

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-176/2015.

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIO: OMAR ESPINOZA
HOYO

México, Distrito Federal, a tres de junio de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro identificado, en el sentido de **REVOCAR**, en lo que es materia de impugnación, la resolución INE/CG205/2015¹, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Proceso electoral local. El catorce de octubre de dos mil catorce, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2014-2015

¹ Resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y egresos de los precandidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y de Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de Colima.

SUP-RAP-176/2015

en el Estado de Colima; las precampañas tuvieron lugar en el siguiente periodo:

| CARGO DE ELECCIÓN | Periodo de precampaña | |
|--|-----------------------|-----------------|
| | Inicia | Termina |
| Precandidatura a Gobernador del Estado | 26/enero/2015 | 24/febrero/2015 |
| Precandidatura a Diputados locales y Ayuntamientos | 5/febrero/2015 | 24/febrero/2015 |

2. Proceso de revisión de los informes de precampaña. El seis de marzo de dos mil quince, fue la fecha límite para que los partidos políticos reportaran los informes de precampaña de sus precandidatos a los cargos de Gobernador del Estado, Diputados locales y Ayuntamientos, todos del Estado de Colima; se siguió el proceso de revisión de revisión y en su oportunidad la Comisión de Fiscalización emitió el dictamen consolidado correspondiente.

3. Acto impugnado. El veintidós de abril de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó la *“RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA RESPECTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y DE*

*AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE COLIMA*²; en lo que interesa determinó:

SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 18.1.2 de la presente resolución, se impone al Partido Movimiento Ciudadano las siguientes sanciones:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión 3

A. Se sanciona al Partido Movimiento Ciudadano con una multa consistente en 10 (diez) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$701.00 (setecientos un pesos 00/100 M.N.).

b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 4

A. Se sanciona al Partido Movimiento Ciudadano con una multa consistente en 800 (ochocientos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$56,080.00 (cincuenta y seis mil ochenta pesos 00/100 M.N.).

4. Recurso de apelación. En desacuerdo con la citada resolución, Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso en su contra el presente recurso de apelación.

5. Turno y sustanciación. El Magistrado Presidente de este Tribunal turnó el expediente a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, quien en su oportunidad admitió a trámite y concluida la sustanciación, declaró cerrada la instrucción.

² Acuerdo INE/CG/205/2015

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 42; 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), fracciones II y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la cual se le impuso una sanción económica.

2. ESTUDIO DE PROCEDENCIA. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la citada ley de medios de impugnación, en razón de lo siguiente:

2.1 Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa del representante del recurrente, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa la resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados.

2.2 Oportunidad. La resolución impugnada se notificó al recurrente el veintinueve de abril de dos mil quince, por lo que el plazo de cuatro días para impugnar transcurrió del treinta de dicho mes, al tres de mayo de dos mil quince, en tanto que, al tratarse de una cuestión relacionada con el proceso electoral, todos los días deben considerarse como hábiles; consecuentemente, al haberse presentado el recurso el día primero de mayo de dos mil quince, es oportuna su interposición.

2.3 Legitimación y personería. Se tiene por cumplido el requisito, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de un recurso interpuesto por un partido político, es decir, por parte legítima, en términos del numeral citado; asimismo, el recurso lo interpone el representante del partido ante la responsable, quien le reconoce esa calidad en el respectivo informe circunstanciado, por lo que se cumple el segundo de los requisitos.

2.4 Interés jurídico. Se colma el requisito, en virtud de que al recurrente se le impuso una sanción económica, la cual, en su concepto, resulta contraria derecho, motivo por el cual cuenta con interés jurídico para impugnarla.

2.5 Definitividad. El acto impugnado es definitivo, toda vez que en contra del mismo no procede medio de impugnación alguno que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

3. Estudio de la controversia.

3.1 Pretensión y causa de pedir. La parte recurrente pretende que se revoque la sanción económica que le fue impuesta, porque considera, fundamentalmente, que la multa que le fue impuesta³ es excesiva, con lo que su actividad se verá afectada.

3.2 Consideraciones previas. Antes del estudio del caso concreto, debe precisarse lo siguiente:

Según lo dispuesto por el artículo 23, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público.

En las Entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la Entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.

El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de

³ El monto de la cantidad no reportada, lo cual provocó la imposición de la sanción, fue de \$28,048.80, mientras que el monto de la sanción fue de \$56,080.00.

actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas.⁴

Por otra parte el artículo 56 de la referida Ley establece:

Artículo 56.

1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;

b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;

b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y

⁴ Artículo 50, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-RAP-176/2015

candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

3. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

4. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago; conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

5. El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

6. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

De lo anterior, en lo que interesa, se desprende que:

- Los precandidatos y candidatos podrán aportar voluntariamente, en dinero o en especie, exclusivamente, para sus precampañas y campañas.
- Los simpatizantes podrán hacer aportaciones durante los procesos electorales federales y locales.
- Los límites anuales de este financiamiento serán:

SUP-RAP-176/2015

- Para aportaciones de militantes será del dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas.
- Para aportaciones de candidatos y simpatizantes durante el proceso electoral, será del 10 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.
- Cada partido político determinará de manera libre los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como las aportaciones que los precandidatos y candidatos hagan a sus precampañas y campañas.
- El límite de las aportaciones de los simpatizantes será del cero punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.
- El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y en su caso, las cuentas de origen del recurso que necesariamente deberá estar a nombre de quien realice la aportación.

De lo antes descrito se colige que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público y privado, sin embargo, este último es limitado y no deberá ser mayor al primero.

SUP-RAP-176/2015

Por otra parte el artículo 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que constituye infracción, entre otros, el hecho de que los partidos políticos no atiendan los requerimientos efectuados por la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, relacionados con los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña.

Por tanto, cuando incurran en la infracción descrita en el párrafo que antecede, el Consejo General, al emitir la resolución correspondiente puede, según lo describe el artículo 456 de la mencionada ley, imponer alguna de las sanciones ahí señaladas, como podría ser amonestación pública o multa de hasta diez mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

Al imponer la sanción correspondiente, según lo establece el mismo precepto legal, la autoridad deberá valorar la gravedad de la falta y la existencia de reincidencia por parte del partido político infractor; es decir, la imposición de las sanciones no puede ser arbitraria, sino que debe guardar proporción con la falta cometida.

3.3 Caso concreto

En la especie, el partido recurrente se duele, fundamentalmente, de que el monto de la multa que le fue impuesta (\$56,080.00 [cincuenta y seis mil ochenta pesos]), resulta excesivo.

Los antecedentes de tal sanción, son los siguientes:

El partido recurrente presentó en tiempo el informe de gastos de precampaña; empero, le fue impuesto el correctivo reclamado, porque pese a que le fue requerida diversa documentación, no la entregó a la autoridad fiscalizadora.

En efecto, de la revisión realizada al "*Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña*", correspondiente a la *Plantilla 1 'Reporte de Operación Semanal'*, específicamente del *precandidato a Gobernador 'Leoncio Alfonso Morán Sánchez'*, la autoridad fiscalizadora observó que el partido adjuntó la póliza correspondiente a una transferencia en especie de la Comisión Operativa Nacional, por concepto de "gorras, viceras y varios", por un monto de \$28,048.80 (veintiocho mil cuarenta y ocho pesos, ochenta centavos); sin embargo, omitió presentar el soporte documental correspondiente.

En consecuencia, la autoridad fiscalizadora solicitó al partido presentar lo siguiente:

- Los comprobantes correspondientes a los gastos realizados en original, a nombre del partido y con la totalidad de requisitos fiscales.
- Los contratos de prestación de bienes o servicios celebrados con los proveedores debidamente requisitados y

SUP-RAP-176/2015

firmados, en los que se detallaran las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto de los contratos, tipo y condiciones de los mismos, precio pactado, forma y fecha de pago, características del bien o servicio, vigencia, impuestos, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubieran comprometido.

- En su caso, las copias de los cheques correspondientes a los pagos que hubieran excedido el tope de 90 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que en el dos mil quince equivale a \$6,309.00 (90 x \$70.10) con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario".
- En el caso de que correspondiera a gastos de propaganda, los kardex, notas de entrada y salida de almacén, en los cuales se indique el destino de la propaganda.
- Recibo interno de entrega-recepción de bienes o servicios con folio, nombre legible, número de credencial de elector o de algún documento de identificación oficial con fotografía, domicilio y firma autógrafa de quien entrega y quien recibe, descripción detallada del destino final de los bienes o servicios y nombre del beneficiario.
- Las muestras correspondientes a la propaganda contratada.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Tal requerimiento le fue notificado al partido mediante oficio que recibió el veinte de marzo de dos mil quince, empero, a pesar de ello, no presentó documentación o aclaración al respecto; por tal razón, la autoridad fiscalizadora concluyó que la observación no quedó subsanada.

En virtud de lo expuesto, la autoridad electoral consideró que al omitir presentar la documentación soporte correspondiente a una póliza por concepto de "*transferencia de la comisión operativa nacional en especie por \$28,048.80*", el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos y 96, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

La responsable, al individualizar la sanción, calificó la infracción como grave ordinaria, al tratarse de una falta singular sustantiva o de fondo, toda vez que impidió a la autoridad fiscalizadora tener certeza sobre el origen lícito de los recursos, al no presentar la documentación comprobatoria relativa a dicha transferencia.

En relación a la entidad de la lesión, la autoridad electoral consideró que el resultado lesivo es significativo, ya que el recurrente omitió presentar la documentación soporte que justificara todos sus ingresos durante el ejercicio sujeto a revisión, lo que vulneraba los principios de certeza y transparencia de la rendición de cuentas.

SUP-RAP-176/2015

Por lo que hace a la reincidencia, la responsable advirtió que no existía, toda vez que el partido político no había incurrido en la misma conducta con anterioridad.

Asimismo, la responsable estimó que el partido contaba con capacidad económica suficiente, dado que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima le había asignado por concepto de financiamiento público correspondiente a los meses de enero a agosto de dos mil quince, \$88,486.75 (ochenta y ocho mil cuatrocientos ochenta y seis pesos, setenta y cinco centavos), además de que podía recibir financiamiento privado, por lo que la sanción no afectaría el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades del partido.

Finalmente, con base en los elementos citados, la responsable estimó que lo procedente era sancionar al partido con una sanción económica equivalente al doscientos por ciento del monto involucrado con la documentación no reportada, lo que se traduce en una multa por \$56,080.00 (cincuenta y seis mil ochenta pesos).

Establecido lo anterior, se considera fundado el agravio hecho valer por Movimiento Ciudadano, en razón de que lo relativo a la capacidad económica del partido, fue erróneamente apreciado por la responsable, como a continuación se pondrá de relieve.

Es verdad lo establecido por la responsable en el sentido de que por concepto de financiamiento público ordinario local, correspondiente a los meses de enero a agosto de dos mil quince, Movimiento Ciudadano recibirá \$88,486.75 (ochenta y ocho mil cuatrocientos ochenta y seis pesos, setenta y cinco centavos), esto es, \$11,060.84 (once mil sesenta pesos ochenta y cuatro centavos) mensuales, ya que así se advierte del Acuerdo IEE/CG/A043/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima⁵.

De lo anterior se colige que a fin de cumplir con la multa impuesta de \$56,080.00 (cincuenta y seis mil ochenta pesos), el partido recurrente debe entregar el equivalente a poco más de cinco meses de financiamiento público local, que deberá ser liquidada en una sola exhibición, con el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, por lo que, evidentemente supera la cantidad que el partido recurrente percibe, por este concepto, mensualmente. Situación que lo colocaría en desventaja a fin de cumplir normalmente con sus funciones.

Es importante destacar que no se advierte que la omisión en que incurrió el recurrente, sea parte un proceder irregular sistemático, y si bien la falta fue cometida por un partido político nacional, dicho instituto político recibe financiamiento público para actividades ordinarias permanentes a nivel local, y será justo este financiamiento el que se verá afectado de

⁵ Consultable en <http://www.ieecolima.org.mx/acuerdos%202012/acuerdo43.pdf>

consumarse la multa impuesta a Movimiento Ciudadano, ya que dicha imposición derivó de un informe relacionado con los gastos de precampaña en Colima.

Así las cosas, resulta evidente que la responsable no consideró la capacidad económica local de Movimiento Ciudadano antes de individualizar la sanción, pues de lo contrario hubiera notado que el monto de la multa, pagada en un solo momento, rebasa por mucho el financiamiento que percibe mensualmente para actividades ordinarias permanentes el instituto político impetrante, aunado que la sanción impuesta implica el 63.37% del financiamiento ordinario que el partido recibirá de enero a agosto de dos mil quince, o el 42.25% de lo que recibiría en doce meses, si después de agosto se le siguiera otorgando el mismo financiamiento mensual.

Por lo anterior, lo procedente es revocar la resolución controvertida por lo que hace a la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano.

Efectos de la sentencia. Al haber revocado en la materia de la impugnación la resolución reclamada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá reindividualizar la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano, tomando en consideración su capacidad económica, en relación al financiamiento público local que recibe en Colima; además, deberá señalar la forma en que la sanción tendrá que cumplirse, es decir, al tratarse de una

multa, deberá precisar si se cubre en un solo momento o en diversos pagos periódicos.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver, por unanimidad de votos, el recurso de apelación SUP-RAP-179/2015.

Por lo anteriormente expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca**, en la materia de la impugnación, la resolución INE/CG205/2015 por lo que se refiere a la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano.

SEGUNDO. El Consejo General deberá reindividualizar la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano en los términos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: personalmente al recurrente, en el domicilio señalado en su escrito; **por correo electrónico**, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 26, párrafo 3; 27; 28; 29, párrafo 5 y, 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias pertinentes a su lugar de origen y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-RAP-176/2015

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron 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.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO