

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE:
SUP-RAP-202/2017

RECURRENTE:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIA:
EDITH COLÍN ULLOA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver, los autos del recurso de apelación cuyos datos de identificación se citan al rubro.

RESULTANDO:

PRIMERO. Interposición del recurso. El veinticuatro de julio de dos mil diecisiete, el partido recurrente interpuso recurso de apelación ante el Instituto Nacional Electoral, en contra de la resolución **INE/CG280/2017** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del candidato a Gobernador en el Estado de Coahuila de Zaragoza,

postulado por la coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, Joven, De la Revolución Coahuilense y Campesino Popular.

SEGUNDO. Turno. El veintiocho de julio siguiente, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente y ordenó su turno a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

TERCERO. Recepción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó recibir el expediente en la ponencia a su cargo.

CUARTO. Admisión y cierre. El Magistrado Instructor acordó admitir a trámite el recurso de apelación respectivo, y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto contra una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, órgano central de esa autoridad administrativa electoral (en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), mediante la cual impuso una sanción económica al partido recurrente, así como a cada uno de los partidos integrantes de la coalición a la cual pertenece *“Por un Coahuila más seguro”*, con motivo de la supuesta violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, en el proceso electoral 2016-2017, celebrado en el Estado de Coahuila, para elegir Gobernador.

SEGUNDO. Procedencia. El recurso en comento cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), así como 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable y se hace constar el nombre del recurrente; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravio en que se basa la impugnación; los preceptos

¹ En lo subsecuente Consejo General.

presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante.

b) Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días, previsto para tal efecto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, porque el acuerdo controvertido se aprobó en la sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil diecisiete y fue objeto de engrose.

Ahora bien, según el dicho del partido recurrente y de la constancia de notificación que obra en autos, se desprende que tal resolución le fue notificada el veinte de julio siguiente, por tratarse de un engrose; mientras que la demanda del medio de impugnación al rubro indicado se presentó el veinticuatro de julio del presente año, ante la Oficialía de Partes del propio Instituto, por lo que se estima que el recurso se interpuso oportunamente, como se aprecia a continuación:

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
				Emisión del acto impugnado		
17	18	19	20 Notificación de la resolución impugnada (surte efectos el mismo día)	21 (1)	22 (2)	23 (3)

24 (4) Interposición del recurso						
---	--	--	--	--	--	--

Cabe señalar que el acuerdo combatido se vincula con el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el Estado de Coahuila, de manera que todos los días son considerados como hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General referida.

En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que, al rendir el respectivo informe circunstanciado, la autoridad responsable reconoce la personería de Alejandro Muñoz García como representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; a que se le impuso una sanción económica en el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, que culminó con la resolución ahora controvertida.

d) Interés jurídico. El partido recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que, controvierte la resolución a través de la cual, la autoridad electoral le impuso una sanción económica por haber infringido la normativa electoral, y ello impacta de manera directa su esfera jurídica.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de apelación identificado al rubro.

TERCERO. Hechos relevantes. Los hechos que dan origen a la resolución recurrida, consisten medularmente en lo siguiente:

I. Hechos denunciados por el Partido Acción Nacional:

- **Escrito de queja.** El once de mayo de dos mil diecisiete, el representante propietario del Partido Acción Nacional, presentó escrito en contra de Miguel Ángel Riquelme Solís –candidato a Gobernador, postulado por la Coalición

denominada “*Por un Coahuila más Seguro*”², por dicha entidad, en el proceso electoral 2016-2017–, en virtud de que:

“...Durante el Proceso Electoral en el que nos encontramos y sin importarle la prohibición expresa de entregar cualquier tipo de bien en el que se oferte algún beneficio directo, aun cuando este beneficio sea mediato o inmediato...realizó la oferta de un beneficio para ciertos sectores de la sociedad. En específico, entregó tres tipos de tarjetas bancarias en donde se realizarían depósitos mensuales, mismas tarjetas que denominó: ‘MI MONEDERO ROSA’, ‘MI MONEDERO’ y ‘MI TARJETA DE INSCRIPCIÓN’...Consecuentemente, el hecho de que el C. M34IGUEL ÁNGEL RIQUELME SOLÍS, esté realizando registros obligados para realizar la entrega de las tarjetas a (1) aquellas mujeres que quieran acceder a los llamados monederos rosas, (ii) a cualquier persona que quiera ser beneficiario de las tarjetas denominadas ‘Mi monedero’, y (iii) a los estudiantes que quieran acceder a las tarjetas de inscripción, coaccionándolos para emitir su voto a favor del PRI y del candidato denunciado, constituye una infracción a la normativa electoral...”

II. Procedimiento sancionador en materia de fiscalización:

- **Admisión.** El doce de mayo de dos mil diecisiete, el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, entre otras cosas, acordó formar el expediente número **INE/Q-COF-UTF-51/2017/COAH**, y admitir a trámite y sustanciación el escrito de queja.

- **Emplazamiento al PRI.** El veintiocho de junio siguiente, la Unidad Técnica de Fiscalización emplazó al representante del Partido Revolucionario Institucional, para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

² Integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, de la Revolución Coahuilense, Campesino Popular, Joven, Socialdemócrata Independiente y Partido Político de Coahuila.

Lo anterior, toda vez que la referida Unidad Técnica estimó que existían elementos suficientes que implicaban la probable comisión de irregularidades por parte de los partidos políticos integrantes de la coalición “*Por un Coahuila Seguro*”, del cual el Partido Revolucionario Institucional fungió como responsable de los gastos de campaña, de recibir, administrar y distribuir las cuentas bancarias de la citada coalición; de los candidatos de ésta y sus recursos.

- **Contestación al emplazamiento.** El tres de julio de dos mil diecisiete, el Partido Revolucionario Institucional dio contestación al emplazamiento antes narrado.

- **Cierre de instrucción.** El diez de julio de dos mil diecisiete, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento sancionador y ordenó la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

III. Determinación del Instituto Nacional Electoral:

- **Resolución impugnada.** El catorce de julio del citado año, mediante resolución **INE/CG280/2017**, el Consejo General impuso una multa, entre otros, al Partido Revolucionario Institucional, en lo individual, correspondiente al 53.18% del monto total de la sanción equivalente a una

reducción del 50% de las ministraciones mensuales que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta actualizar un monto líquido de \$488,575.29 (cuatrocientos ochenta y ocho mil quinientos setenta y cinco pesos 29/100 M.N.).

CUARTO. Consideraciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La decisión de la autoridad demandada se sustentó en las consideraciones siguientes:

- **Litis.-** La materia de estudio se constriñó en determinar si en la campaña electoral desarrollada en el marco del proceso electoral ordinario 2016-2017, en el estado de Coahuila, la coalición denominada *“Por un Coahuila seguro”*, contrató y distribuyó a la ciudadanía las tarjetas: *“Mi monedero rosa”*, *“Mi monedero”*, *“Mi tarjeta de inscripción”*.

Tarjetas que, presuntivamente, ofertaron un beneficio a ciertos sectores de la sociedad, previo registro, con la finalidad de depositar recursos mensuales; ello, en beneficio de Miguel Ángel Riquelme Solís, candidato al cargo de Gobernador por la coalición referida.

En virtud de lo anterior, la autoridad administrativa electoral puntualizó que lo que debía determinarse, era si la coalición incumplió lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos.

• **Investigación.** En atención a los hechos denunciados, el INE realizó las siguientes investigaciones:

a) Solicitud a los partidos integrantes de la coalición, y al entonces candidato Miguel Ángel Riquelme Solís, para que informaran:

-El nombre de la institución bancaria y/o proveedor contratado para el manejo y dispersión de recursos (depósitos) a las tarjetas materia de denuncia, así como la relación detallada de recursos que manejaron cada una de las tarjetas entregadas.

-La relación detallada de los formatos requisitados con nombre y dirección de quienes recibieron las tarjetas.

-La forma en que la ciudadanía podía acceder a los beneficios de las tarjetas.

-El reporte del gasto por concepto de contratación y distribución de tarjetas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

De la **respuesta**, proporcionada por los partidos integrantes de la coalición, así como el candidato denunciado, se desprendió que:

-El gasto fue registrado en el SIF.

-No se tiene contratada ninguna institución bancaria, toda vez que la adquisición realizada no comprende la compra de tarjetas plásticas con fondos depositados en ellas, sino de propaganda de campaña impresa en cartulina que imita lo que, en el futuro y de ganarse la elección, serán las tarjetas plásticas con chip que se entregarán a las personas registradas en el programa “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”.

-La entrega de tarjetas es parte de las propuestas de campaña del candidato a la gubernatura, quien ofreció, en el futuro, los programas mencionados, a través de los cuales el gobierno otorgaría apoyos a mujeres en situaciones de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes.

-La mecánica consiste en comenzar con el registro de posibles futuros beneficiarios, durante la campaña, a fin de que conozcan de qué se trataría el programa, y en cuanto se implementara éste en el gobierno, y se contara con la partida presupuestal para ayuda social, se realizaría un estudio de la situación en la que se encuentra cada solicitante del apoyo, y con base en los resultados de dicho estudio, se otorgaría un apoyo social en dinero, mismo que sería depositado en una tarjeta plástica.

b) Requerimiento a los ciudadanos referidos en los formatos de registro presentados, para que informaran si durante el periodo comprendido del 02 de abril al 31 de mayo

de 2017, recibieron alguna tarjeta (plástica o de cartulina), por parte de algunos integrantes de la coalición.

En su caso, aclararan si en las tarjetas se realizaron depósitos en efectivo y/o indicaran el saldo y/o descuento que se otorgaba como beneficio para hacer válido en algún establecimiento, señalando –en su caso– la cantidad depositada, así como la forma en que podrán acceder a los beneficios de cada tarjeta, y si dicha tarjeta pertenece a alguna institución bancaria y/o tienda comercial.

Sin que se advierta de la resolución impugnada que el INE hubiere valorado la información obtenida de tales requerimientos.

c) Información solicitada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Derivado de un requerimiento formulado al Instituto Electoral de Coahuila, para que remitiera la evidencia física (original) de las tarjetas investigadas o, en su caso, copia certificada de las mismas –la cual obraba en los procedimientos sancionadores sustanciados por dicho instituto–, el INE tuvo conocimiento de una tarjeta plástica denominada “*Mi monedero*”, con la leyenda “*Miguel Riquelme, Gobernador*”, el emblema del PRI, y el número 1968 2003 1390 4439.

Al respecto, los institutos políticos negaron la adquisición y contratación de tarjetas plásticas, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores informó que no se encontró

registro alguno, entre las instituciones bancarias, respecto a la tarjeta en comento.

● **Información cargada al Sistema Integral de Fiscalización (SIF).**- Por lo que hace al gasto, en específico en la contabilidad generada para Miguel Ángel Riquelme Solís, la autoridad administrativa electoral observó dos pólizas, las cuales se encuentran amparadas con la factura, ficha de depósito, contrato de prestación de servicios y muestras de concepto de gasto, tal como se desprende de la tabla siguiente:

Tarjetas denunciadas	Sistema Integral de Fiscalización	No. artículos
Mi monedero rosa, Mi monedero, Mi tarjeta de inscripción (Con emblema del PRI)	-Póliza PD-11/N2 Factura 1216 del -proveedor Imprenta Litográfica Coahuila -Comprobante de pago -Muestra litográficas -Contrato de compraventa -Ficha de depósito	200,000
Formatos de inscripción	-Póliza PD-11/N2 Factura 1216 del proveedor Imprenta Litográfica Coahuila -Comprobante de pago -Muestra litográficas -Contrato de compraventa -Ficha de depósito	200,000
Mi tarjeta de inscripción Con emblema de los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular	-Póliza PD-29/N2 -Factura 1220 Proveedor Imprenta Litográfica Coahuila - Comprobante de pago - Muestras -Contrato de compraventa -Ficha de depósito	10,000 por cada partido político
Formatos de inscripción	-Póliza PD-29/N2 -Factura 1220 Proveedor Imprenta Litográfica Coahuila - Comprobante de pago - Muestras -Contrato de compraventa -Ficha de depósito	10,000 por cada partido político

La autoridad administrativa electoral, concluyó que:

- La coalición reconoció que entregó tarjetas a la ciudadanía, en el marco de la campaña electoral de su candidato a Gobernador, en el estado de Coahuila.

- Las tarjetas no manejaron recursos económicos y el gasto relativo a su producción se encuentra registrado en el SIF.

- Las tarjetas contienen elementos relacionados con la promoción al voto por el candidato a Gobernador, por la coalición "*Por un Coahuila seguro*", como son, el nombre del candidato, la referencia a la coalición en cita, el emblema del PRI, y en su reverso el espacio para la firma y nombre del beneficiario, así como la leyenda "*Vota 4 de junio*" *Miguel Riquelme Gobernador*", emblema PRI.

- El contexto que rodeó la entrega de tarjetas, refiere la existencia de una *conducta sistemática* de la coalición, porque difundió a la ciudadanía que la entrega de las tarjetas de cartón representaba un beneficio futuro, en la especie, la entrega de apoyo económico a través de programas sociales, lo cual se perfeccionó con el levantamiento físico de formatos de registro que contenían los datos generales de la ciudadanía, simulando con ello una formalidad de gobierno.

- En la ejecución de la conducta existe el uso de recursos públicos, que no se encuentran vinculados con los fines de la propaganda electoral y, por ende, de las campañas.

-No obstante que las tarjetas entregadas contienen elementos considerados como propaganda electoral, la coalición perfectamente estableció, a través de una estrategia de marketing, los medios que generaron la percepción de la entrega de un beneficio verdadero en un futuro inmediato o, en su caso, a una declaración unilateral de la voluntad sujeta a una condición suspensiva, por lo que no puede considerarse como una genuina propuesta de campaña.

-Si bien los sujetos obligados pueden utilizar formas de comunicación persuasiva, para obtener el voto del electorado, independientemente de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria, o de promoción, también es cierto que la estrategia utilizada por la coalición buscó generar en la ciudadanía la percepción de un registro real, similar a un legítimo acto de gobierno; generándose así una obligación adquirida del candidato a Gobernador y la ciudadanía.

-Se utilizaron recursos públicos para la elaboración y adquisición de propaganda que no se encuentra vinculada con los fines propios de las campañas electorales.

Atento a lo anterior, la autoridad resolutora determinó que se tiene certeza de que la entrega de la tarjeta y la conducta sistemática de dicha entrega, no cumple con la finalidad de la propaganda electoral, porque no fue dirigida a la simple exposición, desarrollo y discusión de un programa de

apoyo; por el contrario, se dirigió a destinar en la percepción de la ciudadanía un beneficio en un futuro inmediato.

Por tanto, si el financiamiento público que reciben los partidos políticos, se constituye como base para el desempeño de sus tareas, entonces, es evidente que si el partido se encuentra obligado a señalar y acreditar la aplicación del gasto, ello no aconteció, pues aunque intentó justificar ante la autoridad fiscalizadora los egresos efectuados por concepto de la elaboración de los formatos y tarjetas por un total de \$918,720.00 (novecientos dieciocho mil setecientos veinte pesos 00/100 M.N.), no se advierte el vínculo entre los fines del partido y el egreso reportado.

QUINTO. Pretensión y causa de pedir. La **pretensión** del partido inconforme es que se revoque la resolución impugnada.

Su **causa de pedir** la sustenta en los diversos conceptos de agravio que más adelante se examinarán, a partir de los cuales pretende demostrar que la propaganda electoral cumple con el objeto partidista, y el financiamiento público de campaña cumple con los fines para los cuales fue entregado.

Al efecto, el partido inconforme expone una serie de motivos de inconformidad en los que medularmente alega:

- Omisión de la autoridad responsable de analizar el objeto partidista y sus alcances, conforme al origen, necesidad,

naturaleza, y finalidad del gasto erogado, en conjunción con los fines de los partidos políticos.

- Falta de exhaustividad, porque la autoridad responsable no analizó los fines de la propaganda electoral y su vinculación con el proceso electoral, así como la vinculación directa con los documentos básicos partidistas, y el cargo de elección popular que se postuló.

- Omisión de analizar el principio de separación de poderes, al tenor de los artículos 39, 40, 41, 116 y 124, constitucionales, con el fin de establecer si la propaganda cumplía con el objeto partidista y estaba vinculada con el ámbito de atribuciones y facultades del titular del ejecutivo estatal; ello, a efecto de determinar si las políticas públicas pueden ser consideradas como promesas de campaña, acordes con el cargo postulado.

- Omisión de analizar las normas relativas a la planeación y ejecución de políticas públicas y su importancia en el ejercicio de la Administración Pública Estatal (*Artículo 8 de la Constitución Política del Estado de Coahuila y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad*), así como su vinculación directa y acorde con la propaganda electoral desplegada durante la etapa de campañas, a efecto de advertir que cualquier oferta de política pública que no implique coacción del voto, de conformidad con la normatividad electoral, tiene un objeto partidista.

- La autoridad infiere que el solo hecho de realizar el levantamiento físico de formatos de registro que contienen los datos generales de la ciudadanía, simula la formalidad de un acto de gobierno, lo cual resulta desproporcionado y sin sustento, y constituye un elemento subjetivo que no se encuentra dentro del Reglamento de Fiscalización; además, no hay elemento de prueba que sustente que el partido denunciado haya realizado un acto de simulación para parecer un acto de gobierno.

- La interpretación que pretende la autoridad resulta contradictoria con la litis, pues la legalidad o no de un gasto (impresión de propaganda), está sujeto a un evento posterior que tiene que ver con la invitación a inscribirse a un listado, y que depende de la voluntad de un tercero (ciudadano); conducta que no tiene relación con el gasto en sí mismo, sino a una inferencia de la autoridad, que no está probada y que ni siquiera está prevista en la ley.

- La plataforma electoral de la Coalición que postuló al otrora candidato Miguel Ángel Riquelme Solís, tiene relación directa con la propaganda electoral entregada a la ciudadanía en forma de tarjeta, ya que se trata de políticas públicas que son acordes con el cargo de elección popular postulado, por tanto, el gasto del financiamiento público cumple con los fines de la propaganda electoral y con el objeto partidista.

- La propaganda electoral entregada a la ciudadanía en forma de tarjetas, tiene un precedente que se desprende de la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-594/2015.

SEXTO. Estudio de la controversia. De lo precisado en los párrafos precedentes, se desprende que la litis a resolver en el presente recurso de apelación se circunscribe a dilucidar si fue ajustada a Derecho o no, la decisión del Consejo General del INE de sancionar al partido inconforme, al haber considerado que la utilización de recursos para la elaboración y adquisición de tarjetas, no se encuentra vinculado con los fines del financiamiento público para gastos de campaña.

La controversia en cuestión, está vinculada con un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, incoado por Instituto Nacional Electoral, a fin de determinar si la coalición "*Por un Coahuila Seguro*" incumplió lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos.

Dicho numeral impone la obligación a los partidos políticos de aplicar el financiamiento de que dispongan para sufragar entre otros, los gastos de campaña.

En ese contexto, conviene apuntar que en términos del artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos

estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

El aludido Consejo General, de conformidad con el artículo 191 de la Ley en cita, está facultado para vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales y, en caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

Asimismo, en términos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores, los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, están vinculados con quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el **origen, monto, aplicación y destino de los recursos** derivados del financiamiento de los sujetos obligados, entre ellos, los partidos políticos.

De ahí que el ámbito de actuación del INE, dentro de un procedimiento administrativo de fiscalización, deba ceñirse a la revisión del **origen, monto, aplicación y destino de los recursos** derivados del financiamiento de los partidos políticos.

Mientras que, a las autoridades electorales locales, les compete conocer e investigar sobre irregularidades

vinculadas con algún proceso comicial que implique una infracción a la normativa electoral local.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 25/2015, de esta Sala Superior, cuyo rubro es: **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**.

La distribución de competencias apuntada se hace patente en el presente caso, en tanto que el Instituto Electoral de Coahuila conoció de las denuncias presentadas en contra de Miguel Ángel Riquelme Solís, otrora candidato a Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, y al PRI, por hechos que, a decir de los denunciantes³, constituyeron infracciones a la normativa electoral; ello, derivado de la entrega de tres tarjetas denominadas: “Mi Monedero”; “Mi Monedero Rosa”, y “Mi Tarjeta de Inscripción”.

Tales denuncias se conocieron y sustanciaron a través de procedimientos especiales sancionadores que fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, a quien compete pronunciarse sobre los procedimientos especiales sancionadores, en atención a que en el desarrollo del proceso electoral se denunciaron conductas que, a juicio de los denunciantes, constituyeron faltas electorales.

³ Partido Acción Nacional y Partido Movimiento de Regeneración Nacional.

En concreto, se estimó infringido el artículo 191, apartado 4, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece:

“...La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con este Código y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.”

Por tanto, la autoridad electoral local es la que contaba con atribuciones para conocer e investigar sobre cualquier infracción vinculada con la entrega de tarjetas y si dicha entrega podría presumirse como dádiva y/o indicio de presión al elector, toda vez que la conducta denunciada se circunscribe al proceso electoral de Estado de Coahuila, que tuvo verificativo en los meses anteriores.

En tanto que, a la autoridad electoral federal, dentro del procedimiento de fiscalización, le correspondía determinar si el gasto erogado por la entrega de las tarjetas en cuestión está justificada y, por ende, el financiamiento de que dispuso para ese gasto de campaña, se destinó a un fin legalmente permitido.

Hecha esa aclaración y examinados en su conjunto⁴, este órgano jurisdiccional arriba a la convicción de que los motivos de agravio aducidos por el partido político apelante, resultan esencialmente **fundados** y suficientes para **revocar** la resolución impugnada, pues tal como lo sostiene en su escrito de agravios, el gasto realizado –por la elaboración de tarjetas– sí cumple con los fines del financiamiento público para gastos de campaña, pues se trata de propaganda electoral que pretende difundir una propuesta de campaña de implementar uno o varios programas sociales que son acordes con la plataforma electoral de la Colación que postuló al candidato a Gobernador, Miguel Ángel Riquelme Solís, elementos que dejó de tomar en cuenta la autoridad responsable.

Ello, sin prejuzgar si la entrega de dichas tarjetas vulnera o no la normativa electoral, por constituir –presuntivamente– la promesa de entrega de un beneficio o una coacción al voto, pues ello, no es materia de un pronunciamiento de un procedimiento administrativo sancionatorio en materia de fiscalización y, por ende, de la competencia del Instituto Nacional Electoral, por tratarse de una elección local.

A fin de demostrar tal aserto, se estima conveniente recordar que el partido político –al igual que los restantes que conforman la coalición–, fue sancionado por haber infringido lo

⁴ Jurisprudencia 4/2000. **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

previsto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos.

Tal disposición normativa dispone:

“Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

(...)

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados...”

Del precepto normativo reproducido se desprende que es obligación de los partidos políticos la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y aplicar el financiamiento de que dispongan para los fines que les hayan sido entregados.

● **Financiamiento de los partidos políticos:**

En cuanto al tema de **financiamiento**, se considera pertinente hacer referencia a lo establecido en el artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé, que los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a los órganos de

representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

De igual forma, la fracción II del precepto en cita dispone el otorgamiento de recursos públicos a los partidos políticos, para:

- Actividades ordinarias permanentes
- **Para actividades tendentes a la obtención del voto (gastos de campaña).**
- Actividades específicas.

Por otra parte, el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, prevé que éstos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas previstas en esa ley, señalando que los conceptos a que deberá destinarse el mismo, será para el sostenimiento de las actividades antes referidas, de las cuales, para el caso, interesan las relativas a gastos de campaña que, a la letra, en dicha ley se detallan:

“...b) Para gastos de Campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año...”

De lo anterior, se puede afirmar:

1) Que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento para la realización de sus actividades, entre las cuales destaca la relativa a sus gastos de campaña.

2) El ejercicio de ese presupuesto debe realizarse estrictamente para los fines otorgados.

Ahora bien, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé en su artículo 242, lo siguiente:

“De las Campañas Electorales

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña 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.

*3. Se entiende por **propaganda electoral** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.***

*4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán 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.***

Mientras que el Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece:

“De las campañas electorales

Artículo 185.

1. Para los efectos de este Código, las campañas electorales son el conjunto de actividades que los partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes llevan a cabo, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

*4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán 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 los numerales reproducidos, se desprenden las premisas siguientes:

- La campaña electoral comprende las actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto y **para difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno.**

- Los gastos de campaña, comprenden los relativos a la propaganda electoral.

- La finalidad de la propaganda electoral es 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, para presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Cabe resaltar que la **propaganda en sentido amplio**, se concibe como una forma de comunicación persuasiva, que trata de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de una organización, un individuo o una causa; implica un esfuerzo sistemático en una escala amplia para influir la opinión, conforme a un plan deliberado que incluye la producción y la transmisión de textos y mensajes específicamente estructurados, mediante todos los medios de comunicación disponibles para llegar a la audiencia más amplia o audiencias especiales y provocar los efectos calculados.

Su propósito es ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías,

valores, o bien, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos.

Por su parte, la **propaganda electoral**, en sentido estricto, tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas y las plataformas electorales de los partidos políticos.

Ha sido criterio de esta Sala Superior, que la **propaganda electoral**, por una parte, tiene el propósito de captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, y por otra, también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral⁵.

De manera que, la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

Con los elementos apuntados, esta Sala Superior considera en el particular, que el gasto realizado –por la entrega de tarjetas–, **sí cumple con los fines de la propaganda electoral** y, en tal virtud, la **utilización del financiamiento público de campaña**, cumple con los fines para los cuales fue entregado; razón por la cual, no se actualiza el supuesto previsto.

⁵ SUP-REP-86/2017, SUP-REP-90/2017 y SUP-REP-104/2017.

En efecto, de autos se desprende que las tarjetas entregadas contienen las siguientes características:



Como se puede observar, las tarjetas materia del procedimiento de fiscalización, contienen los siguientes elementos:

-El nombre del candidato y la leyenda *“Candidato por la coalición, Por un Coahuila seguro”*.

-El emblema del partido

-Las leyendas *“Apoyo económico mensual a las mujeres con carencias-socio-económicas”*, *“Apoyo económico*

mensual para solventar carencias sociales”, “Ningún estudiante se quedará sin educación pública, por falta de recursos económicos”.

- Las leyendas *“Mi monedero rosa 2017-2023”, “Mi monedero”* y *“Mi tarjeta de inscripción”*.

-Al reverso, cuentan con un espacio para el nombre y firma del interesado, además de la leyenda *“Vota 4 de junio”*, el emblema del partido, así como el nombre del candidato.

Asimismo, los formatos de inscripción contienen las siguientes características:

Miguel RIQUELME F.R.D. GOBERNADOR 000378

Mi Monedero ROSA

NOMBRE: _____ DOMICILIO: _____
 APELLIDO: _____ CALLE: _____ NÚMERO: _____
 CUMPLEAÑOS: _____ SEXO: _____ COLONIA: _____ MUNICIPIO: _____
 LOCALIDAD: _____ C.P.: _____
 LUGAR DE REGISTRO: _____
 FECHA: _____ BRIGADA: _____

Apoyo económico mensual a mujeres de escasos recursos.

- Transporte personas con discapacidad
- Curso de capacitación para la vida
- Becas para niñas y adolescentes que estudian
- Silla de ruedas
- Aparatos auditivos
- Prótesis dentales
- Lentes a bajo costo
- Pañales para bebé
- Pañales para adulto
- Muletas
- Bastones
- Servicios funerarios a bajo costo
- Terapias de rehabilitación física
- Atención integral para adultos mayores
- Terapias psicológicas y de trabajo social
- Alimentación para adultos mayores
- Créditos para mujeres emprendedores
- Atención médica
- Zapatos escolares
- Uniformes escolares
- Útiles escolares
- Banco de materiales
- Despensa
- Cursos de autoempleo
- Créditos para jóvenes emprendedores

Los datos personales proporcionados quedan regulados de conformidad a los principios de confidencialidad y en apego al aviso de privacidad que podrás consultar en: www.pricohulla.org

Vota 4 de junio

Miguel RIQUELME F.R.D. GOBERNADOR 000378

Mi Monedero ROSA

DATOS DE PERSONAS QUE HABITAN EN EL MISMO DOMICILIO

NOMBRE COMPLETO: _____
 EDAD: _____ SEXO: M F CELULAR: _____
 OCUPACIÓN: _____
 E-MAIL: _____

NOMBRE COMPLETO: _____
 EDAD: _____ SEXO: M F CELULAR: _____
 OCUPACIÓN: _____
 E-MAIL: _____

NOMBRE COMPLETO: _____
 EDAD: _____ SEXO: M F CELULAR: _____
 OCUPACIÓN: _____
 E-MAIL: _____

NOMBRE COMPLETO: _____
 EDAD: _____ SEXO: M F CELULAR: _____
 OCUPACIÓN: _____
 E-MAIL: _____

NOMBRE COMPLETO: _____
 EDAD: _____ SEXO: M F CELULAR: _____
 OCUPACIÓN: _____
 E-MAIL: _____

Miguel
RIQUELME 
GOBERNADOR

Mi Monedero

NOMBRE:			DOMICILIO:		
APELLIDO:			CALLE:	NÚMERO:	
CUMPLEAÑOS:	SEXO:		COLONIA:	MUNICIPIO:	
			LOCALIDAD:	C.P.:	
TELÉFONO CASA:			LUGAR DE REGISTRO:		
CELULAR:			FECHA:	BRIGADA:	



Más de 300 mil familias coahuilenses recibirán un apoyo económico mensual para solventar carencias sociales.

Podrás usarla en comercios para obtener productos o servicios; además, tendrás descuentos en establecimientos como farmacias, cines, restaurantes, laboratorios clínicos y papelerías, entre otros.

Los datos personales proporcionados quedan regulados de conformidad a los principios de confidencialidad y en apego al aviso de privacidad que podrás consultar en: www.pricohuila.org

Vota

4 de junio



Miguel
RIQUELME 
GOBERNADOR

Mi Monedero

DATOS DE PERSONAS QUE HABITAN EN EL MISMO DOMICILIO

NOMBRE COMPLETO:			
EDAD:	SEXO: M F	CELULAR:	
OCUPACIÓN:			
E-MAIL:			

NOMBRE COMPLETO:			
EDAD:	SEXO: M F	CELULAR:	
OCUPACIÓN:			
E-MAIL:			

NOMBRE COMPLETO:			
EDAD:	SEXO: M F	CELULAR:	
OCUPACIÓN:			
E-MAIL:			

NOMBRE COMPLETO:			
EDAD:	SEXO: M F	CELULAR:	
OCUPACIÓN:			
E-MAIL:			

NOMBRE COMPLETO:			
EDAD:	SEXO: M F	CELULAR:	
OCUPACIÓN:			
E-MAIL:			



NOMBRE:				DOMICILIO:		
APELLIDO:				CALLE:	NÚMERO:	
CUMPLEAÑOS:	SEXO:			COLOMIA:	MUNICIPIO:	
E-MAIL:				LOCALIDAD:	C.P.:	
TÉLEFONO CASA:				LUGAR DE REGISTRO:		
CELULAR:				FICHA:	BRIGADA:	

Los jóvenes deben seguir en las escuelas, por eso eliminaremos las cuotas de inscripción para que cumplan sus sueños y aspiraciones.

La educación ofrecida por el estado a nivel medio y superior debe ser gratuita.

Ningún estudiante de las preparatorias y universidades públicas estatales pagará cuotas de inscripción.

Los datos personales proporcionados quedan regulados de conformidad a los principios de confidencialidad y en apego al aviso de privacidad que podrás consultar en: www.pricohulla.org



DATOS DE TUS PADRES Y/O PERSONAS CON LAS QUE VIVES.

NOMBRE COMPLETO:				CELULAR:	
EDAD:	SEXO:	M	F		
OCCUPACIÓN:					
E-MAIL:					

NOMBRE COMPLETO:				CELULAR:	
EDAD:	SEXO:	M	F		
OCCUPACIÓN:					
E-MAIL:					

NOMBRE COMPLETO:				CELULAR:	
EDAD:	SEXO:	M	F		
OCCUPACIÓN:					
E-MAIL:					

NOMBRE COMPLETO:				CELULAR:	
EDAD:	SEXO:	M	F		
OCCUPACIÓN:					
E-MAIL:					

Según se observa, los formatos insertos contienen los elementos siguientes:

- En el anverso, las leyendas “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”.

- El nombre del candidato y el emblema del partido.

- Varios espacios en blanco, para ser llenados, atinentes a los datos personales de los interesados.

- Hacen referencia a beneficios en atención médica, educación, entre otros, como parte de programas sociales que pretende implementar el candidato.

- La leyenda “Vota 4 de junio” y el emblema del partido.

- En el reverso, el nombre del candidato y el emblema del partido

- Espacios en blanco para su llenado, relativos a los datos de las personas que habitan en el mismo domicilio.

De lo anterior se colige que el gasto realizado por la entrega de tarjetas, **constituye propaganda electoral**, en tanto que su finalidad es promover al candidato a la gubernatura estatal, postulado por la coalición “*Por un Coahuila seguro*”, así

como dar a conocer la plataforma electoral de la coalición, y las propuestas de los programas sociales que considera, son necesarias que el gobierno implemente.

Cabe resaltar que, desde el procedimiento de fiscalización, el partido ahora inconforme adujo que la propaganda en cuestión representa programas sociales que habrán de implementarse en caso de que resulte ganador el candidato postulado, esto es, constituyen propuestas de campaña que forman parte de su plataforma electoral, en la que se incluye una educación de calidad efectiva para jóvenes coahuilenses, y el desarrollo e inclusión social de los habitantes; aspectos que, tal como lo refiere el instituto político apelante, no fueron considerados por el Consejo General del INE.

En este punto, se estima pertinente destacar que constituye un hecho notorio para esta Sala Superior –que se invoca en términos de lo dispuesto por el artículo 15, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral–, que en la página oficial del Instituto Electoral de Coahuila⁶, se encuentra disponible la plataforma electoral de la coalición⁷, de cuya lectura se advierte que su “Programa de Acción con Visión por México”, se resume en diversos ejes rectores, entre los cuales se destaca:

⁶<http://www.iec.org.mx/v1/archivos//plataformas/2.-%20Plataforma%20PRI/Plataforma%20Electoral%20GOB%202017.pdf>

⁷ En términos del convenio de coalición, se determinó adoptar la plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional.

- **Desarrollo e inclusión social:** Un Coahuila próspero será aquel que logre reducir la brecha de desigualdad social, y que garantice el acceso a oportunidades para que todos sus habitantes logren altos niveles de desarrollo humano, más allá de condiciones sociales, económicas, culturales, étnicas, o de cualquier tipo.

- **Educación de calidad efectiva:** En Coahuila miles de jóvenes y ciudadanos son capacitados para insertarse de manera exitosa a una sociedad global y competitiva. Su principal aliado será un sistema educativo que identifique y potencie habilidades, a la par de que sea el sostén de una sociedad del conocimiento.

De donde se desprende que la plataforma electoral de la coalición que postuló al entonces candidato Miguel Ángel Riquelme Solís, en materia de desarrollo social y educación, tiene relación directa con el gasto realizado por la entrega de tarjetas que constituye propaganda electoral, pues se trata de programas sociales que habrán de implementarse en caso de que resulte ganador el candidato postulado, vinculados con los ejes rectores de la plataforma electoral referida.

Entonces, puede colegirse que el gasto por la elaboración de tarjetas, constituye un gasto de campaña al destinarse a propaganda electoral, dado que su finalidad es persuasiva, pues tiende a la obtención del voto, a la difusión de la plataforma electoral de la coalición postulante y a las

propuestas de programas sociales que pretende implementar el candidato, en caso de ganar la elección.

En tal virtud, se insiste, si las tarjetas y su material anexo constituye propaganda electoral, el gasto efectuado por concepto de su elaboración y distribución, contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, debe ser considerado de campaña y, por tanto, forma parte de las erogaciones que el instituto político podía realizar de manera permitida, para efectos de la campaña electoral, pues resulta inconcuso que fue destinado a los fines legalmente previstos de financiamiento público.

En ese sentido, si la propia autoridad responsable advirtió que la elaboración y entrega del material denunciado se realizó en el contexto de la campaña electoral a la gubernatura del Estado, así como que de la información obtenida de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las tarjetas no implicaron el manejo de recursos económicos y el gasto conducente se registró en el SIF, debió concluir la inexistencia de la infracción denunciada, en la medida que el gasto reportado sí fue destinado al fin para el cual fue entregado, esto es, la promoción del candidato, sus propuestas de campaña y la plataforma electoral.

De manera que escapa a la materia de fiscalización del origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, determinar la licitud o no de los medios de ejecución, o de la propaganda misma, pues ello constituye materia de otro

tipo de procedimientos sancionadores, como el especial o el ordinario, competencia de las autoridades electorales en el ámbito local, por estar relacionados los hechos denunciados con una elección en ese ámbito.

Lo anterior, sobre la base de que unos mismos hechos o conductas pueden generar distintos tipos de responsabilidades administrativas, que deben ser analizadas por la autoridad competente, de manera que, en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, debieron ceñirse única y exclusivamente a la materia del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, esto es, si el gasto efectuado fue o no destinado para la campaña electoral, a través de la elaboración de propaganda.

Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone en su artículo 190, que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

Dicho Consejo General, de conformidad con el artículo 191 de la Ley en cita, está facultado para vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales y, en caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y

contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

Por otra parte, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en el que la autoridad responsable fundó su determinación, prevé en su artículo 1°, que su ámbito de aplicación es respecto de procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, esto es, quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, entre ellos, los partidos políticos.

De esta manera, si en el caso la denuncia versaba sobre la utilización para la elaboración y distribución de propaganda electoral, aunque simulaba tarjetas bancarias para el depósito de recursos monetarios, la materia de análisis debió circunscribirse si las erogaciones se destinaron a un fin legalmente previsto, lo que en la especie sí aconteció, en tanto que tal erogación realizada por la coalición se destinó a un fin propagandístico.

Sin que fuera válido calificar o sujetar el empleo del recurso o gasto a un acto posterior, como lo era la mecánica de entrega de tarjetas y el levantamiento de formatos de registro, pues constituyen elementos ajenos y subjetivos que orbitan fuera de la finalidad de la fiscalización, que se circunscribe a determinar el origen, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.

De esta manera, de los elementos que obran en autos, puede deducirse que el ejercicio del presupuesto de que dispuso el partido inconforme, fue destinado a los fines legalmente previstos, en tanto que se empleó para la realización de gastos de campaña; en específico, para gastos por concepto de propaganda electoral; razón por la cual, como lo reconoce la responsable, dicho gasto fue debidamente reportado.

Por tanto, es válido arribar a la convicción de que contrario a lo resuelto por la responsable, el actuar de los denunciados se ajustó a la previsión legal que contempla el **artículo 25, numeral 1, incisos a) y n)**, esto es, a la obligación de los partidos políticos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

Ello se estima así, pues contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, es factible advertir un vínculo entre el egreso reportado por la producción y entrega de tarjetas materia de denuncia, y los fines de la misma; entre las que destaca la da dar a conocer las propuestas del candidato y la plataforma electoral de la coalición, por lo que es claro que se trata de propaganda electoral y el reporte de un gasto de campaña; de ahí que le asista la razón al partido político recurrente.

Siendo pertinente destacar que esta Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-JRC-594/2015**, vinculado con violaciones imputadas al Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador Jorge Luis Preciado Rodríguez, por la supuesta implementación de un programa consistente, en la entrega, de tarjetas impresas en papel, a través de las cuales los receptores tendrían acceso a un apoyo económico si votaban a favor del candidato, en caso de que resultara triunfador de los comicios respectivos, determinó que **la entrega de tarjetas simplemente implicó la existencia de una red partidista para captar adeptos y simpatía, a quienes se les señaló los programas que se implementarían, en caso de que el referido aspirante ganase la elección.**

De tal suerte que, en la especie, el gasto efectuado por la entrega de tarjetas, al igual que en el precedente en cita, implicó la difusión de promesas de campaña que se implementarían en caso de resultar electo el candidato de la coalición, constituyen propaganda electoral, por lo que es evidente que cumple con los fines del financiamiento público para gastos de campaña.

Elementos a los cuales se debió constreñir la actuación de la autoridad responsable en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, por lo que no es jurídicamente válido que para efectos de establecer la existencia o no de una infracción en dicha materia, se analizara el contexto de la entrega, o la finalidad o impacto del material denunciado en el proceso electoral, esto es, la licitud de dicha

entrega o de la propaganda misma, en la medida que ello constituye otro tipo de irregularidad que debe investigarse y analizarse en el procedimiento sancionador correspondiente, y por la autoridad competente para ello.

Lo anterior se confirma al advertir que la autoridad responsable infirió que el levantamiento físico de formatos de registro que contienen los datos generales de la ciudadanía, simula la formalidad de un acto de gobierno, siendo que tales afirmaciones, vinculadas con la distribución de tarjetas y llenado de formados, escapan a la materia del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

En efecto, como lo aduce el partido político inconforme, la autoridad responsable, además de carecer de competencia para analizar tal cuestión, se limita a inferir, con apreciaciones sin soporte probatorio, que la conducta consistente en la entrega de las tarjetas en cuestión, implicó la simulación de la formalidad de un acto de gobierno; sin embargo, de las pruebas y de las diligencias de investigación de que se allegó la autoridad responsable, no se desprende elemento alguno que genere convicción en el sentido de que tal entrega constituyó un acto de simulación.

Máxime que, como lo refiere el inconforme y se ha sustentado en la presente ejecutoria, la legalidad o no del gasto *(para la elaboración y adquisición de tarjetas)* no puede sujetarse a un evento posterior, esto es, la invitación a

inscribirse a un listado, y que depende de la voluntad de un tercero (ciudadano).

Lo anterior se advierte así, en la medida que el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos, que la autoridad administrativa electoral estimó infringido, únicamente **se circunscribe a la obligación de los partidos políticos de aplicar el financiamiento de que dispongan, para los fines que les hayan sido entregados.**

Además, cabe hacer patente el hecho de que, en la resolución impugnada, la autoridad demandada expuso: *“...al utilizar recursos para la elaboración y adquisición de tarjetas que no se encuentran vinculadas con los fines de la propaganda electoral, los partidos integrantes de la coalición ‘Por un Coahuila seguro’, incumplieron con lo establecido en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley General de Partidos Políticos...”*

De lo cual se desprende que el gasto estrictamente cuestionado al partido político apelante fue el que destinó para la elaboración y adquisición de las tarjetas, y no las erogaciones que, en su caso, hubiere representado la acción consistente en la entrega y distribución de dichas tarjetas.

Luego, si el gasto reportado por el partido político denunciado *-que implicó la impresión de tarjetas y formatos-*, constituyó propaganda electoral, es inconcuso que resultó

acorde con los fines del financiamiento que, para gastos de campaña, dispuso el instituto político apelante.

Aunado a que, como se ha considerado en la presente ejecutoria, el gasto erogado y cuestionado, esto es, **el destinado a la elaboración y adquisición de tarjetas**, no puede sujetarse a un evento posterior (levantamiento de formatos de registro), pues dicha conducta excede del contenido legal que la autoridad electoral estimó infringido, que únicamente atañe **al destino del gasto**, y no a la mecánica de entrega de las tarjetas ni la calificación de licitud o ilicitud de dicha mecánica.

Incluso, tal como lo alega el partido político apelante, el hecho de vincular el gasto **–destinado a la elaboración y adquisición de tarjetas–** a un acto posterior, consistente en el levantamiento de formatos de registro, constituye un elemento subjetivo que no está previsto en la normativa aplicable en materia de fiscalización que se estimó infringida (artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos).

Entonces, si en el procedimiento administrativo en materia de fiscalización que concluyó con la emisión de la resolución impugnada, se cuestionó la utilización de recursos para la elaboración y adquisición de tarjetas, la materia de análisis debió circunscribirse a determinar si dicho gasto se destinó a un fin legalmente previsto, lo que en la especie sí

aconteció, en tanto que la erogación realizada por la coalición se destinó a un fin propagandístico.

Sin que fuera válido calificar o sujetar el empleo del recurso o gasto, a un acto posterior, esto es, la mecánica de entrega de tarjetas y el levantamiento de formatos de registro⁸, en tanto que la valoración de dicha mecánica y su calificación por el INE como un “acto de simulación”, constituyen elementos ajenos y subjetivos que orbitan fuera de la finalidad de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, que se circunscribe en determinar el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.

⁸ De autos se desprende que en el Instituto Electoral de Coahuila se abrió el procedimiento especial sancionador número **DEAJ/PES/066/2017**, derivado de una denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, en contra de Miguel Ángel Riquelme Solís y el Partido Revolucionario Institucional, por la “*SUPUESTA ENTREGA DE MATERIALES. BIENES Y PRESTACIONES DE SERVICIOS*”, al estimar tal denunciante que “...el hecho de que el C. MIGUEL ÁNGEL RIQUELME SOLÍS esté realizando registros obligados para realizar la entrega de tarjetas a (i) aquellas mujeres que quieran acceder a los llamados monederos rosas, (ii) a cualquier persona que quiera ser beneficiario de las tarjetas denominadas ‘Mi monedero’, y (iii) a los estudiantes que quieran acceder a las tarjetas de inscripción, coaccionándolos para emitir su voto a favor del PRI y del candidato denunciado, constituye una infracción que como establece el numeral 4 del artículo 191 del CEC, debe ser presumido como coacción del voto...”.

Asimismo, se abrió el diverso procedimiento especial sancionador registrado en el citado instituto electoral con el número **DEAJ/PES/067/2017**, donde el Partido Acción Nacional denunció a Miguel Ángel Riquelme Solís y el Partido Revolucionario Institucional, por la “*comisión de hechos ilícitos y en consecuencia, transgrede los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica y equidad en el proceso electoral local ordinario en el Estado de Coahuila*”, en virtud de que “...ya iniciado el proceso electoral, tenemos conocimiento de que se ha estado haciendo entrega de unas tarjetas...con la intención de votar por el Partido Revolucionario Institucional y su candidato Miguel Ángel Riquelme Solís, hecho que transgrede tanto los principios rectores del proceso electoral, como lo preceptuado en los artículos 8, 16, 41 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 278, 296, numeral 1, inciso a) y 299, del Código Electoral del Estado de Coahuila.”

Ambos procedimientos especiales sancionadores, serán resueltos por el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa.

Máxime que, tal como lo aduce el partido inconforme, no existe elemento probatorio alguno del cual se desprenda que el partido denunciado realizó un acto de simulación a través de la entrega de tarjetas, cuya elaboración y adquisición fue cuestionada en el procedimiento de fiscalización, lo que robustece el incorrecto proceder de la autoridad responsable, al haber sancionado al hoy apelante, con base en apreciaciones sin soporte probatorio y que además resultan ajenas al procedimiento fiscalizador.

Por todo lo expuesto, se concluye que contrario a lo razonado por la autoridad responsable, el partido político apelante **no infringió** el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos, dado que el gasto erogado por la entrega de tarjetas, sí constituyó propaganda electoral y, por ende, el financiamiento de que dispuso para ese gasto de campaña, sí se destinó a un fin legalmente permitido.

SÉPTIMO. Decisión. En consecuencia, al haber resultado esencialmente fundados los motivos de inconformidad del actor, la autoridad responsable debe proceder en los siguientes términos:

a) Revocar lisa y llanamente la resolución impugnada.

b) Lo anterior, a fin de **dejar insubsistentes** las sanciones que fueron impuestas a todos los partidos coaligados.

Ello se estima así, en virtud de que, si en la presente resolución ya se ha determinado que **no se actualizó la conducta que el INE estimó infringida en materia de fiscalización**, tal decisión impacta y produce efectos para todos partidos políticos sancionados que formaron parte de la coalición, toda vez que:

a) El Instituto Nacional estimó actualizada una sola conducta que generó la imposición de sanciones a diversos partidos que integran la coalición *“Por un Coahuila Seguro”*.

b) La coalición, para efectos de infracciones y sanciones, se toma como un solo partido político.

c) Existe identidad en la afectación que generó, para los partidos políticos coaligados *–que persiguieron un mismo propósito común de contender en el proceso electoral 2016-2017–*, la conducta que el INE estimó infringida, pues todos fueron sancionados en virtud de tal conducta.

d) Existe una identidad en la pretensión del partido apelante, y los demás partidos coaligados, esto es, la insubsistencia de las sanciones que les fueron impuestas.

Consecuentemente, si en la presente resolución ya se ha resuelto que no se actualizó la conducta que el INE estimó infringida, el efecto de tal decisión es que se dejen

insubsistentes todas las sanciones impuestas a los partidos coaligados.

Así es, al haber quedado aquí evidenciado que no se actualizó la irregularidad sancionada por el INE, la consecuencia de tal decisión alcanza a todos los partidos políticos coaligados que fueron sancionados sobre la base de esa misma conducta, en tanto que tal proceder resulta necesario a fin de reestablecer el orden constitucional, pues no sería admisible que subsistan las sanciones impuestas a algunos de los partidos políticos coaligados, si la conducta irregular que le dio sustento a todas ellas –de acuerdo con lo que se ha razonado en la presente resolución–, no quedó demostrada.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUELVE:

ÚNICO. Se **REVOCA** la resolución impugnada, de acuerdo con lo razonado en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese. como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula voto particular; ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTADRO REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO A LA SENTENCIA
DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-
202/2017⁹**

En esencia, disiento del criterio mayoritario expresado en la sentencia del presente asunto, por el que se revoca la resolución INE/CG280/2017, la cual declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización identificado como INE/Q-COF-UTF/51/2017/COAH, al considerar que las “*Tarjetas*” entregadas por la coalición “Por un Coahuila Seguro”, en beneficio de su candidato a Gobernador el C. Miguel Ángel Riquelme Solís, constituyeron propaganda electoral que cumplió con los fines de la campaña.

⁹ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Mi disenso se sostiene a partir de que la autoridad responsable contó con los elementos suficientes para acreditar el uso de recursos para la adquisición y entrega de materiales que ofertaron un bien indirecto, mediato, en efectivo o especie, a través de la entrega de tarjetas, por lo que la Coalición incumplió con la finalidad del gasto de campaña y, por ende, la conducta debe ser sujeta a sanción por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹⁰ en ejercicio de sus funciones de fiscalización, tal como explicaré enseguida.

Cuestión preliminar

Considerando que la legitimidad de las elecciones y la confianza en sus resultados son dos columnas esenciales del Estado democrático, en las últimas décadas se ha impulsado la noción de Integridad Electoral como un factor esencial de los procesos electorales.¹¹

Como se destaca en el Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (septiembre,

¹⁰ En adelante "Consejo General".

¹¹ Pippa Norris es una de las promotoras del uso de integridad electoral como concepto normativo y, a su vez, como herramienta de análisis empírico. De acuerdo con Norris, Quienes han desempeñado un papel fundamental en el proceso de socialización, internalización y promoción de estas normas y, por tanto, del concepto normativo de integridad electoral son órganos oficiales dentro de la comunidad internacional como IDEA Internacional, Freedom House, el Carter Center, IFES, de la mano de otras organizaciones como Amnistía Internacional, el Índice sobre Censura, Human Rights Watch y Reporteros sin Fronteras. Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

2012) “para que las elecciones sean democráticas, fomenten el desarrollo y promuevan la seguridad, deben celebrarse con integridad”. En este sentido, las “elecciones con integridad” son aquellas elecciones “basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral”, para ello además de otros elementos, se requiere regular el financiamiento político incontrolado, oculto o indebido, así como las prácticas clientelares, por ello debe haber una fiscalización estricta de los ingresos y egresos de los partidos políticos.¹²

La Integridad electoral, por un lado, enfatiza la necesidad de integrar cada uno de las fases del ciclo electoral y al conjunto de los sujetos obligados, regulados e implicados en los procesos electorales, y por otro a la consolidación de un sistema de resolución de conflictos electorales, reducción de fraude y malas prácticas y combate a la corrupción, al clientelismo y al control efectivo y transparente del financiamiento de las campañas electorales. Esta doble vertiente de la integridad electoral, metodológica y normativa, permite a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales un enfoque más amplio de la problemática y una solución más integral de las controversias electorales.

¹² “Profundizando la democracia: Una estrategia para la mejor integridad electoral en el mundo”, disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>

En tanto metodología de análisis que integra normas, valores y principios reconocidos en la constitución, las convenciones e instrumentos internacionales y las leyes nacionales, la integridad electoral aporta herramientas útiles a los operadores jurídicos para analizar de mejor manera las complejas circunstancias en las que se realizan los procesos electorales en la actualidad.

Uno de los aspectos más relevantes que aporta la perspectiva basado en la noción de integridad electoral es la identificación de malas prácticas a fin de adoptar medidas para su prevención, corrección, y, en su caso sanción, en la medida en que constituyan infracciones a la normativa electoral y a los principios básicos de la materia. En particular, las malas prácticas que propician la opacidad o dificultan el control administrativo, judicial o social de los actos de los actores político-electorales. Con ello se busca, hacer efectivas las medidas de regulación de financiamiento, mejorar la transparencia y desalentar las infracciones, los actos de corrupción, el uso indebido de recursos públicos en las contiendas electorales, y el fraude a la legislación en materia de fiscalización.

1. Planteamiento del problema

El catorce de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General emitió la resolución INE/CG280/2017 por la que se declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador de queja

INE/Q-COF-UTF-51/2017/COAH instaurado en contra del candidato al cargo de Gobernador en el estado de Coahuila de Zaragoza, postulado por la coalición “*Por un Coahuila Seguro*” integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular, en el proceso electoral local 2016-2017.

La resolución determinó que la coalición “*Por un Coahuila Seguro*” utilizó recursos para la elaboración y adquisición de tarjetas denominadas “*Mi Monedero Rosa*”, “*Mi Monedero*” y “*Mi Tarjeta de Inscripción*”, las cuales se entregaron a la ciudadanía bajo un mecanismo de registro de formatos, ofertando el beneficio de programas sociales.

En este contexto, el Consejo General sancionó a los partidos integrantes de la Coalición, por un monto total de \$918,720.00 M.N. (novecientos dieciocho mil setecientos veinte pesos), al utilizar recursos que no se vincularon con los fines de las campañas electorales en términos del artículo 25, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley General de Partidos Políticos¹³.

Inconforme con lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional alegó, en esencia, la indebida fundamentación y motivación del Consejo General por no valorar que los gastos sí cumplen con el objeto partidista, pues la propaganda difundida es propaganda electoral.

¹³ En adelante “Ley de Partidos”.

En consideración del actor, el contenido de la propaganda difundida corresponde a programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y en su plataforma electoral, lo cual cumple con los fines de la propaganda electoral de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 243, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁴.

Bajo esta consideración, el problema a resolver consiste en determinar si el gasto de la propaganda denunciada puede ser objeto de sanción dentro de los procedimientos de fiscalización, al no justificarse dentro de los fines del financiamiento otorgado o, si es necesario, el pronunciamiento previo de la autoridad electoral para determinar la licitud del gasto.

2. Postura mayoritaria

En la sentencia aprobada, se considera que el gasto realizado por la entrega de tarjetas sí cumple con los fines del financiamiento público para gastos de campaña, pues se trata de propaganda electoral que pretende difundir una propuesta de campaña para implementar uno o varios programas sociales que son acordes con la plataforma electoral de la Coalición, elementos que dejó de tomar en cuenta la autoridad responsable.

¹⁴ En lo siguiente “Ley de Instituciones”.

En cuanto a la entrega de dichas tarjetas, la sentencia considera que no es materia de pronunciamiento de un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, pues la resolución sobre la promesa de entrega de un beneficio o una coacción al voto corresponde a la autoridad administrativa local en la sustanciación de un procedimiento especial u ordinario, al tratarse de una elección en ese ámbito.

Se considera materia de un procedimiento especial u ordinario puesto que los hechos o conductas bajo análisis pueden generar distintos tipos de responsabilidades administrativas, y en un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización solo se debe analizar si el gasto efectuado fue o no destinado para la campaña electoral, a través de la elaboración de propaganda.

Por tanto, la mayoría considera inválido sujetar el empleo de la propaganda electoral con un evento posterior como lo es la entrega, pues en su consideración la autoridad responsable solo cuenta con facultades para verificar el destino del gasto, por lo que la calificación de licitud o ilicitud en la mecánica de entrega de las tarjetas o el levantamiento de registros está fuera de su competencia.

Para sustentar lo anterior, la mayoría cita como precedente el criterio interpuesto en la resolución del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-594/2015, en el que este órgano jurisdiccional se pronunció sobre la entrega de tarjetas impresas en papel en una campaña, situación que simplemente

implicó la existencia de una red partidista para captar adeptos y la simpatía de los ciudadanos. En estas tarjetas se señalaron los programas que se implementarían, en caso de que el aspirante ganara la elección, por lo que solo fueron promesas de campaña.

3. Mi disenso

No comparto la postura de la mayoría por los motivos siguientes:

En primer lugar, **no coincido** con la decisión adoptada por la mayoría respecto de la determinación de que los hechos denunciados configuran el uso indebido de propaganda electoral, con motivo del registro indebido de personas con la totalidad de sus datos personales, a efecto de hacer un padrón de posibles beneficiarios de los programas sociales que se instaurarían de ganar la elección.

El **modelo de fiscalización vigente** se rige bajo el principio de consolidación nacional del gasto, el cual implica que la autoridad nacional electoral a través del procedimiento de revisión de informes o a través de los procedimientos administrativos sancionadores, **verifique** el origen, monto, **destino y aplicación de la totalidad de los recursos**.¹⁵

A su vez, bajo una visión de integridad electoral, todos los ámbitos y etapas son relevantes para evaluar

¹⁵ Artículo 426 y 428, numeral 1 inciso g) de la Ley de Instituciones.

cualitativamente el carácter de integridad del ciclo electoral, y en ese sentido, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales son garantes de la integridad de todo el proceso.

Una forma de evaluar la integridad de un ciclo electoral es en sentido negativo, esto es, existe integridad electoral si al observar la conducta de los participantes, no se lesionan las normas, si no se manipulan elementos del proceso electoral en contra de lo legal o constitucionalmente establecido, y en última instancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarse. En este contexto, se habla de malas prácticas, las cuales demeritan la integridad de una elección, y constituyen actos de fraude o de manipulación ya sea de las normas electorales, de las instituciones o bien de la libre elección del votante.¹⁶ Las malas prácticas implican necesariamente una actitud intencionada que produce desconfianza y reduce la legitimidad de las elecciones y de su resultado, y vigilar que éstas no se cometan o bien que se sancionen es una responsabilidad permanente de las autoridades electorales encargadas de garantizar la integridad del proceso y del resultado electoral.

Al respecto, los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y

¹⁶ El marco teórico de integridad electoral y malas prácticas se basa en el elaborado por Sarah Birch en "Electoral Malpractice", Oxford University Press 2013.

ajustar su conducta y la de los militantes a los **principios del Estado democrático**.¹⁷

Respecto al manejo de los recursos, los entes políticos deben aplicar el financiamiento **exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados**.¹⁸

Con base en lo establecido, se advierte que la autoridad fiscalizadora electoral tiene como **obligación vigilar**, entre otras cuestiones, que el destino y aplicación de los recursos se conduzca dentro de los cauces legales y se utilice para los fines propios de cada actividad para la que fueron otorgados. Por esta razón, de advertir que el uso de recursos no cumple con ambos supuestos, la autoridad **se encuentra facultada para determinar** que el recurso erogado **no cumple con el objeto del gasto** para el cual fue otorgado o, en su caso, **que los recursos utilizados no cumplen con la finalidad propia del gasto**.

De conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Ley de Partidos, los entes políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades:

i) ordinarias (capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres); *ii)* de campaña y, *iii)* específicas.

¹⁷ Artículo 25, numeral 1, inciso a) de la Ley de Partidos.

¹⁸ Artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley de Partidos.

En este orden de ideas, si bien los entes políticos tienen el derecho de recibir recursos públicos, éstos se encuentran obligados a destinarlos a las actividades señaladas en el párrafo precedente, siendo el Consejo General (a través de su Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización) el facultado para verificar, entre otras cuestiones, el destino lícito de los recursos, pues de no hacerlo, la autoridad nacional electoral sería omisa en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

Bajo esta tesitura, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos debe entenderse como un mecanismo de control para el adecuado uso de los recursos públicos y privados de los sujetos obligados y no solo como una vía de supervisión del gasto. En ese sentido, los alcances de la fiscalización implican la determinación de la licitud de los recursos que ingresan por una parte y, por otra, el destino lícito de los recursos utilizados.

Para ello, es relevante mencionar que el artículo 242 de la Ley de Instituciones refiere que la propaganda electoral para la obtención del voto comprende, en forma general, las reuniones para la promoción de candidaturas. El numeral 4 del citado artículo señala que la propaganda electoral deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones de los partidos políticos establecidos en sus documentos básicos y en la plataforma electoral registrada.

En ese sentido, la autoridad fiscalizadora sí tiene facultades para verificar que el financiamiento asignado para la obtención del voto sea efectivamente utilizado en gastos de campaña y, simultáneamente, para vigilar el debido reporte de la totalidad de este tipo de gastos.

Para el ejercicio de estas facultades es necesario que realice un análisis del contenido y tipo de material utilizado, a fin de identificar si el gasto se encuentra justificado dentro de los fines para el cual fue otorgado.

Dicha situación acontece, por ejemplo, cuando verifica que el gasto de campaña cumple con lo establecido en los artículos 249 y 250 de la Ley de Instituciones,¹⁹ es decir, que la propaganda no se fije en equipamiento urbano, carretero, ferroviario, etc., pues de advertir su incumplimiento es posible que se configure la aportación de entes prohibidos.

Similar caso ocurre cuando la autoridad fiscalizadora advierte la existencia de propaganda posiblemente electoral en el marco de una actividad comercial, pues para efectos de fiscalización, analiza el contenido de la propaganda –en principio comercial-, determina si es o no propaganda electoral y, en su caso, verifica su reporte y/o la actualización de otro tipo

¹⁹ En términos del artículo 209, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización que establece, “*Concepto de propaganda exhibida en vía pública distinta a espectaculares (...) 5. Los gastos realizados por los partidos y las coaliciones por este concepto deberán cumplir con lo establecido en los artículos 210, 249 y 250 de la Ley de Instituciones*”.

de violaciones a disposiciones en la materia, como la aportación de entes prohibidos²⁰.

Otro ejemplo se presenta cuando analiza y valora si los recursos destinados para el desarrollo de actividades ordinarias y gasto etiquetado, se encuentran vinculados a actividades específicas o para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.²¹

Lo mismo acontece cuando se identifica que la propaganda electoral reportada o denunciada, correspondiente a artículos promocionales utilitarios, no es elaborada con material textil²². En dicho caso, la autoridad fiscalizadora sanciona por la vulneración al artículo 204, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Ahora bien, en la resolución impugnada no se cuestionó el objeto partidista de la tarjeta, sino se analizó la vinculación del gasto registrado en el Sistema Integral de Fiscalización con los fines de la campaña, situación que se relaciona con la licitud o ilicitud del uso del recurso.

En el caso específico, el Consejo General acreditó la contratación y elaboración de tarjetas denominadas “*Mi*

²⁰ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el Recurso de Apelación SUP-RAP-182/2017, con apoyo en la jurisprudencia 37/2017 PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.

²¹ Artículo 163 del Reglamento de Fiscalización con relación al 51 de la Ley de Partidos.

²² Artículo 209, numeral 4 de la Ley de Instituciones.

Monedero Rosa”, “*Mi Monedero*” y “*Mi Tarjeta de Inscripción*”, de las cuales se desprendió –adicionalmente elementos o características de la propaganda electoral, como es el emblema del partido y nombre del candidato beneficiado-, el nombre de programas sociales, el nombre y firma del beneficiario, esto es, con su entrega se difundió la idea entre la ciudadanía que la tarjeta corresponde efectivamente a un beneficio futuro.

En cuanto a su tipografía se determinó que las tarjetas (de cartón), en su anverso, simulaban la apariencia física de una tarjeta de débito o crédito, en tanto que en el reverso se observó el espacio para la firma y nombre del “*beneficiario*”, situación que adicionalmente se vinculó con el mecanismo utilizado para la entrega a la ciudadanía, esto es, **a través de un registro previo en un formato con los datos personales.**

Ahora bien, es importante señalar que el artículo 209, numeral 5 de la Ley de Instituciones, prohíbe a los partidos, candidatos, equipos de campaña o cualquier persona, la entrega de cualquier tipo de materialidad que **oferte** o entregue algún beneficio **directo, indirecto, mediato** o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona²³.

²³ En concordancia el artículo 191, numeral 4 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece “*La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con este Código y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.*”

Por lo que si la coalición “Por un Coahuila Seguro” entregó tarjetas **ofertando** un beneficio futuro, **se actualizó la prohibición que señala el artículo 209, numeral 5 de la Ley en cita**, tal como lo reconoció en la respuesta al emplazamiento, al señalar:

*“La **entrega de tarjetas es parte de las propuestas de campaña** del candidato a la gubernatura en el estado de Coahuila, el cual **ofreció** crear en el futuro el programa ‘Mi monedero rosa’, ‘Mi monedero’ y ‘Mi tarjeta de inscripción’, a través de los cuales el gobierno otorgaría apoyos a mujeres en situaciones de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes. La **mecánica** del programa consiste en **comenzar con el registro de posibles futuros beneficiarios** durante la campaña a fin de que conozcan de qué se trataría el programa, y en cuanto se implemente éste en el gobierno y se cuente con la partida presupuestal del gobierno para ayuda social, se realizaría un estudio de la situación en la que se encuentra cada solicitante del apoyo, y **con base en los resultados de dicho estudio se otorgaría un apoyo social en dinero, mismo que sería depositado en una tarjeta plástica.**”²⁴*

[Énfasis añadido]

En este caso, resulta trascendente la respuesta del propio partido político, en la cual manifiesta la intención de otorgar un beneficio futuro en caso de resultar su candidato electo, aunado con la mecánica de acceso al beneficio de resultar ganador el candidato, que comienza con el registro de ciudadanos²⁵.

²⁴ Escrito de respuesta al oficio INE/UTF/DRN/10881/2016, por el que el Partido Revolucionario Institucional dio contestación al emplazamiento.

²⁵ A diferencia de lo resuelto por esta Sala Superior el 14 de septiembre pasado en el SUP-RAP-185/2017 y acumulados, relacionados con la impugnación de la resolución

De ahí que se considera que la autoridad electoral contaba con elementos suficientes para acreditar que el uso de recursos para la elaboración y posterior entrega de las tarjetas analizadas no cumplió con la finalidad natural de difundir propuestas de campaña, pues su intención fue crear la percepción ante la ciudadanía que las tarjetas representaban una oferta de intercambio real del beneficio que entregaría el candidato de ganar la elección, hecho que por sí solo actualiza la prohibición de entrega de material que ofertó un beneficio futuro y por ende vició el contenido de la propaganda electoral.

Por tanto, si el registro de los gastos se realizó en el marco de la revisión del informe de gastos de campaña del candidato a Gobernador de la coalición “Por un Coahuila Seguro”, es en dicha revisión el momento procesal oportuno en el que la autoridad nacional electoral analiza y valora si los recursos utilizados cumplieron con los fines de las campañas, máxime si se analiza en un procedimiento administrativo sancionador de queja, el cual se debe aprobar con el dictamen y la resolución de informes, **acorde con el sistema de fiscalización oportuna** instaurado en la reforma electoral del año dos mil catorce²⁶.

INE/CG284/2017 del procedimiento de queja en materia de fiscalización identificado como INE/1-COF-UTF/58/2017/EDOMEX y su acumulado.

²⁶ El artículo 41 de la Constitución General estableció el carácter oportuno de la fiscalización, a través del mandato de procedimientos de control y vigilancia de los recursos, y así, dotar de plena efectividad al sistema de nulidades en materia electoral. Bajo ese contexto, esta Sala Superior ha reconocido la necesidad de que todas las conductas sujetas a fiscalización -que incluye tanto a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, como a los dictámenes de los informes respectivos- sean resueltas en el plazo establecido para la aprobación de informes de campaña, y, en consecuencia, exista certeza sobre las consecuencias jurídicas para efecto de rebases de topes. Criterio sostenido en el SUP-RAP-277/2015, resuelto en Sala Superior el siete

En ese sentido, el **agravio** del partido político, en mi opinión, resulta **infundado** porque existe una facultad del Consejo General para verificar **de forma oportuna** si los gastos realizados por los sujetos obligados cumplen con los fines de la campaña, situación que no aconteció, ya que la propaganda electoral difundida fue más allá de sus fines, pues si bien expuso la plataforma electoral de la Coalición, utilizó medios que brindaron el mensaje de oferta de un beneficio futuro, contrario a lo dispuesto en el artículo 209, numeral 5 de la Ley de Instituciones, situación que sí puede ser sancionada por el Consejo General en ejercicio de sus funciones de fiscalización, en términos de lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley de Partidos.

Lo anterior, ya que la autoridad fiscalizadora contó con elementos suficientes para acreditar el uso de recursos para la adquisición, elaboración y/o entrega de material que no se vinculó con la finalidad de los gastos de campañas electorales, sobre todo si existe una prohibición para su entrega.

No obstante, es necesario enfatizar la estrecha relación con los procedimientos administrativos sancionadores que instaura el Instituto Nacional Electoral en ejercicio de sus funciones de fiscalización y aquellos que los institutos

de agosto de dos mil quince. En el mismo sentido, el veintitrés de agosto pasado en la sentencia dictada en el SUP-RAP-180/2017, esta Sala Superior resolvió que las quejas que se presenten dentro de los quince días previos a la aprobación del dictamen respectivo, deberán resolverse treinta días antes de la toma de protesta.

electorales locales sustancian con motivo del conocimiento de posibles irregularidades de uso imparcial de recursos públicos y presión al electorado para obtener el voto.

Consecuentemente, si la autoridad fiscalizadora carece de elementos suficientes para considerar que la propaganda difundida es ilícita, deberá dar vista a la autoridad administrativa competente para la investigación y resolución del procedimiento administrativo respectivo, para que, de resultar fundado, la autoridad fiscalizadora nacional sancione en términos del artículo 25, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley de Partidos en relación con el artículo que comprenda la ilicitud.

Es así que, en el caso de que la autoridad sustanciadora del procedimiento instaurado con motivo de la vista advierte que el sujeto obligado utilizó recursos para un fin prohibido, es evidente que el recurso deviene en un uso ilícito, por lo que deberá remitir la resolución a la autoridad fiscalizadora encargada de proteger el bien jurídico del uso debido de los recursos.

Entre las finalidades de la propaganda electoral está la promoción de su plataforma electoral, la cual puede contener la implementación de programas sociales, situación que es lícita y sujeta a difusión, pero no así el uso de recursos para la elaboración de tarjetas que ofertan beneficios futuros a través de programas sociales, situación que en la especie aconteció.

En esa línea, el artículo 209, numeral 5 citado debe interpretarse funcionalmente como el reconocimiento expreso de la relación entre diversos tipos de procedimientos sancionadores, pues su disposición final tan solo establece una presunción para el análisis de la posible presión al electorado para la obtención del voto, la cual debe ser analizada y estudiada por el Organismo Público Electoral Local dentro del procedimiento administrativo correspondiente, como en la especie aconteció, en cuyo caso se tutela la libertad del sufragio.²⁷

Finalmente, no se comparte la referencia al criterio aplicado en el expediente identificado como SUP-JRC-594/2015,²⁸ ya que en ese asunto esta Sala Superior determinó que, aun de presumirse la existencia y entrega de las tarjetas, no se acreditó que con ese acto se ofreciera un bien o servicio a cambio del voto.

En el precedente, se razonó que la conducta que sanciona la norma es el ofrecimiento u oferta de beneficios, por lo que al no haberse podido acreditar que quienes recibieron las tarjetas serían acreedores de los beneficios solo se consideró la propaganda como promesas de campaña²⁹.

²⁷ Artículo 7, numeral 2 de la Ley de Instituciones “El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.”

²⁸ Caso José Luis Preciado, Colima, entrega de tarjetas con difusión de programas sociales.

²⁹ “Es importante referir, que esas declaraciones en el contexto, deben entenderse como promesas de campaña, ya que no existen elementos para advertir que las mismas constituyen **ofrecimiento u oferta de beneficios a favor de quienes recibían las tarjetas** para cuando se ganase la elección, que **es lo que sanciona la norma**.”

La situación del precedente no es acorde al caso ahora analizado, pues en éste, la autoridad fiscalizadora contó con los elementos necesarios para acreditar que las tarjetas y sus formatos comprendían una mecánica de empadronamiento para que, de resultar electo el candidato, se brindara acceso a los programas sociales ahí referidos.

En el presente caso, el uso de tarjetas de cartón con tipografía de tarjetas de débito en las que se menciona un programa social y que entregó la Coalición, previo el registro de información personal de los ciudadanos en formatos, generó la percepción de la entrega de un beneficio verdadero en un futuro mediato o inmediato.

En ese sentido, se trata de dos situaciones distintas que no pueden ser equiparables, dado que el caso que nos ocupa se actualiza una violación al artículo 25, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley de Partidos.

Finalmente, en el caso concreto, existen elementos propios de clientelismo electoral el cual es un tipo de mala práctica. El clientelismo es un método de movilización política que consiste en ofertar, prometer o entregar algún bien, favor, servicio o trato privilegiado a cambio de apoyo político o bien de la participación electoral para buscar incidir en los resultados.

De manera que, hasta aquí, de los elementos de prueba que obran en el expediente no es posible advertir que con la entrega de las tarjetas se estuviese ofertando o entregado algún beneficio de los colimenses que las recobían (sic), a través de un ofrecimiento o entrega de un material indebido.” [p. 54 de la Sentencia].

La oferta se da generalmente en el contexto de una relación asimétrica en la que el oferente –ya sea el partido o el candidato, por ejemplo- tiene acceso a ciertos recursos frente al cliente quien –por ejemplo, el ciudadano- a cambio promete su respaldo político.

En el caso, se observan elementos de un intercambio clientelar pues hay: una oferta de acceder a programas sociales insertos en las tarjetas por parte del candidato, y un registro de posibles beneficiarios que, a la par de una serie de características de las tarjetas –descritas en párrafos anteriores-, propician la expectativa del acceso o trato preferencial a programas sociales determinados por parte de los ciudadanos. En ese contexto, se estima que la oferta de beneficios de un programa social en eventos masivos, por parte del candidato del partido político del gobierno estatal durante el proceso electoral en curso, puede calificarse como una mala práctica que manipula, en mayor o menor medida, la decisión electoral de la ciudadanía.

El clientelismo electoral es una práctica prevalente que debe ser sancionada pues merma la legitimidad y confianza del proceso y del resultado pues quien vota por un partido o candidato bajo la creencia de estar en posibilidad de acceder a beneficios particulares difícilmente utilizará su voto para emitir una evaluación sobre el desempeño del gobierno o bien, para apoyar la opción política que mejor lo represente.

SUP-RAP-202/2017

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN