de la Revolución Democrática** en lo individual le corresponde una reducción del 0.13% (**cero punto trece por ciento**) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$1,708,080.79 (un millón setecientos ocho mil ochenta pesos 79/100 M.N.)**.
- b) **Partido del Trabajo** en lo individual le corresponde una reducción del 0.31% (**cero punto treinta y un por ciento**) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$1,708,080.79 (un millón setecientos ocho mil pesos 79/100 M.N.)**.

SUP-RAP-175/2013

- c) **Movimiento Ciudadano** en lo individual le corresponde una reducción del **0.33% (cero punto treinta y tres por ciento)** de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$1,708,080.79 (un millón setecientos ocho mil ochenta pesos 79/100 M.N.)**

5. Juicio ciudadano. Inconforme con lo anterior, el quince de octubre de dos mil trece, el partido recurrente interpuso el presente recurso de apelación.

6. Recepción y turno. El recurso de apelación fue recibido en esta Sala Superior y, por acuerdo del Magistrado Presidente de esta Sala Superior, fue turnado a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar a fin de que lo sustanciara y elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en que se actúa, admitió el juicio y declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional a fin de controvertir una resolución emitida por un órgano central de la autoridad administrativa electoral.

2. PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, 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, en los términos siguientes:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente y de quien lo representa, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

2.2. Oportunidad. El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que la resolución impugnada fue emitida el nueve de octubre de dos mil trece y la demanda se presentó el quince de octubre siguiente, es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto para ello. Cabe destacar que los doce y trece de octubre fueron inhábiles por ser sábado y domingo.

2.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el recurrente es un partido político

nacional y el medio de impugnación se interpone a través de su representante

2.4. Interés jurídico. Está satisfecho pues el partido político recurrente impugna una sanción que le fue impuesta por la autoridad administrativa electoral, la cual, a su juicio, afecta su esfera patrimonial.

2.5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

3. Estudio de fondo

3.1. Síntesis de agravios

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

1. El partido político recurrente aduce que se vulnera el artículo 14 constitucional, pues no se garantizó su derecho a un debido proceso, toda vez que la Unidad de Fiscalización del entonces Instituto Federal Electoral, no acató lo dispuesto en los artículos 81, numeral 1, inciso a), y 117 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 6, del Reglamento de Fiscalización, pues no presentó al Consejo General, para su aprobación, los acuerdos para regular el *“registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales”* y, por ende, su oportuna publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2. Asimismo, el partido recurrente aduce que el artículo 6 del Reglamento de Fiscalización, es inconstitucional al prever que los **criterios** de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas al *“registro contable de los ingresos y egresos”* estarán a cargo de la Unidad de Fiscalización, cuando ello es facultad exclusiva del Consejo General y no de la Unidad de Fiscalización, en términos de los artículos 81, numeral 1, inciso a), y 117 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen que el Consejo General, a solicitud de la Unidad de Fiscalización, aprobará los acuerdos que regulen el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y, por ende, ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En ese sentido, el recurrente considera que se vulnera el principio de reserva de ley.

3. Por otra parte, el partido político recurrente solicita la inaplicación de los preceptos reglamentarios en los que se basó la Unidad de Fiscalización para proponer al Consejo General las sanciones que se impugnan en el presente medio de impugnación, ya que éstos son contrarios a las normas constitucionales y legales.

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

El partido recurrente aduce que el artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, es inconstitucional, ya que prevé la figura del órgano de administración de la

coalición, siendo que ni la constitución ni la ley en la materia contemplan dicha figura.

Aunado a lo anterior, estima que el órgano de administración de la coalición es contrario a la reforma electoral de dos mil siete, toda vez que, a su juicio, con tal reforma se pretendió que el conjunto de normas jurídicas aplicables a las coaliciones, individualizaran las atribuciones y obligaciones de los partidos políticos que la conforman, por lo siguiente: i) los partidos políticos coaligados ahora tienen que estar claramente diferenciados en la boleta electoral; ii) los votos para los partidos coaligados ahora son computados para cada uno de ellos; iii) respecto a la prerrogativa de acceso a tiempos en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje; iv) ahora cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a senadores y diputados de representación proporcional, y v) ahora independientemente de la elección para la que estén coaligados los partidos políticos, estos conservarán su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

C. Indebida interpretación del artículo 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización.

El partido político recurrente estima que la sanción que le impuso la autoridad administrativa electoral es contraria al principio de proporcionalidad, toda vez que es inconstitucional lo previsto en el artículo 279, numeral 3, del Reglamento de

Fiscalización que establece que al tratarse de violaciones a los topes de gastos de campaña, se impondrán **sanciones equivalentes** a todos los partidos integrantes de la coalición.

En este sentido, el partido recurrente considera que la responsable no tomó en cuenta que los partidos políticos integrantes de la coalición Movimiento Progresista acordaron en la cláusula décima segunda que cada partido político asumiría la totalidad de la sanción que derive de actos de alguno de los integrantes o de sus candidatos.

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

3.2. Consideraciones de la Sala Superior

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

Esta Sala Superior estima que es **infundado**, el concepto de **agravio** identificado con el numeral **1** en el que el partido político recurrente aduce que no se garantizó su derecho a un debido proceso, toda vez que la Unidad de Fiscalización del

SUP-RAP-175/2013

entonces Instituto Federal Electoral, no presentó al Consejo General, para su aprobación, los acuerdos para regular el *“registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales”* y, por ende, su oportuna publicación en el Diario Oficial de la Federación. Lo **infundado** radica en que la Unidad de Fiscalización no estaba obligada a emitir un documento con tal rubro.

En efecto, el artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece, entre otras cuestiones, que la Unidad de Fiscalización tendrá facultades para: i) presentar al Consejo General, para su aprobación, acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales; **ii) emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;** iii) vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Código; iv) recibir informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos, y **v) las demás que le confiera este Código o el Consejo General.**

El artículo 117 del mencionado Código prevé que el Consejo General ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie, y de aquellos que así lo determine. Al respecto, el Secretario Ejecutivo establecerá los acuerdos para asegurar la oportuna publicación de éstos.

Por su parte, el artículo 6 del Reglamento de Fiscalización, establece que 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, **estarán a cargo de la Unidad de Fiscalización**. Asimismo, prevé que dentro de los cinco días siguientes a la emisión de los criterios de interpretación, la Unidad de Fiscalización lo notificará personalmente a los sujetos obligados, y ordenará su publicación en el Diario Oficial.

De la normativa citada, este órgano jurisdiccional advierte que la Unidad de Fiscalización tendrá la **facultad, más no la obligación**, para presentar al Consejo General, para su aprobación, los acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales. Por tal motivo, se estima que ello simplemente consiste en una atribución para que dicha Unidad, en caso de considerarlo necesario, emita criterios de interpretación respecto de las disposiciones del propio reglamento, a fin de cumplir con los objetivos e instrumentar los procesos de fiscalización.

Ahora bien, de las constancias de autos se advierte que, efectivamente, la Unidad de Fiscalización no emitió un acuerdo de criterios de interpretación para regular el “registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos”. Lo anterior es así, pues, del oficio SE/0770/2013, de dieciséis de agosto de

SUP-RAP-175/2013

dos mil trece, suscrito por el Secretario Ejecutivo, se desprende que se informó al partido Movimiento Ciudadano que *“...la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos 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.”* (consultable en el expediente SUP-RAP-174/2013).

En ese contexto, este órgano jurisdiccional estima que el hecho de que la Unidad de Fiscalización no haya emitido un documento cuyo rubro fuera “Criterios de interpretación relativas al registro contable de los ingresos y egresos”, ello no implica que ésta se encuentre impedida para desarrollar sus atribuciones de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, de las constancias de autos, se advierte que la Unidad de Fiscalización si ejerció su facultad de emitir criterios en aquellas cuestiones que consideró necesarios, los cuales le fueron proporcionados al partido recurrente, mediante oficio DS/815/13, suscrito por el Director del Secretario del entonces Instituto Federal Electoral. Dichos criterios son:

SUP-RAP-175/2013

- Publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de enero de 2013, relativa al Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante el cual se dan a conocer los plazos para la presentación de los informes anuales correspondientes al ejercicio 2012, a los cuales están obligados los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales.

- Publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de enero de 2012, relativa al Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante el cual se da a conocer el límite de las aportaciones en dinero o en especie de simpatizantes que podrá recibir durante el 2012, un partido político, y el que podrá aportar una persona física o moral facultada para ello, así como el límite de ingresos por aportaciones de la militancia, los candidatos y el autofinanciamiento en el mismo año.

- Publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de noviembre de 2011, relativa a los Criterios Normativos aplicables a la incorporación de los efectos de las depreciaciones y amortizaciones, aprobado el día 4 de noviembre de 2011 por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

De lo anterior, se advierte que la Unidad de Fiscalización sí emitió criterios relacionados con la fiscalización de los partidos políticos, pues dio a conocer lo siguiente: i) los plazos para la presentación de los informes anuales correspondientes al

SUP-RAP-175/2013

ejercicio de 2012; ii) límites de las aportaciones en dinero o especie de simpatizantes, personas físicas y morales facultadas para ello a los partidos políticos, así como el límite de ingresos por aportaciones de la militancia, los candidatos y el autofinanciamiento, y iii) criterios normativos aplicables a la incorporación de efectos de las depreciaciones y amortizaciones.

Asimismo, este órgano jurisdiccional estima que la supuesta omisión de la Unidad de Fiscalización de emitir los supuestos criterios de *“registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales”*, no vulnera algún derecho del recurrente, pues de la resolución impugnada, se advierte que el Consejo General determinó sancionarlo, esencialmente, porque existió propaganda compartida que benefició al entonces candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, postulado por la coalición *“Movimiento Progresista”*, la cual fue contratada y pagada por los Comités Ejecutivos Estatales de los Partidos del Trabajo y Movimiento Ciudadano, del Estado de México, misma que fue reportada ante el Instituto Electoral del Estado de México y prorrateada entre los diversos candidatos a nivel estatal sin determinarse el beneficio a la entonces campaña presidencial. Por tal motivo, se estimó que dichas erogaciones constituyen aportaciones en especie por parte de los referidos Comités Estatales, a favor de la coalición *“Movimiento Progresista”* y su entonces candidato a la Presidencia de la República.

En este sentido, la responsable estimó que por una falta de debido cuidado, la coalición *“Movimiento Progresista”* no reportó

las referidas aportaciones en especie, en el informe de campaña de su candidato a la Presidencia de la República.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que la supuesta omisión de la Unidad de Fiscalización de emitir los supuestos criterios de *“registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales”* no generó que el partido recurrente estuviera imposibilitado de reportar las aportaciones en especie de mérito, toda vez que de conformidad con los artículos 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 65 del Reglamento de Fiscalización², **existía certeza jurídica de que los ingresos en especie de mérito debían registrarse contablemente.**

Por otra parte, respecto al concepto de **agravio** identificado con el numeral **2** en el que el partido recurrente aduce que el artículo 6 del Reglamento de Fiscalización, es inconstitucional al prever que los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas al *“registro contable de los ingresos y egresos”* estarán a cargo de la Unidad de Fiscalización, ello es

² **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Artículo 83. 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 65. Tanto los ingresos en efectivo como en especie que reciban los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original, en términos de lo establecido por el Código y el Reglamento.

SUP-RAP-175/2013

facultad exclusiva del Consejo General, es **infundado**, por las razones siguientes.

Los artículos 41, base V, antepenúltimo párrafo, de la Constitución General y 79, párrafos primero y segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la Unidad de Fiscalización es el órgano del Consejo General que tiene autonomía de gestión y tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Por otra parte, como se señaló anteriormente, los artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la Unidad de Fiscalización tendrá facultades emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos; así como las demás que le confiera este Código o el Consejo General. Y por otra, el artículo 6 del Reglamento de Fiscalización establece que dicha Unidad tendrá a su cargo los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas al registro contable de los ingresos y egresos.

De lo anterior, esta Sala Superior estima que de una interpretación sistemática y funcional de dichos preceptos normativos, se puede concluir que el Consejo General tiene que aprobar los acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, sin

embargo, ello no imposibilita que la Unidad de Fiscalización emita los **criterios** de interpretación relativos a los registros contables referidos, toda vez que **el Consejo General le puede conferir tal facultad.**

En ese sentido, se considera que el hecho de que se permita a la Unidad de Fiscalización que emita tales criterios de interpretación, no vulnera el principio de reserva de ley, ya que, por una parte, el Consejo General tiene las atribuciones para emitir un Reglamento de Fiscalización y, por otra, puede conferir facultades a la Unidad de Fiscalización. Máxime que tal Unidad cuenta con autonomía de gestión y puede emitir normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos y, por ende, ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo que hace al concepto de **agravio** identificado con el numeral **3**, en el que el partido político recurrente solicita la inaplicación de los preceptos reglamentarios en los que se basó la Unidad de Fiscalización para proponer al Consejo General las sanciones que se impugnan en el presente medio de impugnación, ya que éstos son contrarios a las normas constitucionales y legales, se estima que es **infundado**, pues, contrariamente a lo expuesto por el recurrente, no se transgrede el principio de reserva de ley ni de jerarquía normativa, ya que la sanción se encuentra establecida a nivel legal y no reglamentario.

SUP-RAP-175/2013

De manera previa, cabe destacar que en relación a los principios de jerarquía normativa y reserva de ley, esta Sala Superior ha estimado lo siguiente³:

- La facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos. Normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

- El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso principio de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones subordinadas a la ley.

- La estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano implica que el contenido de la norma jurídica inferior no puede contravenir ni rebasar el contenido de la norma superior de la cual deriva.

- El principio de reserva de ley implica, que una disposición constitucional delega expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que sean reglados en disposiciones de naturaleza diversa.

- El principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones

³ Criterios sostenidos en los recursos de apelación identificados con las claves siguientes: SUP-RAP-17/2002; SUP-RAP-15/2003; SUP-RAP-44/2007; SUP-RAP-89/2007; SUP-RAP-308/2009 y acumulado, y SUP-RAP-211/2010 y acumulados.

desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida. Por tanto, dicho principio constriñe a expedir únicamente las disposiciones que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal, sin contrariarla, excederla o modificarla, así como a observar las normas estatales que le dan fundamento y validez al ordenamiento legal que da sustento al reglamento.

- Al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismo supuestos jurídicos, sólo se debe concretar a indicar los medios para cumplirlos y, además, cuando exista reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P.J.30/2007, de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES⁴, así como la jurisprudencia emitida por este órgano jurisdiccional, 1/2000, de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.⁵

Ahora bien, por cuanto hace a la determinación de que **las sanciones vinculadas con la fiscalización de gastos y**

⁴⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, p.

⁵ Consultable en la Compilación 1997-2013. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1. Jurisprudencia, pp. 367 y 368.

recursos de los partidos políticos están previstas en ley, pues el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, establece, entre otros aspectos, que la **ley:** i) fijará los límites a las erogaciones en las campañas electorales de los partidos políticos; ii) establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes; iii) ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y iv) **dispondrá las sanciones que deban imponerse por incumplimiento de estas disposiciones.**

Lo anterior evidencia el principio constitucional, consistente en que las sanciones previstas para el incumplimiento a disposiciones vinculadas con el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, necesariamente deben estar inmersas en la ley, en el caso, éstas se encuentran previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que excluye la posibilidad de que puedan ser materia de regulación en un reglamento.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido en la jurisprudencia RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES⁶, que el citado precepto constitucional, al establecer que la ley señalara las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de diversas disposiciones, garantiza el principio general de derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et*

⁶ Consultable en la Compilación 1997-2013. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1. Jurisprudencia, pp. 643 y 644.

stricta, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe:

a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción.

b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.

c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (garantía de tipicidad).

d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Al respecto, cabe señalar que **el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y**

Procedimientos Electorales establecen que los partidos políticos serán sancionados, en los casos de infracción a lo dispuesto 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.

Bajo este contexto, y a fin de verificar si se cumple con el referido principio de reserva de ley, se procede al análisis del artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, el cual sirvió de sustento para la imposición de la sanción por el rebase de topes de gastos de campaña. Dicho precepto normativo establece que 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 lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que dicha disposición normativa no transgrede el principio de reserva de ley ni de jerarquía normativa, ya que tiende únicamente a hacer efectiva la normativa legal que le precede, sin contrariarla, excederla o modificarla. Esto es así, ya que en dicha disposición reglamentaria sólo se establece el **cómo habrán de aplicarse la sanción prevista en el correspondiente artículo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Ello es así, porque en la disposición reglamentaria de mérito no se establece sanción (consecuencia jurídica) al incumplimiento de un deber, es decir, no se establece, por ejemplo: amonestación, multa o reducción de financiamiento público específicos, con motivo del rebase de topes de gastos de campaña.

En realidad lo que hace dicha disposición reglamentaria, al prever que se impondrán sanciones equivalentes a los integrantes de la coalición, consiste en establecer cómo se aplicará la correspondiente sanción prevista en el referido Código electoral, por lo que es incorrecto considerar que vulnera el principio de reserva de ley.

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

El concepto de agravio en que el partido recurrente aduce que el artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, es inconstitucional, ya que prevé la figura del órgano de administración de la coalición, siendo que ni la constitución ni la ley en la materia contemplan dicha figura, es **infundado** por las razones siguientes.

De manera previa, cabe destacar que el artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización⁷ establece que

⁷ **Artículo 161.**

Para el manejo de sus recursos, las coaliciones podrán:

...

b) Convenir 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 esta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de

para el manejo de los recursos, las coaliciones **podrán** convenir 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.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que dicha porción normativa establece una potestad facultativa a los partidos políticos integrantes de una coalición, por lo que queda a su voluntad la decisión de poder crear la figura de un responsable de administrar y distribuir los recursos de la coalición.

En el caso, se advierte que los partidos políticos integrantes de la coalición Movimiento Progresista hicieron uso de tal facultad, pues en el convenio de coalición respectivo, en la cláusula séptima, inciso, c)⁸, establecieron que el representante del

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.

⁸ **SÉPTIMA.-** Que de conformidad con lo que se establece en el artículo 98, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos coaligados convienen en aportar en efectivo la totalidad de los recursos que reciban por concepto de gastos de campañas, de conformidad con lo siguiente:

...

Consejo de Administración del Partido de la Revolución Democrática sería el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con tal precepto reglamentario.

En ese sentido, se advierte que la voluntad de los propios partidos coaligados fue la de designar un responsable de la administración y reporte de los gastos de campaña, por lo que, a juicio de esta Sala Superior, no es dable que el partido político recurrente se duela de una figura jurídica bajo la cual, por su propia voluntad se sometió para los efectos precisados.

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

Por tanto, al ser una libre determinación por parte de los partidos coaligados el determinar qué partido político será el responsable del manejo de los recursos de la coalición, no puede ser usada como un argumento para establecer que tal potestad deviene inconstitucional, máxime que el partido recurrente de forma voluntaria se sometió a dicha figura, en el

c) Para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, las partes acuerdan constituir un Consejo de Administración que estará integrado por un representante designado por cada uno de los partidos coaligados, el designado por el Partido de la Revolución Democrática será el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

...

respectivo convenio de coalición. Además, debe considerarse que, el establecimiento de un órgano de administración implica que las consecuencias derivadas de ilicitudes respecto al origen, monto, aplicación y destino de los recursos, puedan implicar a todos los partidos coaligados.

C. Indebida interpretación del artículo 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización.

Se estima **fundado** el planteamiento del partido político recurrente, en el que sostiene que la autoridad responsable realizó una indebida interpretación del artículo 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización, toda vez que estimó que las infracciones relacionadas con la violación a los topes de gastos de campaña, se impondrían sanciones equivalentes a todos los partidos coaligados, es decir, sanciones iguales. Sin embargo, a juicio de esta Sala Superior, de una interpretación sistemática y conforme, esta última necesaria antes de hacer un pronunciamiento de inaplicación, de las disposiciones legales atinentes a las sanciones aplicables al rebase de topes de gastos de campaña, conjuntamente con los artículos conducentes del Reglamento de Fiscalización, **permite otorgar un significado diferente al vocablo equivalentes.**

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

SUP-RAP-175/2013

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 Electorales⁹, 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.

⁹ 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.

SUP-RAP-175/2013

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

En lo tocante a este segundo supuesto, el artículo 93, párrafo 2, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰, 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 ELECTORALES**¹¹, 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.

¹⁰ Ordenamiento legal vigente en las fechas en que se cometieron las conductas infractoras.

¹¹ Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis. Volumen 2. Tomo I, páginas 1014 a 1016.

SUP-RAP-175/2013

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

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

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

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

SUP-RAP-175/2013

[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

SUP-RAP-175/2013

Instituto Federal Electoral,¹² en la aplicación de sanciones derivadas de infracciones a la normatividad electoral, debía considerar la calidad y características del sujeto infractor, las circunstancias particulares del caso concreto y las condiciones específicas de cada partido político integrante de la coalición.

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

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

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

¹² Ahora Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SUP-RAP-175/2013

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

SUP-RAP-175/2013

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:

SUP-RAP-175/2013

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, son 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, y 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

SUP-RAP-175/2013

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

SUP-RAP-175/2013

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, lo **fundado** del agravio en examen reside en que la responsable impuso una multa igual a partidos que tienen condiciones disímboles, por lo que en esa tesitura lo conducente es revocar la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano con motivo del rebase de topes de gastos de

campaña, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral¹³ individualice de nueva cuenta la sanción atendiendo a las circunstancias particulares de los mencionados institutos políticos, 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.**¹⁴

COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE.¹⁵

No es obstáculo a la conclusión anterior, que en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-104/2011, esta Sala Superior haya resuelto una controversia parecida en materia de individualización de sanciones con motivo de rebase de topes de gastos de campaña, y se haya confirmado la multa impuesta.

En ese medio de impugnación, se analizó que la Coalición Salvemos México excedió el gasto de topes de campaña por

¹³ Autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

SUP-RAP-175/2013

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

La autoridad administrativa electoral responsable consideró que se actualizaba la reincidencia, para lo cual, la sanción podía ser hasta del doble del monto excedido.

En consecuencia, la suma del monto excedido más el cincuenta por ciento que la autoridad responsable consideró como sanción (por reincidencia de los integrantes de la coalición) produjo que la multa a imponer fuera por \$1,957,818.64 (un millón novecientos cincuenta y siete mil ochocientos dieciocho pesos 64/100 m.n.).

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

Esta Sala Superior emitió las consideraciones que estimó pertinentes para determinar que la individualización recurrida

SUP-RAP-175/2013

debía quedar firme; sin embargo, dicha resolución tuvo como base, que el partido recurrente no combatió puntualmente y en forma precisa las consideraciones emitidas por la autoridad responsable, ya que se limitó a decir que atacaban el sistema de partidos políticos y no se ajustaba a las normas que rigen su cuantificación, sin identificar esas normas ni explicar cuál era la forma correcta de aplicarlas.

Asimismo se asentó en dicho SUP-RAP-104/2011, que el apelante no dio razones para explicar por qué las normas legales y reglamentarias aplicables eran “precipitadas y frívolas”, lo cual por su generalidad y abstracción, debía considerarse subjetivo y, por tanto, que no desvirtuaba las consideraciones de la autoridad administrativa electoral.¹⁶

Como se puede apreciar la diferencia en la materia de estudio entre ambos asuntos, radica en que ahora el recurrente precisa de manera puntual que el artículo 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización fue interpretado ilegalmente; asimismo, produce alegaciones en donde evidencia la forma correcta en que debió analizarse, esto es, acorde con el sistema para la individualización de sanciones previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De ahí que, si la materia de controversia en el recurso de apelación SUP-RAP-104/2011 (en el aspecto específico que se ha descrito) es diferente a la que se propone en el presente medio

¹⁶ Confróntese SUP-RAP-104/2011, resuelto el doce de octubre de dos mil once, fojas 53 a 57.

de impugnación, el criterio sustentado en aquel asunto no admite servir de base para la resolución del presente asunto.

3.3. Efectos de la sentencia:

Conforme a lo expuesto, lo procedente es revocar la determinación impugnada, a fin de que el Consejo General analice nuevamente la infracción e individualice la sanción correspondiente, partiendo de que en la aplicación del artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, no basta considerar el elemento objetivo consistente en la cantidad ejercida en exceso y dividirla entre los integrantes de la coalición.

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).

SUP-RAP-175/2013

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.

Se vincula a la autoridad responsable para que, al momento de aplicar la sanción, tome en cuenta la capacidad económica del partido actor, incluido el total de pasivos o egresos que tuvo derivado de las sanciones económicas vinculadas con el proceso electoral federal 2011-2012.

4. Sección de ejecución.

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

SUP-RAP-118/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO)
SUP-RAP-119/2013 (PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO)
SUP-RAP-120/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-121/2013 (PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL)
SUP-RAP-122/2013 (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL)
SUP-RAP-123/2013 (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL)
SUP-RAP-124/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-164/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA)
SUP-RAP-166/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO)
SUP-RAP-168/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-172/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA)
SUP-RAP-174/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO)
SUP-RAP-178/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-171/2013 (PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO)
SUP-RAP-173/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA)
SUP-RAP-175/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO)
SUP-RAP-177/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-32/2014 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA)
SUP-RAP-33/201 (MOVIMIENTO CIUDADANO)

SUP-RAP-175/2013

SUP-RAP-35/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)

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

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

Por las anteriores consideraciones, este órgano jurisdiccional concluye que debe revocarse la resolución impugnada.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la imposición de la sanción y su correspondiente individualización, en términos de lo expuesto en la parte final del Considerando Tercero y el Considerando Cuarto de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE: personalmente al partido político recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad señalada como responsable, así como **por estrados**, a los demás interesados.

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

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

SUP-RAP-175/2013

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO