

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-244/2018

RECURRENTE: ENCUENTRO
SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: CÉSAR AMÉRICO
CALVARIO ENRÍQUEZ

Ciudad de México, veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación al rubro indicado, interpuesto por el partido político nacional **Encuentro Social**, a fin de controvertir la resolución contenida en el acuerdo INE/**CG781**/2018, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la que resolvió el procedimiento administrativo sancionador INE/Q-COF-UTF/**83**/2018, integrado con motivo de una queja en materia de fiscalización formulada en contra de la entonces Coalición “Juntos Haremos Historia” y otros, con base en lo siguiente.

RESULTANDO

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de hechos que el apelante hace en su escrito de impugnación, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

1. Queja en materia de fiscalización. El diez de abril de dos mil dieciocho, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el escrito de queja en materia de fiscalización, presentado por Diana Nataly Miranda Correa, por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, con motivo de la realización de un evento proselitista encabezado por la entonces candidata al Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum Pardo, en el que presuntamente se llamó al voto a favor de terceros, entre ellos, al ahora candidato electo a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, así como por la supuesta omisión de reportar gastos de precampaña.

2. Recepción y admisión. En la misma fecha, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo por admitido el escrito de queja; acordó integrar el expediente INE/Q-COF-UTF/**83**/2018, y ordenó emplazar a los sujetos incoados.

3. Resolución impugnada. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el **seis de agosto** del año en curso, se aprobó la resolución INE/**CG781**/2018, respecto del *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE LA COALICIÓN "JUNTOS HAREMOS HISTORIA" INTEGRADA POR LOS PARTIDOS MORENA, DEL TRABAJO Y ENCUENTRO SOCIAL, ASÍ COMO DEL CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, EL C. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, LA CANDIDATA A JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE*

MÉXICO, LA C. CLAUDIA SHEINBAUM PRADO, LA CANDIDATA A SENADORA, LA C. MINERVA CITLALLI HERNÁNDEZ MORA Y LA CANDIDATA A DIPUTADA FEDERAL POR EL DISTRITO 18, LA C. ANA MARÍA RODRÍGUEZ RUIZ IDENTIFICADA COMO INE/Q-COF-UTF/83/2018, en el sentido de resolver **fundado** el mencionado procedimiento e imponiendo las multas correspondientes.

SEGUNDO. Recurso de apelación.

1. Demanda. El **diez de agosto** siguiente, el partido político nacional **Encuentro Social** interpuso recurso de apelación, a fin de controvertir la citada resolución.

2. Recepción en Sala Superior. El **quince de agosto** del año que transcurre, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio identificado con la clave INE/SCG/**2882/2018**, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el escrito del recurso de apelación antes mencionado, el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con el medio de impugnación.

4. Turno a Ponencia. Por proveído de la **misma fecha**, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-RAP-**244/2018**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó la recepción y radicación del expediente en que se actúa; **admitió a trámite** la demanda y, al no existir diligencia pendiente de desahogar, **declaró cerrada su instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, con fundamento en los artículos 17; 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184;186, fracción III, inciso g), y fracción V; y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 42, párrafo 1; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, por la que se sancionó con motivo de la omisión de reportar gastos en los informes correspondientes.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

El medio de impugnación que se analiza reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9, párrafo 1; 12, párrafo 1, incisos a) y b); 13, párrafo 1, inciso a); 19, párrafo 1, inciso e); 42, párrafo 1; y 44, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación.

1. Requisitos formales. En este particular se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito, en el cual el recurrente: **1)** Precisa el nombre de quien promueve en representación del partido; **2)** Señala domicilio para oír y recibir notificaciones; **3)** Identifica la resolución impugnada; **4)** Menciona a la autoridad responsable; **5)** Narra los hechos que sustentan la impugnación; **6)** Expresa conceptos de agravio; **7)** Ofrece pruebas, y **8)** Asienta su firma autógrafa.

2. Oportunidad. El escrito para interponer el recurso de apelación en que se actúa fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada se emitió por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el miércoles **seis de agosto** de dos mil dieciocho, como reconoce el recurrente en su demanda.

De ahí que el plazo para interponer el recurso de apelación, en términos de lo dispuesto en el diverso artículo 7, párrafo 1, de la citada Ley de Medios, transcurrió del **martes siete al viernes diez** del mismo mes y año, tomando en consideración que la resolución combatida está vinculada con el actual proceso electoral federal que se desarrolla en el país.

Por tanto, si el inconforme presentó su escrito impugnativo el **diez de agosto** del año en curso, resulta oportuno.

3. Legitimación y personería. El recurso de apelación al rubro indicado se interpuso por **Encuentro Social**, en su calidad de partido político nacional; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por cuanto a la personería de su representante, ésta le fue reconocida por el Consejo General responsable al rendir su informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. Se colma este requisito, toda vez que el recurrente integró la Coalición denunciada en la queja que dio origen a la integración del expediente INE/Q-COF-UTF/**83**/2018; de ahí que se considere que tiene interés jurídico para controvertir la resolución en la que se le impuso una sanción.

5. Definitividad y firmeza. También se cumple este requisito, porque el recurso en que se actúa se interpone para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la cual es **definitiva y firme** para la

procedencia del recurso de apelación, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por virtud del cual se pudiera revocar, anular, modificar o confirmar la resolución controvertida.

TERCERO. Estudio de fondo.

En la resolución controvertida, la responsable determinó que los partidos políticos Encuentro Social, Morena y del Trabajo, integrantes de la Coalición “Juntos Haremos Historia”, **no realizaron el correcto prorrateo** entre la totalidad de candidatos beneficiados, del evento proselitista encabezado por Claudia Sheimbaum Pardo, entonces candidata a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, en la Delegación Iztapalapa, el día tres de abril de dos mil dieciocho.

Ello, porque en consideración de la responsable, **el evento en comento implicó un beneficio para las diversas candidatas postuladas por la Coalición “Juntos Haremos Historia”**, en razón que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña, con la intención de promover una candidatura o un partido político, debe considerarse como propaganda electoral.

El recurrente pretende que la Sala Superior **revoque** la resolución impugnada a fin de que, por una parte, **se aplique** la multa impuesta de manera **proporcional** entre todos los partidos y candidatos involucrados y, por otra, **se respete** lo pactado en el Convenio de Coalición que suscribió con los partidos Morena y del Trabajo.

Lo aducido por el apelante permite delimitar su inconformidad como un tema de **indebida imposición de la sanción**.

Como se apuntó en los antecedentes del presente fallo, el partido Encuentro Social aduce que la responsable **sancionó indebidamente** a los partidos políticos que integraron la Coalición “Juntos Haremos Historia” de manera **individual**, atendiendo al principio de proporcionalidad, el grado de responsabilidad de cada uno de ellos, así como a las circunstancias y condiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 340 del Reglamento de Fiscalización, situación que, a su juicio, **es contraria a lo estipulado en el convenio de coalición** respectivo, donde en una de sus cláusulas se pactó lo siguiente:

“CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. De las responsabilidades individuales de los partidos coaligados.

*LAS PARTES acuerdan, **que responderán en forma individual por las faltas que, en su caso, incurra alguno de los partidos políticos suscriptores, sus militantes, precandidatos o sus candidatos**, asumiendo la sanción correspondiente, en los términos establecidos por el artículo 43 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.”¹*

En atención a ello, el apelante afirma que la multa que le fue impuesta por **conductas llevadas a cabo por la Coalición** “Juntos Haremos Historia” resulta improcedente, dado que de autos se desprende que no se ajustó a lo acordado en el convenio de coalición, en tanto no se aplicó de manera proporcional entre todos los involucrados, dígase partidos

¹ Foja 20 del convenio de la otrora Coalición “Juntos Haremos Historia”, consultable en el sitio oficial de Internet del INE, en la siguiente liga: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95265/CGex201803-23-rp-2-a1.pdf>

políticos y candidatos, por lo que, reitera, la autoridad responsable debió tomar en cuenta lo establecido en el referido convenio de coalición, en atención al principio *pacta sunt servanda*.²

El agravio propuesto es **infundado**, como se explica.

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

En lo tocante a este segundo supuesto, en el artículo 85, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se prevé el derecho de los partidos políticos nacionales a formar coaliciones con fines electorales.

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

² Locución latina que se traduce como “*los pactos deben ser cumplidos*”; es decir, que los contratos legalmente celebrados deben ser fielmente cumplidos.

En este sentido, en la tesis número **XXVII/2002**³, publicada con el rubro: “*COALICIONES. SÓLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES*”, se precisa que, una vez concluido el proceso electoral, la Coalición se disuelve, **aunque sus obligaciones subsisten y recaen en los partidos políticos que la integraron.**

Para la participación de las coaliciones en los comicios, en el citado ordenamiento legal se prevén ciertas modalidades, a efecto de posibilitar su objetivo electoral, entre las que destacan: el derecho a interponer los medios de impugnación legales, por quien ostente la representación del ente; así como el cumplimiento de algunas obligaciones, tales como la aprobación de la plataforma electoral, de acuerdo con la declaración de principios y el programa de gobierno de la Coalición, o de uno de los partidos coaligados.

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

En el mencionado criterio se agrega que **dichos entes serán los que continúen existiendo después del proceso**

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

comicial, no así la propia Coalición, la cual, una vez terminado el proceso electoral, se extingue en el mundo jurídico.

La circunstancia de que en la legislación específica se establezcan determinados derechos para los partidos políticos coaligados, son aspectos relacionados con la forma en que participan en un proceso electoral, tales como: aparecer en las boletas electorales con su emblema; registrar listas propias de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional; conservar su representación específica en los Consejos General, Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral -según el caso-, así como ante las mesas directivas de casilla.

Ahora, las cuestiones aludidas devienen ajenas para determinar la **responsabilidad de la entidad coaligada**, en caso de que a través de alguno de sus miembros incurra en alguna falta, hecho irregular o transgresión a la normatividad electoral.

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

De esta manera, **las violaciones cometidas al orden jurídico electoral por la Coalición**, a virtud de una ficción de la ley, le son atribuibles a ésta, ya sea que la falta la cometa uno o varios de los institutos políticos que la conforman, en tanto **la**

infracción se refracta a cada uno de sus integrantes, puesto que no puede señalarse como responsable directo sólo a uno de ellos, ya que la conformación del ente jurídico colectivo admite esa forma de **intervención conjunta** y este hecho presupone un marco punitivo específico o particular por voluntad del legislador.

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

De ese modo, con independencia de la falta cometida y de su gravedad o levedad, así como de la responsabilidad que asume la Coalición como persona jurídica, para efectos de la sanción que corresponda imponer, quienes afrontan tal consecuencia -la sanción- **son todos los partidos que la integran**, ya que **a cada uno de los miembros de la Coalición le es imputable la conducta irregular** como presupuesto de la sanción, y **no como forma de intervención punible** referida expresamente a la participación individual de los partidos políticos coaligados.

Empero, **para fijar la sanción** a los miembros de la Coalición, la autoridad administrativa electoral **debe atender a los principios** del derecho sancionador de índole garantista como los de **proporcionalidad, racionalidad y equidad**, conforme a los cuales se han de ponderar tanto los aspectos objetivos

como subjetivos, a fin de que resulte acorde y congruente al caso concreto, para así cumplir justificadamente con el propósito perseguido con la pena: **castigar, reprimir e inhibir conductas** que atenten contra los principios, bases y orden jurídico que rigen los procesos electorales en una sociedad democrática.

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

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

Por lo expuesto, **aún y cuando los partidos políticos integrantes de alguna coalición pacten** que se harán responsables, en su totalidad y de manera individual, por las conductas de sus militantes, precandidatos o sus candidatos y, en principio, ello pudiera considerarse como una máxima que rijan su actuar, en observancia al principio *pacta sunt servanda*; ello **no podría considerarse** como una **excusa** absoluta o circunstancia **eximente**, respecto de los otros institutos políticos, porque la violación al orden jurídico, por disposición de la ley, da lugar a las consecuencias que ésta prevé, y ello elimina la posibilidad de que pueda pactarse por las partes sujetas a un procedimiento sancionador, el sujeto que resentirá la sanción.

Lo antedicho, ya que **el cumplimiento de la ley no puede quedar al arbitrio de las partes**, lo que conlleva establecer que, si bien el convenio de coalición se funda en la libertad de las partes, y constituye su norma suprema, esa voluntad se encuentra condicionada a que **se ejerza dentro de los límites establecidos por la legislación en materia electoral**.

De esta forma, el principio general de Derecho en cuestión **no opera frente a las disposiciones relativas al sistema de fiscalización** de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, así como de los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, federales y locales, **específicamente y en lo que al caso interesa**, las relativas al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, como es una coalición, así como los institutos políticos que la integran.

Lo anterior, porque una de las finalidades de la coalición es que los diversos partidos políticos que la integren **obtengan los beneficios generados** por participar en forma conjunta en un proceso electoral, por lo que aplica el diverso principio general de Derecho *beneficium datur propter officium*; es decir, quien recibe un beneficio **asume también las pérdidas**. Por tanto, es apegado a Derecho el proceder de la responsable, al aplicar la sanción a cada partido político, de acuerdo con la participación que hayan tenido en la Coalición.⁴

⁴ Es aplicable *mutatis mutandi* la tesis jurisprudencial de este Tribunal Electoral CXVI/2001, intitulada "SANCIÓN A UNA COALICIÓN POLÍTICA DESINTEGRADA.

Ello, atendiendo a que, en las faltas cometidas por una Coalición, la sanción debe ser ponderada de manera **individual**, en términos de lo dispuesto en el artículo 340, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

Sin que lo anterior tenga, como se expuso, el alcance de dispensar o constituir una excusa absolutoria a favor del recurrente, conforme a una porción de lo razonado en la tesis **XXV/2002**⁵, de rubro: “*COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE.*”

En ese sentido, ha sido criterio de esta Sala Superior⁶ que las violaciones cometidas por una coalición, necesariamente y por ficción de la ley, son atribuibles a ésta, en los casos en que la falta la cometa uno o varios de los institutos políticos que la conforman, en tanto la infracción **se atribuye a cada uno de sus integrantes**, puesto que no puede señalarse como responsable directo sólo a uno de ellos, en razón de que la conformación del ente jurídico colectivo admite esa forma de intervención conjunta y, este hecho presupone un marco punitivo específico o particular, por voluntad del legislador.

De ahí que, con independencia de la falta cometida y de su gravedad o levedad, así como de la responsabilidad que asume la Coalición como persona jurídica, para efectos de la sanción

DEBE SER IMPUESTA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA CONFORMARON”, disponible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 141.

⁵ Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 101 a 103.

⁶ Tal y como se determinó al resolver los expedientes SUP-RAP-166/2013 y SUP-RAP-226/2017.

que corresponda imponer, por una ficción de la ley, quienes afrontan tal consecuencia, **son todos los partidos que la integran.**

En consecuencia, la Sala Superior estima que la autoridad responsable **actuó conforme a Derecho**, porque tomó en cuenta las disposiciones legales directamente aplicables para imponer la sanción, en el caso, lo dispuesto en el referido artículo 340, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, en el sentido de que, para individualizar la sanción, **debe hacerse para cada partido político** integrante de una Coalición.

De esta forma, al resultar **infundados** los agravios analizados, lo conducente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 al 29; y 48, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias que correspondan, y **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien **autoriza y da fe.**

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO