

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-245/2015.

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIO: MAURICIO ELPIDIO MONTES DE OCA DURÁN.

México, Distrito Federal, a quince de julio de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido Acción Nacional, en contra de la resolución INE/CG205/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que fue sancionado por la omisión de presentar en tiempo informes de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario dos mil catorce-dos mil quince en el Estado de Colima.

ANTECEDENTES

De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes:

I. Proceso Electoral.

1. Legislación en materia electoral. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, se establecen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia; y, la Ley General de Partidos Políticos.

2. Normas de transición en materia de fiscalización. En sesión extraordinaria de nueve de julio de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización; especificando en el Punto SEGUNDO, inciso b), fracción IX, que los Informes de Precampaña y Campaña atinentes a los comicios locales que se celebren en 2015, serán competencia de la Unidad Técnica de Fiscalización.

3. Acuerdo INE/CG203/2014 por el cual se determinaron las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización. En la sesión extraordinaria de siete de octubre del año próximo pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG203/2014 por el cual se establecieron las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como los gastos que se considerarán como de precampañas en el proceso electoral 2014-2015; especificando en el artículo 1 que para el caso de

los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente que sean parte de la referida temporalidad, les serán aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, así como las leyes, reglamentos y acuerdos locales que no se opongan a las leyes generales, prevaleciendo, en caso de oposición, las últimas normas señaladas.

4. Reglamento de Fiscalización. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG263/2014, aprobó el Reglamento de Fiscalización que abrogó el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG201/2011.

5. Inicio del proceso electoral en Colima. El catorce de octubre de dos mil catorce, en sesión pública del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima, dio inicio formalmente al proceso electoral para la elección de Gobernador para el periodo constitucional 2015-2021, Diputados que integrarán la LVIII Legislatura del Congreso del Estado y Ayuntamientos, ambos para el periodo constitucional 2015-2018.

6. Calendario Integral para el Proceso Electoral Local ordinario 2014-2015 y plazos de precampañas. Por Acuerdo IEE/CG/A09/2014 el Consejo General del Instituto Electoral del estado de Colima, aprobó el calendario del proceso electoral

local, así como los plazos para las precampañas: el inicio para Gobernador el veintiséis de enero de dos mil quince, y para diputados al Congreso del Estado y Ayuntamientos el cinco de febrero del presente año.

7. Dictamen Consolidado. La Unidad Técnica de Fiscalización elaboró el Dictamen Consolidado, en el que determinó diversas irregularidades, con el cual dio vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para su aprobación.

8. Resolución impugnada del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El veintidós de abril de dos mil quince el Consejo General del INE¹ aprobó la resolución INE/CG205/2015, en la cual resolvió, entre otras, imponer sanción de amonestación pública a los candidatos a Gobernador, a Diputado local por el Quinto Distrito y a Presidente Municipal del Municipio de Armería, en el Estado de Colima, así como sanción de multa al partido recurrente por cada uno de los candidatos registrados.

II. Recurso de apelación en estudio.

a. Demanda. Inconforme, el tres de junio de dos mil quince, el PAN² presentó recurso de apelación ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Colima.

¹ Instituto Nacional Electoral.

² Partido Acción Nacional.

b. Sustanciación. El nueve de junio de dos mil quince, se recibió en esta Sala Superior, la demanda, el informe circunstanciado y el expediente integrado con motivo del recurso de apelación, entre otras constancias.

c. Turno del expediente. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación integró el expediente SUP-RAP-245/2015 y lo turnó 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.

d. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se radicó y admitió a trámite la demanda del recurso citado y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, párrafo 1 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente

asunto, porque se trata de un recurso de apelación, interpuesto para controvertir una resolución dictada por el Consejo General del INE, la cual sancionó con la imposición de varias multas al PAN.

SEGUNDO. Causal de sobreseimiento.

El Secretario del Consejo General del INE al rendir el Informe Circunstanciado hace valer la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 11, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debido a que se debe considerar que el recurso quedó sin materia.

Lo anterior, atendiendo a que la Sala Superior en el RAP-172/2015, revocó el Acuerdo INE/CG205/2015 hoy impugnado, por lo que en cumplimiento se dictó el diverso INE/CG273/2015, en donde no se advierte ninguna sanción que afecte al partido recurrente.

No le asiste la razón al Secretario del Consejo General de INE, por lo siguiente:

En la ejecutoria dictada en el SUP-RAP-172/2015, esta Sala Superior claramente señaló que los temas de agravio eran:

- I. Momento en que se deben pagar las multas, con la resolución o cuando causa estado,

II. A quién se debe entregar las multas que paguen los partidos políticos (CONACYT o instituto equivalente en Colima), y

III. La omisión de sancionar a los precandidatos.

En el caso que nos ocupa se declaró fundado el agravio del Partido de la Revolución Democrática cuando señala que únicamente se declaró responsable a los partidos políticos eximiendo de responsabilidad a los precandidatos, al existir responsabilidad solidaria de los mismos.

En este sentido, los efectos de la revocación se circunscribió a tales casos, es decir cuando únicamente se sancionó al partido político y se dejó de considerar la responsabilidad de los precandidatos.

De manera que, se puede colegir claramente de la resolución impugnada (INE/CG205/2015) respecto al PAN y a sus precandidatos a Gobernador, Diputado Federal y Presidente Municipal, en el estado de Colima, se les consideró responsables respecto de la falta de presentación en tiempo de sus informes de precampaña, por lo que evidentemente tal circunstancia no fue analizada en la nueva resolución dictada por el Consejo General del INE, por ende tales sanciones quedaron firmes, de ahí lo inconducente de la solicitud de sobreseimiento.

Incluso, sobre lo anterior, el propio Consejo General del INE en el Considerando 6 (seis) del Acuerdo INE/CG273/2015, señaló

que esta Sala Superior, al haber dejado intocadas la demás consideraciones que sustentan la Resolución INE/CG205/2015, se abocó únicamente a la modificación de los temas de agravio, antes señalados, en la ejecutoria de mérito.

En consecuencia, al no actualizarse la causal de sobreseimiento alegada, se procede al estudio de fondo de la presente controversia.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad. Los artículos 9 párrafo 1, 40 párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen los requisitos de procedibilidad que se satisfacen, en el caso, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. El escrito de impugnación se presentó ante la autoridad responsable, en la demanda se hace constar el nombre del partido recurrente, domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados; por último, se hace constar la firma autógrafa del representante del instituto político recurrente.

b) Oportunidad. El acuerdo reclamado se emitió el veintidós de abril de dos mil quince, el cual fue notificado el 30 de mayo siguiente por el Instituto Electoral del Estado de Colima³, el escrito de recurso de apelación se presentó el tres de junio, por

³ Foja 106 del expediente.

lo que es incuestionable que la interposición del medio de impugnación se hizo dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. Por lo que respecta a la legitimación, se estima colmado el requisito de procedencia en el presente asunto, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que exige que el recurso de apelación se haga valer por un instituto político. En el caso, el medio de impugnación citado al rubro se interpuso por el PAN, quien tiene la calidad de Partido Político Nacional.

En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que el medio de impugnación mencionado al rubro, fue interpuesto por el Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en el Estado de Colima, carácter que al rendir el informe circunstanciado correspondiente, el Secretario del Consejo General del INE le es reconocido, acorde con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la invocada ley general de medios de impugnación.

d) Definitividad. La resolución impugnada, emitida por el Consejo General del INE, constituye un acto definitivo, toda vez que la normativa aplicable no prevé algún medio de impugnación que pueda interponerse en su contra, previamente al recurso de apelación, en virtud del cual pueda ser

modificado, revocado o anulado, lo que colma dicho requisito de procedencia.

e) Interés jurídico. La parte apelante acredita este supuesto en razón de que, en su concepto, la resolución impugnada resulta contraria a la normativa electoral, recurriendo a la presente vía por ser la idónea para restituir los derechos presuntamente vulnerados y aducidos en sus agravios.

Al tener por acreditados los supuestos de procedibilidad señalados y sin que este órgano jurisdiccional advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia del medio de impugnación que se resuelve, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la problemática planteada.

CUARTO. Resolución impugnada y síntesis de agravios.

A. Resolución impugnada.

Las consideraciones que son objeto de controversia a través del presente recurso de apelación están relacionadas con:

Tres faltas consideradas de carácter sustancial o de fondo, establecidas en las conclusiones 3 de los Considerandos 18.1.1 y 18.2.1., así como conclusión 2 del Considerando 18.3.1 de la resolución impugnada, referentes a los resolutivos Primero, Cuarto y Quinto respectivamente de la misma.

Al presentar de manera extemporánea los Informes de Precampaña, los sujetos obligados incumplieron con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; en relación con los artículos 443, numeral 1, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como el Punto Primero, artículo 5 del Acuerdo INE/CG13/2015.

En atención a lo anterior, quedó establecido que los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad electoral, los informes correspondientes a su operación ordinaria, de precampaña y de campaña, así como los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes mencionados, por lo que las faltas se calificaron como graves ordinarias, en razón de que se vulneraron directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Las conclusiones relacionadas señalan:

Considerando 18.1.1

Conclusión 3

3. Los sujetos obligados presentaron un Informe de Precampaña de un candidato a Gobernador, previo requerimiento de la autoridad.

Sanciones. A. *Amonestación Pública, al precandidato a Gobernador del Estado de Colima Pedro Peralta Rivas.*

B. *Multa consistente en 1917 (mil novecientos diecisiete) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, equivalente a \$134,381.70 (ciento treinta y cuatro mil trescientos ochenta y un pesos 70/100 M.N.), al PAN.*

Considerando 18.2.1

Conclusión 3

3. *Los sujetos obligados presentaron un Informe de Precampaña de un candidato a Diputado local, previo requerimiento de la autoridad.*

Sanciones. A. *Amonestación Pública a Manuel Pizano Ramos, entonces precandidato al cargo de Diputado Local en el Estado de Colima.*

B. *Multa consistente en 189 (ciento ochenta y nueve) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, equivalente \$13,248.90 (trece mil doscientos cuarenta y ocho pesos 90/100 M.N.), al PAN.*

Considerando 18.3.1

Conclusión 3

3. *Los sujetos obligados presentaron un Informe de Precampaña de un candidato a Presidente Municipal, previo requerimiento de la autoridad.*

Sanciones. A. *Amonestación Pública a Ernesto Márquez Guerrero, entonces precandidato al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Armería en el Estado de Colima.*

B. *Multa consistente en 121 (ciento veintiún) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, equivalente a \$8,482.10 (ocho mil cuatrocientos ochenta y dos pesos 10/100 M.N.), al PAN.*

Requerimientos.

Gobernador.

De la revisión al “Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña”, se observó que el PAN omitió presentar el informe de Precampaña correspondiente a un precandidato a Gobernador.

En consecuencia, mediante el oficio núm. INE/UTF/DA-L/5165/15 de fecha diecinueve de marzo de dos mil quince, recibido por el partido el día veinte de marzo del presente año, se le solicitó que presentara las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Al respecto, con escrito de fecha 26 de marzo de 2015, el partido manifestó:

“(...) GOBERNADOR

Se hace constar en el oficio, la renuncia del precandidato a su aspiración a candidato para la Gubernatura del Estado, con fecha diecinueve de febrero de dos mil quince. Por tal

*motivo no realiza ninguna actividad de precampaña, ni se realiza informe al no ser precandidato.
(...)"*

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que el hecho de que el precandidato renunciara al cargo el diecinueve de febrero de dos mil quince, no exime al precandidato ni al partido de la obligación de presentar su informe desde el inicio del periodo de la precampaña hasta el día de la renuncia.

Aunado a ello, de la revisión a la documentación presentada por el partido, se constató que presentó el informe de Precampaña; sin embargo, se entregó de forma extemporánea, toda vez que fue como respuesta al oficio de errores y omisiones y no durante el plazo establecido en la Ley para la presentación de los informes de precampaña; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

Diputado Local.

De la revisión al "Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña", se observó que el partido omitió presentar el informe de Precampaña correspondiente a un precandidato a Diputado Local, Distrito 5, mismo que fue registrado ante el Instituto Electoral del Estado de Colima.

En consecuencia, mediante oficio INE/UTF/DA-L/5165/15 de fecha 19 de marzo de 2015, recibido por el partido el día 20 de

marzo de 2015, se le solicitó que presentara las aclaraciones que a su derecho conviniera.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante el oficio INE/UTF/DA-L/5165/15 de fecha diecinueve de marzo de dos mil quince, recibido por el partido el día veinte de marzo del presente año.

Al respecto, con escrito de fecha 26 de marzo de 2015, el partido manifestó:

*“(...) DIPUTADOS LOCALES
En el acta de la sesión del Comité Directivo Estatal de fecha tres de febrero de dos mil quince, no es aceptada la candidatura del C. Manuel Pizano Ramos, como se muestra en el documento.
(...)”.*

No obstante lo manifestado por el partido, en respuesta al oficio de errores y omisiones presentó el informe de Precampaña correspondiente.

En ese tenor, se constató que el partido presentó el informe de Precampaña; sin embargo, se entregó de forma extemporánea, toda vez que fue como respuesta al oficio de errores y omisiones y no en la fecha de presentación de los informes de precampaña; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

Presidente Municipal.

De la revisión al “Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña”, se observó que el partido omitió presentar un informe de Precampaña

correspondiente a un precandidato a Presidente Municipal (Armería), mismo que fue registrado ante el Instituto Electoral del Estado de Colima.

En consecuencia, mediante el oficio INE/UTF/DA-L/5165/15 de fecha diecinueve de marzo de dos mil quince, recibido por el partido el día veinte de marzo del presente año, se le solicitó que presentara las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Al respecto, con escrito de 26 de marzo de 2015, el partido manifestó:

*“(...) AYUNTAMIENTOS
En el oficio presentado el siete de febrero del año en curso, por el precandidato al municipio de Armería, el C. Ernesto Márquez Guerrero manifiesta su renuncia irrevocable a la candidatura, situación por la cual no realiza ninguna actividad de precampaña, ni se realiza informe al no ser precandidato.
(...)”.*

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que si bien manifiesta que el precandidato renunció a dicho cargo el siete de febrero de dos mil quince, siendo que el periodo de precampaña inicio el cinco de febrero del mismo año y concluyó el veinticuatro de febrero del presente año, el partido tuvo la obligación de presentar el referido informe respecto de los ingresos y gastos realizados, desde el inicio del periodo de la precampaña y hasta el día de la renuncia referida.

Aunado a ello, de la revisión a la documentación presentada por el partido, se constató que presentó el informe de Precampaña; sin embargo, se entregó de forma extemporánea, toda vez que

fue como respuesta al oficio de errores y omisiones y no durante el plazo establecido en la Ley para la presentación de los informes de precampaña; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

B. Síntesis de agravios.

Los agravios van dirigidos principalmente a que los precandidatos a Gobernador, Diputado local y Presidente municipal, no realizaron ninguna actividad de precampaña y por ende no se realizaron ingresos o egresos porque los precandidatos a Gobernador y Presidente municipal renunciaron y el de Diputado el Comité Directivo Estatal del PAN rechazó su designación.

El precandidato a Gobernador del Estado de Colima Pedro Peralta Rivas, presentó su renuncia el diecinueve de febrero de dos mil quince y por tal motivo no realizó ningún acto de precampaña por ende no generó gastos de precampaña, por lo que el Consejo General del INE debió considerar satisfecho el requerimiento, ya que su partido se encontraba material y jurídicamente imposibilitado para rendir un informe de algo que no había generado, por haber renunciado a dicha precandidatura.

El precandidato a Diputado local Manuel Pizano Ramos fue rechazado su registro por la Diputación por el Quinto Distrito Uninominal Estatal, lo que se constata con el Acta de la sesión del Comité Directivo Estatal de fecha tres de febrero de dos mil

quince, por lo que a partir de entonces no tenía la calidad de precandidato y en ese sentido tampoco generó ingreso o egreso alguno para rendir el informe.

Finalmente, señala el recurrente que el precandidato a la Gubernatura de Colima (sic) renuncia el siete de febrero de dos mil quince, debiéndose entender que se refiere a precandidato de la presidencia municipal de Armería, Colima, al hacer un análisis integral del agravio tercero, y que por las mismas razones señaladas anteriormente no podría presentar el informe de precampaña.

Alega el partido recurrente que aun cuando cumplió con los requerimientos en tiempo y forma realizados por la Unidad de Fiscalización, las observaciones se le tuvieron como no subsanadas.

Asimismo, refiere que se realiza una indebida individualización de la sanción, por las mismas razones de que los precandidatos nunca realizaron precampaña y no generaron ingresos o egresos, por lo que se violan los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo al debido proceso, al existir argumentos sin sustento jurídico e imponer la multa.

Finalmente, agrega el apelante que aun cuando es claro que hubo un incumplimiento por no avisar a la autoridad responsable en tiempo y forma, resulta que la razón de la existencia de ese aviso es para saber en qué se gastó, pero si

no hay gasto alguno el incumplimiento al menos debe ser considerado como leve, porque el derecho tutelado de la razón de la existencia de la norma se encuentra salvaguardado.

Precisión del apartado impugnado por la actora.

El apelante refiere tanto en la fuente del agravio como en el agravio tercero que impugna la conclusión 2, señalando el resolutivo *CUARTO* del Considerando 18.2.1 de la resolución impugnada, cuando lo correcto tendría que ser el resolutivo *QUINTO*, Considerando 18.3.1. lo que se desprende de la simple lectura de la resolución y de la demanda, sin embargo ello no debe considerarse para que se desestimen los agravios, pues debe de atenderse al análisis integral de la demanda, que en el caso, de acuerdo a lo asentado en la misma, se desprende claramente la voluntad del apelante de impugnar lo relacionado en el Considerando 18.3.1, referido por lo que lo procedente es entrar al estudio de fondo.

QUINTO. Estudio de fondo.

Controversia.

La resolución del Consejo General del INE determinó que se acreditó la infracción de no presentar en tiempo los informes de precampaña en los términos y plazos establecidos por la normatividad electoral, ya que la presentación de los informes de precampaña se llevó al cabo previo requerimiento de la autoridad y no en forma espontánea.

El PAN señala que la determinación impugnada es indebida porque dejó de considerar las renunciaciones a las precandidaturas a gobernador y presidente municipal, así como al rechazo del registro del precandidato a Diputado por parte del partido político, por lo que no se generaron gastos de precampaña y en ese sentido se debió tener satisfecho el requerimiento.

La causa de pedir del partido apelante se centra en que no puede ser responsable de la falta de presentación de los informes de precampaña a tiempo, porque los candidatos involucrados no realizaron ninguna actividad de precampaña y por consiguiente no se registraron ingresos o egresos toda vez que los precandidatos a Gobernador y Presidente municipal renunciaron y el de Diputado el Comité Directivo Estatal del PAN rechazó su designación.

Así como que su partido se encontraba material y jurídicamente imposibilitado para rendir un informe de algo que no había generado.

Con base en lo anterior, la litis se reduce a determinar si el partido político y precandidatos son responsables de la infracción acreditada, aun cuando no hubiese existido o realizado actos de precampaña por parte de los precandidatos.

Decisión.

No tiene razón el partido apelante al pretender eximirse de responsabilidad, sobre la base de que dos de los precandidatos renunciaron y el otro fue rechazado su registro, no estaba en

posibilidad de presentar los informes de precampaña que la ley impone, porque con ello deja de lado que debe cuidar su obligación legal de presentar en tiempo y forma los informes de precampaña, aun en ceros si no se realizaron gastos.

Lo anterior, porque el procedimiento de fiscalización está debidamente reglado, pues existen plazos, fundamento jurídico que rigen las obligaciones de los precandidatos y la actuación de la autoridad, garantía a una defensa adecuada que da publicidad y transparencia al procedimiento, que se traduce en certeza legal.

Una vez que los precandidatos son registrados, son responsables de la presentación de los informes correspondientes y de las posibles irregularidades que se susciten.

Marco normativo.

Procedimiento para la fiscalización de las precampañas del proceso electoral ordinario 2014-2015.

El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información, asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento

de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

A) Órganos competentes.

De los artículos 41, párrafo 2, fracción V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende, que:

1. El Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General.
2. El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.
3. Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización se encuentra la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta ley establece.

4. La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con dichos informes.

5. El Consejo General es el facultado para imponer las sanciones que procedan por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

Por su parte, el artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la fiscalización se realiza en los términos y conforme con los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.⁴

B) Reglas y procedimiento aplicables

Los artículos 43, párrafo 1, inciso c), 75; 77; 78; 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos para presentar informes de precampaña, así como el procedimiento que debe seguirse para la presentación y revisión de dichos informes. Tales reglas y procedimiento son:

1. Previamente al inicio de las precampañas, a propuesta de la Comisión de Fiscalización, el Consejo determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña.

⁴ En adelante Ley de Partidos.

2. El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos será el responsable de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a presentar.
3. Los precandidatos presentan a su partido los informes, quien a su vez los presentan ante la autoridad para cada uno de los precandidatos registrados para cada tipo de precampaña. En ellos se especifica el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
4. Los informes se presentan a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
5. Presentados los informes, la Unidad de Fiscalización cuenta con quince días para revisarlos.
6. Si hay errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización se los informa a los partidos políticos y les concede el plazo de siete días para que presenten las aclaraciones o rectificaciones.
7. Concluido el plazo, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización.
8. La Comisión de Fiscalización cuenta con el plazo de seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad de Fiscalización.
9. Concluido dicho plazo, dentro de las setenta y dos horas siguientes, la Comisión de Fiscalización presenta el proyecto ante el Consejo General.

10. El Consejo General cuenta con el plazo de seis días para la discusión y aprobación.
11. Los precandidatos son responsable solidarios del cumplimiento de los informes. Por tanto, se analizan de forma separada las infracciones en que incurran.

C) Sistema de contabilidad

Los artículos 60 de la Ley General de Partidos Políticos y 37 del Reglamento de Fiscalización prevén la existencia de un Sistema de Contabilidad para que los partidos políticos registren en línea, de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables, así como los flujos económicos, el cual debe desplegarse en un sistema informático que cuente con dispositivos de seguridad.

En cumplimiento a sus atribuciones, para las precampañas del proceso electoral 2014-2015 que iniciaron en dos mil catorce, mediante acuerdo INE/CG203/2014, el Consejo General determinó las *Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se considerarán como precampañas en el proceso electoral 2014-2015 que inician en 2014.*

En lo que interesa al caso, en las referidas reglas se estipuló:

1. Para el caso de los precandidatos que sean parte en procesos electorales que inicien en dos mil catorce, les serán aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, las leyes, Reglamentos y acuerdos locales que no se opongan a las leyes generales, las cuales prevalecerán en cualquier momento.

2. Con relación a las Reglas de contabilidad se señaló:

a) El registro de las operaciones de ingresos y egresos lo pueden realizar los partidos políticos y los precandidatos. Dicho registro lo realizan de manera semanal, mediante la plantilla *“Reporte de Operaciones Semanal”* identificada como Plantilla 1.

b) La información capturada es definitiva y solo puede ser modificada con la debida justificación. Los cambios o modificaciones a los informes solo podrán ser resultado de la solicitud de ajuste notificada por la autoridad. Dichos cambios o modificaciones serán presentados en los mismos medios que el primer informe.

c) Cuando en los oficios de errores y omisiones se soliciten cambios y ajustes al informe, los precandidatos deberán presentar una cédula donde se concilie el informe originalmente presentado con todas las correcciones mandadas en los oficios.

d) Los errores o reclasificaciones se notifican a los partidos políticos a través del aplicativo, dentro de los siete días siguientes a la fecha de notificación. Si las aclaraciones o rectificaciones realizadas no se subsanan, las aplicaciones en la contabilidad se deberán realizar dentro de los cinco días siguientes a la fecha de notificación.

e) En caso de existir gastos que beneficien a más de un precandidato o tipo de precampaña la distribución se realizará de manera igualitaria entre los precandidatos beneficiados.

f) Los informes de precampaña se presentarán en la sección de *INFORME DE PRECAMPAÑA (PLANTILLA 2)*.

g) Los oficios de errores y omisiones deberán ser notificados al responsable financiero del partido.

h) Todos los precandidatos deberán presentar sus informes de ingresos y egresos independientemente de su procedimiento de designación.

i) Si existieron precampañas y los precandidatos no realizaron gastos y no recibieron algún tipo de ingreso, se deberán presentar los informes en cero a través del aplicativo.

j) Los procedimientos de revisión de informes se realizarán atendiendo a lo siguiente:

- Una vez que se cumpla la fecha límite para la presentación de los informes, la Unidad de Fiscalización tendrá quince días para revisarlos.
- Si advierte errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización lo notificará al sujeto obligado que hubiera incurrido en ellos, para que en el plazo de siete días presente la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones.
- Concluido el plazo anterior, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para emitir el Dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución, el que será sometido a consideración de la Comisión de Fiscalización, la cual

contará con el plazo de seis días para aprobarlos. Concluido este periodo la Comisión de Fiscalización en el plazo de setenta y dos horas presentará el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con seis días para su discusión y aprobación.

- La Unidad de Fiscalización deberá convocar a una confronta con los partidos políticos, a más tardar un día antes de la fecha de vencimiento de respuesta del oficio de errores y omisiones.

De lo descrito puede advertirse, que el procedimiento de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales publicadas en dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que ahora se incluye también a los precandidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea. Asimismo, en este modelo de fiscalización, los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen, con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Este cambio resulta significativo, puesto que al momento de incluir a los precandidatos como sujetos obligados en el cumplimiento de las obligaciones y, en consecuencia, como responsables solidarios, debe también tener un efecto en la manera como se lleva a cabo el procedimiento para fiscalizar los gastos de precampaña, pues acorde con lo antes visto, en

dicho procedimiento se deben respetar las formalidades que rigen al debido proceso.

La obligación de los partidos políticos de presentar los informes de precampaña se encuentra en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

Por otra parte, los artículos 443, numeral 1, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen, respectivamente, que constituyen infracciones de los partidos políticos y precandidatos no presentar los informes que correspondan.

Al respecto, en el artículo 456, párrafo 1, incisos a) y c), se prevé que las infracciones en que incurran los partidos políticos y precandidatos a cargos de elección popular, serán sancionadas: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

Caso Concreto.

El partido apelante solicita se deje sin efecto la resolución de mérito en virtud de que al no haber existido actos de precampaña por parte de los precandidatos involucrados, no se generaron ingresos o egresos que se pudieran reportar, por lo que se encontraba imposibilitado para ello.

No tiene razón el apelante, porque su responsabilidad como instituto político deriva de su obligación de presentar directamente los informes de precampaña, a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la precampaña, conforme al artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos⁵, y en el caso no lo hizo.

Lo anterior, aun cuando según se afirma que la responsable no tomó en cuenta que los precandidatos a gobernador y presidente municipal renunciaron a su precandidatura y no realizaron actos de precampaña, al igual que el candidato a diputado que no fue aceptada su precandidatura por el propio partido apelante, ya que ello no excluye de la obligación al partido de la presentación de los informes correspondientes pues no existe disposición legal alguna que así lo avale, y de autos no se desprende que lo haya hecho del conocimiento a la autoridad de manera oportuna.

Contrario a lo argumentado por el partido apelante, como se adelantó en el marco normativo, para efectos de una debida fiscalización se crea un sistema de contabilidad, en donde el partido político es responsable de la contabilidad y de operación del sistema, así como de lo señalado en la propia Ley General

⁵ Artículo 79.

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña: (I, II.)

III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;

de Partidos Políticos y de las decisiones que al efecto emita el Consejo General del INE o la Unidad de Fiscalización⁶.

En este sentido, el Reglamento de Fiscalización en el artículo 37 establece la obligación para los partidos políticos y precandidatos, entre otros, de registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea, y el diverso 40 de dicho ordenamiento dispone que los partidos y precandidatos serán los responsables del registro de operaciones⁷.

Lo que quiere decir que, si en determinado caso no se realizaron gastos, ello no deba de registrarse contablemente, porque cada partido cuenta con un presupuesto asignado para precampaña como una prerrogativa de ley, y por ende así está en la posibilidad de reportar o elaborar los informes correspondientes sobre el destino de los recursos que se tiene a cargo.

Por su lado, el Acuerdo INE/CG203/2014 del Consejo General del INE por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como los gastos que se considerarán como de precampañas en el

⁶Ley General de Partidos Políticos. Artículo 59. 1. Cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.

⁷ Artículo 37. Obligación de utilizar el Sistema en Línea de Contabilidad. 1. Los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos y los aspirantes y candidatos independientes, deberán registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea, que para tales efectos disponga el Instituto, en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento. (2)

Artículo 40. Usuarios del Sistema de Contabilidad en Línea. 1. Los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes serán los responsables de realizar el registro de las operaciones ordinarias, precampaña y campaña, para lo cual tendrán los siguientes roles, mismos que deberán ser designados por el responsable de finanzas (...)

proceso electoral 2014-2015 que inician en 2014, señala en el Artículo 4º relativo a los plazos, avisos y forma de entrega de los informes, numeral 9, que si existieron precampañas y los precandidatos no realizaron gastos y no recibieron algún tipo de ingreso, **se deberán presentar los informes en ceros a través del aplicativo**⁸.

Lo anterior, reafirma la obligación de los partidos políticos de presentar sus informes de precampaña, aun cuando no se hayan realizado gastos.

Todo lo cual responde a una lógica y técnica contable de llevar los registros contables correspondientes para que los sujetos obligados estén en posibilidad de rendir sus informes correspondientes, inclusive para emitir sus estados financieros, y con ello transparentar su situación financiera.

Ahora bien, como se ha adelantado, el artículo 79, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, establece las reglas que deberán seguir los institutos políticos al presentar los informes de precampaña, entre las que destacan:

- Que deben ser presentados por cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular, registrados previamente para cada tipo de precampaña.
- Que los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes.

⁸ Artículo 4.- Plazos, avisos y forma de entrega de los informes.(1-8).

9. Si existieron precampañas y los precandidatos no realizaron gastos y no recibieron algún tipo de ingreso, se deberán presentar los informes en ceros a través del aplicativo.

- Que dichos informes deberán ser presentados a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas.

De lo que se puede concluir que todo aquél ciudadano que participó dentro de la contienda partidista interna de selección de candidatos, entendida esta como precampaña, se encuentra obligado a presentar ante el órgano interno del partido los informes de ingresos y gastos respectivos.

Del mismo modo se establece que los partidos políticos, se encuentran obligados indefectiblemente al cumplimiento de la obligación de rendir los informes de precampaña, siempre que los precandidatos se encuentren previamente registrados.

En consecuencia, de manera ordinaria, los partidos políticos están obligados a rendir los informes de precampaña de todos aquellos ciudadanos que se encontraban registrados como precandidatos a contender a algún cargo de elección popular.

Sin embargo, pueden existir supuestos de excepción en los cuales los partidos políticos estén obligados a dicho cumplimiento de forma parcial, como puede ser el caso de renuncia o cancelación de registro cuando ocurra de forma previa a la conclusión de la etapa de precampañas, respecto de los cuales únicamente estarán compelidos a cumplir con lo antes mencionado por el periodo que haya realizado precampaña el ciudadano en cuestión, siempre y cuando el

partido político de aviso oportuno de tal situación a la autoridad administrativa electoral.

Lo anterior como fue sostenido en el SUP-RAP-122/2015.

En vista de ello, se tiene que en lo que hace Pedro Peralta Rivas, precandidato a Gobernador del Estado de Colima, el PAN lo registró el quince de febrero de dos mil quince y renuncia a dicho cargo el diecinueve de febrero del mismo año. La precampaña, según el calendario, inició el 26 de enero actual, y concluyó el veinticuatro de febrero siguiente, por lo que es hasta el veintiséis de marzo de dos mil quince cuando el PAN al contestar el oficio de solicitud de aclaraciones, informa de la renuncia señalada y presenta extemporáneamente el informe de precampaña.

De lo que se concluye que el precandidato al haber sido registrado, sí estaba obligado a presentar su informe de precampaña por el periodo que le correspondía, que abarcó desde el inicio de la precampaña hasta su renuncia.

Por otro lado, las precampañas para Diputados locales y Presidentes municipales iniciaron el cinco de febrero y terminaron el veinticuatro de febrero de este año, por lo que el límite para la presentación de los informe de precampaña fue el seis de marzo de dos mil quince. El PAN registró el diecinueve de enero de dos mil quince a Manuel Pizano Ramos, como precandidato a Diputado local, y a Ernesto Márquez Guerrero

como Presidente municipal del Ayuntamiento de Armería, Colima.

Por lo que hace a Manuel Pizano Ramos, precandidato a Diputado local, el veintiséis de marzo de dos mil quince el PAN, en contestación al requerimiento de aclaraciones informó que desde el tres de febrero del año en curso el Comité Directivo Estatal de dicho partido no aprobó el registro del mencionado precandidato, así como presentó el informe de precampaña correspondiente, por lo que el informe fue presentado de manera extemporánea, cuando además dicho precandidato ya había sido registrado.

En relación a Ernesto Márquez Guerrero, precandidato a presidente municipal, en contestación al requerimiento de aclaraciones de la Unidad de Fiscalización, el PAN informó que el precandidato renuncia a su candidatura el siete de febrero actual, por lo que no realizó actividad de precampaña, ni elaboró el informe correspondiente al no ser precandidato, lo cual resulta inexacto, porque como lo sostuvo la autoridad responsable si la renuncia se efectuó durante el periodo de precampaña, el informe se debió presentar desde el inicio de la precampaña hasta la renuncia referida, por ende el informe se presentó de manera extemporánea.

Por consiguiente, ante tales situaciones no se puede acceder a la pretensión del partido apelante cuando aduce que ha cumplido con sus obligaciones en la presentación de los informes de precampaña correspondientes, cuando le fueron

requeridos, ya que no le correspondía hacerlo atendiendo a que no existieron actos de precampaña por cada uno de los precandidatos involucrados.

En consecuencia, en lo que fue materia de impugnación, se confirma la sentencia recurrida.

Finalmente, en relación a la **Individualización de la sanción**, en donde el apelante refiere que es indebida la sanción, por las mismas razones de que los precandidatos nunca realizaron precampaña y no generaron ingresos o egresos, por lo que se violan los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo al debido proceso, al existir argumentos sin sustento jurídico e imponer la multa.

Finalmente, agrega el apelante que aun cuando es claro que hubo un incumplimiento por no avisar a la autoridad responsable en tiempo y forma, resulta que la razón de la existencia de ese aviso es para saber en qué se gastó, pero si no hay gasto alguno el incumplimiento al menos debe ser considerado como leve, porque el derecho tutelado de la razón de la existencia de la norma se encuentra salvaguardado.

Tales argumentos resultan inoperantes, porque primeramente el argumento carece de sustento jurídico, pues no se advierte del propio alegato, las razones y fundamentos en lo particular para poder revocar el estudio que realizó la responsable sobre la individualización de la sanción.

Esto es, del apelante no combate las consideraciones particulares, así como las circunstancias especiales que tomó en consideración la autoridad para graduar e imponer las sanciones.

Además, el propio recurrente admite que existió incumplimiento que debe considerarse como leve, ya que la naturaleza del informe de precampaña es conocer si se realizaron gastos y como no hubo, no se vulnera el bien jurídicamente tutelado.

Contrario a lo afirmado por el apelante, dada la naturaleza de la infracción que es la de incumplir con la rendición de los informes de precampañas, ello atenta contra los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas que rigen en materia de fiscalización, porque se reitera que aun cuando los candidatos no realizaron precampañas, el informe se tuvo que haber rendido en ceros, para conservar el registro contable correspondiente.

Por tanto, es evidente que, en el caso concreto, no es procedente revocar las sanciones, como lo alega el recurrente.

RESUELVE:

ÚNICO: Se confirma la resolución impugnada en los términos señalados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

Notifíquese: personalmente al partido apelante, por correo electrónico a la autoridad responsable, y por estrados a los

demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, y 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que 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