

RECURSO DE APELACIÓN.
EXPEDIENTE: SUP-RAP-223/2015.
RECURRENTE: MORENA.
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL.
MAGISTRADO: PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ.
SECRETARIO: RODRIGO ESCOBAR
GARDUÑO.

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

La Sala Superior resuelve el recurso de apelación identificado al rubro promovido por Morena, en el sentido de confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG305/2015 *por el que se aprueban los Lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015.*

R E S U L T A N D O

De la narración de hechos que el recurrente hace en su respectivo escrito de impugnación, así como de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

Acuerdo impugnado. El veinte de mayo de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante el Consejo General) aprobó los *Lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a*

los aspirantes y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015 (en adelante los Lineamientos).

II. Recurso de apelación

1. Demanda. Inconforme con el contenido de los Lineamientos, pues a su juicio incumplen las disposiciones legales en materia de aportaciones de carácter privado que pueden recibir los candidatos independientes, el veinticuatro de mayo de este año, Morena promovió recurso de apelación.

2. Remisión de expediente. El veintiocho de mayo de dos mil quince, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el escrito de impugnación y sus anexos.

3. Turno. Mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-223/2015**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley Procesal Electoral).

4. Instrucción y formulación del proyecto de sentencia. En su oportunidad, el Magistrado Instructor determinó: *i)* radicar el expediente en su ponencia, *ii)* admitirlo al estimar satisfechos los requisitos para su procedencia; *iii)* tener por rendido el informe circunstanciado; *iv)* al estimar que el expediente se

encontraba debidamente integrado, cerrar la instrucción y v) formular el proyecto de resolución que estimó pertinente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo dispuesto en 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, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso a) y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley Procesal Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido para controvertir un acto emitido por un órgano central del Instituto Nacional en contra del cual no procede el recurso de revisión.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1 y 45 de la Ley Procesal Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en la misma: *i)* se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así

como las personas autorizadas para ello; *ii*) se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, *iii*) se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, *iv*) se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados, *v*) se formula la precisión que estima conveniente en torno a las pruebas y *vi*) se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, párrafo 1, de la Ley Procesal Electoral, ya que de conformidad con las constancias de autos, el representante del partido actor estuvo presente en la sesión del Consejo General en la que se aprobaron los acuerdos impugnados, por tanto, en términos de lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Procesal Electoral se surte el supuesto de notificación automática.

Por lo que, si la sesión tuvo lugar el veinte de mayo del año en curso, el plazo de cuatro días transcurrió del veintiuno al veinticuatro de mayo, y la demanda fue presentada el día de la fecha del vencimiento del plazo¹, es evidente que el medio de impugnación se presentó oportunamente.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que la recurrente es un partido político, quien considera que el acuerdo impugnado resulta contrario a derecho. De igual forma, el presente recurso se promueve por

¹ Conforme al sello de recepción asentado en el escrito de presentación del recurso visible a foja 4 del expediente principal.

conducto de su representante legal, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado².

4. Interés jurídico. El recurrente impugna una determinación del Consejo General, en ejercicio de una tutela de intereses colectivos o difusos pues estima que incumple con las disposiciones legales relativas a las aportaciones en efectivo que pueden recibir los candidatos independientes, lo cual a su juicio afecta el principio de legalidad y equidad en el proceso electoral³.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley Procesal Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

TERCERO. Síntesis de agravios. El partido impugna el contenido de los artículos 8 y 9 de los Lineamientos, los cuales considera transgreden lo dispuesto en los artículos 400, 404 y 446 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 95, 96 y 104 del Reglamento de Fiscalización, ya que a su juicio los candidatos independientes, en ningún caso, puede recibir aportaciones en efectivo o numerario, aún y cuando estas sean inferiores a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

² Visible a foja 18 del expediente

³ Véase jurisprudencia 15/2000 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.

Esto es así, pues el partido político afirma que las aportaciones en numerario a favor de candidatos independientes, se encuentran estrictamente prohibidas, por lo que sólo se permiten aportaciones en elementos monetarios no líquidos, es decir, mediante transferencia electrónica o cheque.

Las aportaciones en efectivo superiores a noventa días de salario mínimo deben realizarse invariablemente por cheque o transferencia electrónica, con la finalidad de conocer el origen de la cuenta. Lo anterior, sin que esto implique que se admitan aportaciones en efectivo menores a noventa días de salario mínimo.

CUARTO. Estudio de fondo. En principio, es necesario destacar que el partido político señala de manera incorrecta el contenido de los artículos controvertidos, ya que menciona lo siguiente, en su escrito recursal⁴:

“Artículo 8

Aportaciones mayores a 90 días

Las aportaciones que reciban los aspirantes independientes tendrán las siguientes modalidades:

- a) Aportaciones en dinero.
- b) Aportaciones en especie.

Artículo 9

Aportaciones en dinero

Todas las aportaciones en dinero que reciban los candidatos independientes deberán realizarse invariablemente a través de transferencia interbancaria o cheque.

Para su comprobación se estará a lo dispuesto por lo establecido en el artículo 96 y 104 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral”.

⁴ Visible a foja 4

Sin embargo, de la lectura del acuerdo impugnado que en copia certificada obra en el presente expediente⁵, se aprecia que el contenido de la normativa impugnada es el siguiente:

“Artículo 8

Aportaciones mayores a 90 días

En el caso que las aportaciones que reciban los aspirantes o candidatos independientes sean superiores a 90 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por lo establecido en el artículo 96 y 104 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Artículo 9

Aportaciones menores a 90 días

Las aportaciones menores a 90 días, que reciban los aspirantes o candidatos independientes tendrán las siguientes modalidades:

- a) Aportaciones en especie.
- b) Aportaciones en efectivo, a través de institución bancaria.

Dichas aportaciones deberán estar sustentados (sic) con la documentación correspondiente, y tendrán que ser reconocidas y registradas en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

Las aportaciones en efectivo, ya sea que se paguen en una o en varias exhibiciones, tendrán un límite personal máximo equivalente a noventa días de salario mínimo”.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafos 1 y 2 de la Ley Procesal Electoral, esta Sala Superior debe suplir la deficiencia en la expresión de agravios; así como, la cita incorrecta de preceptos legales, por lo que en el caso, se deberá resolver conforme a los que debieron haber sido citados.

⁵ Visible a foja 4

Así, de las manifestaciones expuestas por el partido recurrente en su demanda, se aprecia que su pretensión consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, en la parte que autoriza a los candidatos independientes recibir aportaciones privadas menores a noventa días en efectivo.

La causa de pedir se sustenta en que desde su perspectiva, conforme a las disposiciones de la Ley General Electoral y del Reglamento de Fiscalización, todas las aportaciones privadas que reciban los candidatos deben realizarse a través de transferencia electrónica o cheque, sin importar el monto de estas.

El agravio expuesto por el partido actor se estima **infundado**, pues la normativa impugnada no autoriza, en ningún caso, que los candidatos independientes reciban directamente aportaciones en efectivo, de las cuales no se pueda establecer su origen y destino.

El artículo 400 de la Ley General Electoral establece que los candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral.

Esta disposición debe interpretarse de forma armónica con el derecho que tiene los candidatos independientes a ser votados, previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, a gozar de los medios y recursos necesarios para la realización de sus

actividades de campaña de manera equitativa en relación con los partidos políticos, que los coloquen en una posibilidad real de acceder al poder.

Esta Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración 193/2015, sostuvo que resulta incuestionable que, a partir de su registro, las y los candidatos independientes deben tener las mismas posibilidades de contender y tener éxito en las campañas electorales que participen.

Así, es posible establecer una igualdad sustantiva entre ambos tipos de candidaturas, pues son perfectamente compatibles los supuestos de derecho en los cuales se encuentran. Esto implica que las y los candidatos independientes deban recibir, cuando menos, el mismo trato que quienes contienden representando a partidos políticos de reciente creación, más allá de las diferencias evidentes –como la existencia de una estructura partidista de apoyo– o las derivadas del propio texto constitucional –como el acceso a tiempos en radio y televisión.

En el caso, según el Diccionario de la Lengua Española debe entenderse por *efectivo*, entre otras acepciones, lo relativo al dinero, *en monedas o billetes*, también se refiere al numerario que implica *moneda acuñada o dinero en efectivo*.

Conforme a esto, la prohibición señalada debe considerarse en el sentido de que todas las aportaciones que se realicen deben ser objeto de control o fiscalización, es decir, no se puede entregar a un candidato dinero en efectivo, de manera directa,

sino que las aportaciones deben quedar amparadas mediante los controles y registros contables correspondientes, sobre todo mediante su recepción y concentración a través del sistema financiero.

La anterior interpretación se robustece, cuando la ley señala que tampoco se pueden realizar aportaciones en metales o piedras preciosas, pues lo cuales, por su propia naturaleza, difícilmente puede ser ingresados al sistema bancario, y su fiscalización puede resultar de difícil realización.

En este sentido, la finalidad de la norma en cuestión, no se traduce en una limitación hacia los candidatos independientes para obtener el financiamiento necesario para la consecución adecuada de su actividad de campaña, sino únicamente para la correcta fiscalización del origen de los recursos económicos de que dispongan.

Lo anterior es congruente con lo resuelto por esta Sala Superior en el recurso de reconsideración 193/2015, en el cual se sustentó el conformidad con una interpretación armónica de la Constitución, restrictiva del límite establecido en el artículo 41, base II, párrafo primero, y pro persona del artículo 35, fracción II en relación con las candidaturas independientes, el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos.

En este sentido, si los candidatos independientes pueden obtener la mayor parte de los recursos de campaña del ámbito privado, resulta evidente que deben tener las facilidades necesarias para su obtención, siempre que esto cumpla con los requisitos de supervisión y fiscalización de los recursos por parte de las autoridades.

Ahora bien, de la normativa impugnada se aprecia que esta distingue entre dos tipos de aportaciones provenientes del financiamiento privado, las superiores a noventa días de salario mínimo y las inferiores a este monto.

Por lo que hace a las aportaciones superiores a noventa días de salario mínimo, la normativa en cuestión precisa que en estos casos se estará a lo dispuesto en los artículos 96 y 104 del Reglamento de Fiscalización.

A este respecto, los artículos en cuestión precisan lo siguiente:

“Artículo 96.

Control de los ingresos

1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.
2. Los ingresos se registrarán contablemente cuando se reciban, es decir, los que sean en efectivo cuando se realice el depósito en la cuenta bancaria o cuando se reciba el numerario, los que son en especie cuando se reciba el bien o la contraprestación.
3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:
 - a) Aspirantes y Candidatos independientes

...
II. El financiamiento privado de aspirantes y candidatos independientes se constituirá por las aportaciones que realice el aspirantes o el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

...
IV. El registro contable, deberá prever la creación de una subcuenta para cada entidad federativa.

...
VII. Los ingresos de origen privado, se deben depositar en cuentas bancarias abiertas de manera exclusiva para esos fines.

VIII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.

[...]

Artículo 104.

Control de las aportaciones de aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos

1. Las aportaciones de precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes, deberán depositarse en la cuenta bancaria exclusiva para la administración de los gastos tendentes a obtener el apoyo ciudadano de la precampaña o campaña, según corresponda.

2. Las aportaciones por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, invariablemente deberán realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación. El monto se determinará considerando la totalidad de aportaciones realizadas por una persona física, siendo precampaña o campaña, o bien, en la obtención del apoyo ciudadano.

3. El comprobante de la transferencia o del cheque, deberá permitir la identificación de la cuenta origen, cuenta destino, fecha, hora, monto, nombre completo del titular y nombre completo del beneficiario.

4. Se deberá expedir un recibo de aportación por cada depósito recibido.

5. Deberá cumplir con los límites establecidos en artículo 56, numeral 2, de la Ley de General”.

Conforme a esto, el artículo en estudio hace una remisión al Reglamento de Fiscalización, para la regulación del control

contable de las aportaciones superiores a los noventa días de salario mínimo.

Estas aportaciones deberán realizarse invariablemente, mediante transferencia electrónica o cheque, con el objeto de identificar plenamente a la persona donataria y, en consecuencia, el origen lícito de los recursos obtenidos.

Por su parte, en relación con las aportaciones menores a noventa días de salario mínimo, los Lineamientos precisan en el artículo 9 que estas podrán ser en especie o *aportaciones en efectivo, a través de institución bancaria.*

El mismo numeral señala que dichas aportaciones deberán estar sustentados con la documentación correspondiente, y tendrán que ser reconocidas y registradas en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

De lo anterior, se puede apreciar que en ambos casos, la normativa impugnada cumple con el principio de fiscalización y rendición de cuentas, ya que establece, invariablemente que las aportaciones deben realizarse a través del sistema bancario.

La diferencia estriba en que, en el caso de las aportaciones superiores a noventa días de salario mínimo estas se deben revestir de mayores formalidades, con la finalidad de hacer más estricto el control sobre estas, por tanto, se deben realizar mediante cheque o transferencia electrónica.

Por su parte, en las aportaciones inferiores a este monto se flexibiliza su obtención; pero se mantiene la obligación de que estas sean realizadas mediante una institución bancaria, dejando constancia de su obtención mediante la documentación correspondiente, reconocidas y registradas en la contabilidad, conforme a las normas legales y reglamentarias conducentes.

Conforme a esto, queda de manifiesto, que las normas impugnadas, no transgreden las disposiciones en materia de ingresos de los candidatos independientes, pues en todos los casos se permite la fiscalización del origen de los recursos, mediante los controles contables establecidos por la ley y las normas reglamentarias que ha expedido la propia autoridad electoral.

En las relatadas condiciones, y al haberse estimado infundados los agravios expuesto por el partido recurrente, lo procedente es confirmar, en la parte impugnada, el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG305/2015 *por el que se aprueban los Lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1 de la Ley Procesal Electoral.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma el acuerdo impugnado

NOTIFÍQUESE personalmente al recurrente, por **correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29, 48 y 110 de la Ley Procesal Electoral.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO