

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-205/2014
Y SUP-RAP-218/2014 ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: ARTURO
ESPINOSA SILIS Y JORGE
ALBERTO MEDELLÍN PINO

México, Distrito Federal, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en los recursos de apelación al rubro indicados, en el sentido de **CONFIRMAR** el acuerdo **INE/CG264/2014**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual expidió el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Reglamento abrogado. El cuatro de julio de dos mil once, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral emitió

el acuerdo **CG199/2011**, mediante el cual aprobó el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización.

2. Reforma Constitucional en materia político-electoral. El diez de febrero del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución General, entre ellas, la creación del Instituto Nacional Electoral y su atribución de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales.

3. Nuevo Reglamento. El diecinueve de noviembre siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria, emitió el acuerdo **INE/CG264/2014**, mediante el cual determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente: **i)** abrogar el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, aprobado por el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través del acuerdo **CG199/2011**, y **ii)** Expedir el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

4. Notificación del engrose. El veintidós de noviembre siguiente, el Director del Secretariado del Instituto Nacional Electoral notificó al Partido Acción Nacional el engrose que se realizó al referido Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, conforme a los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados

durante el desarrollo de la referida sesión extraordinaria.

5. Recursos de apelación. El veintitrés y veintiséis de noviembre siguientes, los representantes propietarios de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional ante el citado órgano electoral, interpusieron recursos de apelación, respectivamente, en contra del mencionado acuerdo **INE/CG264/2014**, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

6. Trámite y sustanciación. El Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes **SUP-RAP-205/2014** y **SUP-RAP-218/2014**, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En su oportunidad, el Magistrado instructor acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción respectiva.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en 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; 184; 186, fracción III inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1,

inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuesto por partidos políticos nacionales, a fin de controvertir un acuerdo emitido por un órgano central del Instituto Nacional Electoral como lo es el Consejo General del mismo.

2. ACUMULACIÓN.

Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo procedente es acumular los recursos de apelación, en virtud de que existe **identidad**, tanto del **acto reclamado**, esto es el acuerdo **INE/CG264/2014**, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, como de la **autoridad responsable**, es decir, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada del punto resolutivo de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

3. CAUSA DE IMPROCEDENCIA.

Por lo que hace al recurso de apelación **SUP-RAP-205/2014**, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, el

Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, al rendir el respectivo informe circunstanciado, aduce que dicho medio de impugnación ha quedado sin materia.

Lo anterior es así, pues del escrito demanda, se advierte que el partido recurrente aduce que el artículo 1, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, es impreciso y genérico pues establece que, aún después de que haya concluido el proceso electoral local de mérito, todos los procedimientos sancionadores van a ser sustanciados y resueltos por los organismos públicos locales.

El mencionado Secretario estima que tal cuestión ya ha sido subsanada, pues aduce que si bien es cierto que en el entonces proyecto del citado Reglamento no se establecía de manera precisa cuándo concluían las funciones de fiscalización de los organismos públicos locales, lo cierto es que en el engrose de tal Reglamento, el Consejo General se estableció que los organismos públicos locales sustanciaran y resolverán los procedimientos, oficiosos o de queja, que se hayan admitido con anterioridad al cese de los efectos de la delegación y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate.

Esta Sala Superior considera que es improcedente la presente causa de improcedencia, pues tal cuestión involucra parte del fondo de la controversia planteada por el partido recurrente.

4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

4.1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hacen constar los nombres de los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto los nombres, como las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los partidos recurrentes.

4.2. Oportunidad. Respecto al recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática (**SUP-RAP-205/2014**), se advierte que el acto impugnado fue emitido el diecinueve de noviembre del año en curso y la demanda se se presentó el veintitrés de noviembre siguiente, es decir, dentro del plazo legalmente establecido.

Por lo que hace al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional (**SUP-RAP-218/2014**), de autos se advierte que el engrose del acuerdo controvertido, se le notificó el veintidós de noviembre del año en curso y su demanda fue presentada el veintiséis de noviembre siguiente.

4.3. Legitimación y personería. Es un hecho notorio que los recursos fueron interpuestos por partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se presentaron por conducto de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir sus correspondientes informes circunstanciados.

4.4. Interés jurídico. Se acredita este supuesto, en razón de que los recurrentes aducen que el Reglamento impugnado resulta contrario a la normativa electoral, recurriendo a la presente vía por ser la idónea para restituir los principios constitucionales presuntamente vulnerados y aducidos en sus conceptos de agravios. Lo anterior, es suficiente para estimar colmado el requisito que se analiza, en virtud a que ha sido criterio de esta Sala Superior, que los partidos políticos pueden deducir acciones en defensa del interés público, que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la función electoral, de conformidad con las jurisprudencias siguientes ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. y PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.⁵

⁵ Jurisprudencia 10/2005 y Jurisprudencia 15/2000, consultables en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, volumen 1, p.101-102 y p. 492-494, respectivamente.

4.5. Definitividad: El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Síntesis de agravios del SUP-RAP-205/2014

Del escrito de demanda, se advierte que el **Partido de la Revolución Democrática** aduce, esencialmente, que el artículo 1, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia Electoral vulnera los principios de certeza, objetividad, legalidad y equidad, toda vez que, a su juicio, dicho artículo establece de manera incorrecta que los organismos públicos locales tienen facultades para tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos en materia de fiscalización.

Lo anterior es así, pues a juicio del recurrente, el artículo 5 del mencionado reglamento, establece que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral es el único órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en materia de fiscalización para formular los proyectos de resolución que presente a la Comisión de Fiscalización del Consejo General de dicho Instituto.

Por otra parte, el partido recurrente, estima que el contenido del artículo 1, numeral 2, del mencionado Reglamento, es impreciso y genérico, pues establece que, aún después de que

haya concluido el proceso electoral local de mérito, todos los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización van a ser sustanciados y resueltos por los organismos públicos locales, lo cual es contrario a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, Apartados B y C, de la Constitución General, así como 125, párrafo tercero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 8, párrafo segundo, de la Ley General de Partidos Políticos, ya que dichas porciones normativas disponen que la delegación de la función de fiscalización de los organismos públicos locales cesarán el mismo día en que concluya el proceso electoral local de mérito.

5.2. Síntesis de agravios del SUP-RAP-218/2014

El **Partido Acción Nacional** alega que el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, es omiso, pues en el artículo 43, se debe adicionar un numeral sexto, en el que se establezca lo siguiente: *“cuando exista dolo, mala fe o algún vicio en la obtención de recursos por parte del candidato o precandidato, el partido político quedará excluido de la sanción aplicable derivado de la obtención de dicho recurso, siempre y cuando el partido se haya visto imposibilitado en detectar la irregularidad o haya tomado las medidas pertinentes en contra de esa obtención.”*

Señala que es necesario apuntar a que los responsables de los actos y hechos que por mala fe, dolo o vicio realicen conductas contrarias a las permitidas para la obtención y uso de los

recursos, serán responsables directamente, sin que el partido político incurra en *culpa in vigilando*.

5.3. Consideraciones de esta Sala Superior respecto a los conceptos de agravios del SUP-RAP-205/2014 (Partido de la Revolución Democrática).

Esta Sala Superior estima que el concepto de agravio en el que el recurrente aduce que el artículo 1, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia Electoral vulnera los principios de certeza, objetividad, legalidad y equidad, toda vez que establece que los organismos públicos locales no tienen facultades para tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos en materia de fiscalización, es **infundado, toda vez que, contrariamente a lo aducido por el partido recurrente, de la interpretación sistemática y funcional del marco normativo constitucional y legal, se advierte que dichos organismos sí tienen facultades para ello.**

Ello es así, pues el **artículo 41, párrafo segundo, base VI, Apartados B y C, de la Constitución General**, establece, en lo que interesa, lo siguiente:

- Para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
- La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del

Consejo General de dicho Instituto y que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función.

- El Instituto Nacional Electoral podrá delegar tal función de fiscalización.
- En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales.
- Con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá delegar en los organismos públicos locales la función de fiscalización.

Por su parte, el **artículo 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** dispone lo siguiente:

- La delegación de la función de fiscalización en los organismos públicos locales tendrá carácter excepcional.
- Para el ejercicio de la facultad de fiscalización, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del organismo público local.
- La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho consejeros del Consejo General de dicho Instituto.
- Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación de la función de fiscalización.

- El referido Instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la mayoría de ocho votos de los mencionados consejeros.
- Los organismos públicos locales deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por la ley de mérito, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

Aunado a lo anterior, el **artículo 8 de la Ley General de Partidos Políticos** dispone lo siguiente:

- El Instituto Nacional Electoral podrá, excepcionalmente, delegar en los organismos públicos locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas. Para ello, se necesita la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General de dicho Instituto.
- Para que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización a los organismos públicos locales deberá valorar que: i) éstos cuenten con una estructura orgánica y de operación; ii) cuenten con normatividad acorde a la legislación federal en materia de fiscalización; iii) cuenten con infraestructura y equipamiento necesario; iv) cuenten con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral

Nacional, y v) ejerzan funciones de conformidad con la normativa federal y local electoral vigente.

- El referido Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas.
- Los organismos públicos locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el mencionado Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

De la interpretación sistemática y funcional del mencionado marco normativo constitucional y legal, en lo que interesa, este órgano jurisdiccional advierte que los organismos públicos electorales locales sí tienen facultades para realizar la función de fiscalización, siempre y cuando, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral lo apruebe por mayoría calificada de ocho votos de los consejeros electorales.

Ahora bien, en los artículos 1, numeral 2, y 5 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se establece lo siguiente:

Ámbito y objeto de aplicación

Artículo 1.

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tal, las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.
2. **En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue las funciones de fiscalización, el Organismo Público Local respectivo aplicará las disposiciones previstas en el presente Reglamento.**

En el supuesto descrito en el párrafo anterior, el Organismo Público Local sustanciará y resolverá los procedimientos, oficiosos o de queja, que se hayan admitido con anterioridad al cese de los efectos de la delegación y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate.

3. El Instituto podrá reasumir los procedimientos que hayan sido delegados a los Organismos Públicos Locales, asimismo, podrá ejercer su facultad de atracción, cuando así lo determine el Consejo.

...

Competencia

Artículo 5.

1. La Comisión es el órgano encargado de supervisar de manera **permanente** la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y revisar los Proyectos de Resolución que le presente la Unidad Técnica.
2. La Unidad Técnica es el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en materia de fiscalización para formular los Proyectos de Resolución que presente a la Comisión y, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.

(énfasis añadido)

Del artículo 1, numeral 2, del referido Reglamento, en lo que interesa, se dispone que el Instituto Nacional Electoral podrá delegar las funciones de fiscalización.

En este sentido, esta Sala Superior advierte que, contrariamente a lo aducido por el recurrente, la citada porción normativa es acorde con el marco constitucional y legal mencionado anteriormente, pues, efectivamente, el Instituto Nacional Electoral tiene la atribución de delegar las funciones de fiscalización a los organismos públicos locales. Por tanto, se estima que el artículo 1, numeral 2, del Reglamento controvertido, es conforme a derecho.

Ahora bien, por lo que hace al concepto de agravio en el que el partido recurrente aduce que el artículo 5 del mencionado reglamento, establece que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral es el único órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en materia de

fiscalización para formular los proyectos de resolución que presente a la Comisión de Fiscalización del Consejo General de dicho Instituto, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al recurrente.

En efecto, el marco constitucional y legal establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales.

En este sentido, es válido que en el artículo 5 del Reglamento controvertido, se establezca por una parte, que la Unidad Técnica de Fiscalización sera el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos de fiscalización y, por otra, que la Comisión de Fiscalización del Consejo General, a su vez, sea el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y revisar los proyectos de resolución que le presente la Unidad Técnica.

Sin embargo, como ya se ha reiterado en párrafos anteriores, el marco constitucional y legal, también prevé la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de delegar, de manera excepcional, la función de fiscalización a los organismos públicos locales.

Por tanto, esta Sala Superior estima que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral no es la única instancia para tramitar y sustanciar los procedimientos en

materia de fiscalización, pues, excepcionalmente, los organismos públicos locales también tienen competencia para ello.

Por otra parte, respecto al concepto de agravio en el que el partido recurrente, estima que el contenido del artículo 1, numeral 2, del mencionado Reglamento, es impreciso y genérico, pues establece que, aún después de que haya concluido el proceso electoral local de mérito, todos los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización van a ser sustanciados y resueltos por los organismos públicos locales, esta Sala Superior estima que es **infundado, pues el parte de la premisa incorrecta, ya que contrariamente a lo esgrimido por el recurrente, dicha porción normativa prevé que dichos órganos públicos sustanciarán y resolverán los procedimientos, oficiosos o de queja, que se hayan admitido con anterioridad al cese de los efectos de la delegación y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate.**

En efecto, en el artículo 1, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se establece lo siguiente:

Ámbito y objeto de aplicación

Artículo 1.

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tal, las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

2. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue las funciones de fiscalización, el Organismo Público Local respectivo aplicará las disposiciones previstas en el presente Reglamento.
En el supuesto descrito en el párrafo anterior, el Organismo Público Local sustanciará y resolverá los procedimientos, oficiosos o de queja, que se hayan admitido con anterioridad al cese de los efectos de la delegación y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate.
3. El Instituto podrá reasumir los procedimientos que hayan sido delegados a los Organismos Públicos Locales, asimismo, podrá ejercer su facultad de atracción, cuando así lo determine el Consejo.

Del citado artículo, esta Sala Superior advierte que en los casos en que el Instituto Nacional Electoral delegue las funciones de fiscalización a **los organismos públicos locales, éstos sustanciarán y resolverán los procedimientos, oficiosos o de queja, que se hayan admitido con anterioridad al cese de los efectos de la delegación y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate.**

Ahora bien, en relación con lo anterior, el artículo 125, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que cesarán los efectos de la delegación de la función de fiscalización cuando haya finalizado el proceso electoral de que se trate.

En este sentido, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 125, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 1, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se advierte que, en caso de que el Instituto Nacional Electoral haya delegado las funciones de fiscalización a un organismo público local, éstas cesarán cuando terminé el proceso electoral, sin embargo el organismo público local de

que se trate deberá sustanciar y resolver los procedimientos, oficiosos o de queja, que haya admitido antes de que finalice el proceso electoral de mérito y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate.

Al respecto, esta Sala Superior estima que el hecho de que se prevea que los organismos públicos locales de que se trate deberán sustanciar y resolver los procedimientos, oficiosos o de queja, que hayan admitido antes de que finalice el proceso electoral de mérito y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate, garantiza los principios certeza y de integralidad de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Por tanto, contrariamente a lo esgrimido por el recurrente, esta Sala Superior estima que existe certeza respecto a la temporalidad en que cesará la delegación de la función de fiscalización de los organismos públicos locales.

5.4. Consideraciones de esta Sala Superior respecto a los conceptos de agravios del SUP-RAP-218/2014 (Partido Acción Nacional).

Respecto al concepto de agravio que señala el Partido Acción Nacional, en concepto de esta Sala Superior los agravios del apelante son **infundados**, ya que no existe la omisión que alude, pues de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral se

advierte que los precandidatos, candidatos y partidos políticos tienen ciertas prohibiciones para la obtención de recursos, y en caso de que se incurra en una de ellas pueden ser sancionados, siendo el partido político garante de la conducta en que incurran sus precandidatos o candidatos, salvo en los casos en que se deslinde de manera oportuna y eficaz, lo cual subsana el supuesto que el apelante aduce no se incluyó en el reglamento controvertido.

Como se señaló, para el partido apelante el Reglamento impugnado es omiso en contemplar que en caso de que algún candidato o precandidato obtenga recursos de alguna manera contraria a la ley (dolo, mala fe o mediante algún vicio), y el partido político se encuentre imposibilitado en detectar la irregularidad o haya tomado las medidas pertinentes en contra de ello, quede excluido de la sanción aplicable, esto es, el recurrente busca que ante la obtención de recursos de manera ilegal por parte de un candidato o precandidato el partido se excluya la responsabilidad del partido político que lo postuló, siempre y cuando no haya podido detectar dicha irregularidad o haya tomado las medidas pertinentes para impedirlo o detectarlo.

Contrariamente a lo sostenido por el partido político apelante, esta Sala Superior estima que no existe la omisión que aduce, pues si bien el supuesto que señala el partido recurrente que se debe adicionar como punto sexto del artículo 43 del Reglamento impugnado no se encuentra regulado expresamente en el propio reglamento, ello no implica que

exista una omisión por parte de la autoridad administrativa electoral, pues dicho supuesto normativo se desprende de la legislación electoral, concretamente de las leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electoral y la de Partidos Políticos, así como del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Al respecto, los **artículos 51, párrafo 1, inciso b), fracción III; 53; 56, y 59 de Ley General de Partidos Políticos**, en lo que interesa disponen lo siguiente:

- Prohíbe a los precandidatos, candidatos y partidos políticos de obtener recursos ilícitos, de dolo o mala fe.
- El financiamiento de los partidos políticos puede ser público o privado, el segundo podrá obtenerse de la militancia, simpatizantes, autofinanciamiento o por rendimientos financieros.
- El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos.
- Los partidos políticos serán los responsables de su contabilidad
- Establece diversos mecanismos de control para la aportaciones que se reciban como financiamiento privado, mismas que deberán reportarse de manera detallada en los informes de fiscalización.

De lo anterior, se advierte que si bien la prohibición de obtener recursos ilícitos para los gastos de campaña se dirige a los

precandidatos, candidatos y partidos políticos, su responsabilidad es compartida.

En ese mismo sentido, los **artículos 443 y 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, establecen como infracciones las siguientes:

- A los partidos políticos, en caso de que incurran en alguna de las prohibiciones en materia de financiamiento y fiscalización.
- A los precandidatos y candidatos en caso de que soliciten o reciban recursos por personas no autorizadas, omitan reportar en los informes correspondientes los recursos recibidos o incumplan cualquier disposición legal.

En este sentido, esta Sala Superior ha sostenido en la tesis **PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES**⁶, que los partidos políticos, por su naturaleza, no pueden actuar por sí solos, por lo que son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas.

Ello, sobre la base de que el legislador reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en

⁶ tesis XXXIV/2004, publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 2, Tomo II, páginas 1609 a 1611.

la Constitución General, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en la medida en que el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

De estos preceptos legales deriva la norma que sitúa a los partidos políticos en la posición de garantes respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerles la obligación de velar porque su actuación se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que, las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del partido político, que determina su responsabilidad por haber aceptado o tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político.

Lo cual conlleva, en último caso, la repercusión de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

En ese contexto, el partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos, lo anterior, sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley

electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, puede propiciar la imposición de las sanciones correspondientes.

Por tanto, el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines.

No obstante, se ha señalado que el deber de garante de los partidos políticos tiene límites, lo cual implica que no opera de manera automática con la acreditación de la irregularidad cometida, sino que es necesario que las circunstancias de los hechos en que se funda tal irregularidad permitan razonablemente a los partidos prevenir su realización o, en su caso, si la conducta ya se ha cometido, deslindarse o desvincularse de manera oportuna y eficaz.

En ese sentido, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que los partidos políticos pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes:

a) *Eficacia*: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;

b) *Idoneidad*: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) *Juridicidad*: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia;

d) *Oportunidad*: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y

e) *Razonabilidad*: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.⁷

En consonancia con lo anterior, el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización establece la manera en que los partidos políticos o coaliciones pueden deslindarse respecto de la existencia de algún tipo de gasto de campaña, lo cual deberá realizarse por escrito, ante la Unidad de Fiscalización, de manera oportuna, de manera idónea y eficaz. Aunado a que en dicho reglamento se establecen los controles que deben tener los partidos políticos, coaliciones, candidatos y precandidatos respecto del control de sus ingresos, a fin de evitar la obtención de recursos ilícitos, dolosos o de mala fe.

Por tanto, si bien el Reglamento que se controvierte no contempla expresamente el supuesto que señala el partido apelante, lo cierto es que de la legislación electoral citada se advierte que si bien tanto partidos políticos como precandidatos y candidatos tienen prohibiciones claras respecto a la manera

⁷ Consultar, Jurisprudencia 17/2010 de rubro "**RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.**"

de obtener recursos para sus campañas, siendo los primeros garantes de la conducta de los segundos, lo cierto es que la doctrina judicial del Tribunal Electoral establece los supuestos de excepción a ese deber de garante, mismos que se recogen en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, de ahí que no asista la razón al apelante.

Adicionalmente se debe considerar que el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, es decir, su contenido es procesal, pues sólo contempla las reglas que deben seguirse para el desahogo de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, siendo que la regla que solicita se adicione no es propia de un reglamento de dicha naturaleza, ya que su contenido es propio de una norma de tipo sustantivo.

En consecuencia, al resultar **infundados** los conceptos de agravios de los recurrentes, se confirma, en la parte impugnada, el Reglamento controvertido.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en la parte impugnada, el acuerdo **INE/CG264/2014**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual expidió el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Notifíquese. Personalmente a los partidos políticos recurrentes; por **correo electrónico** a la autoridad responsable, y por **estrados** a los demás interesados.

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

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA