

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO
Y RECURSO DE APELACIÓN**

EXPEDIENTES: SUP-JDC-
1521/2016 Y SUP-RAP-198/2016,
ACUMULADOS

ACTORES: DAVID MONREAL ÁVILA
Y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR

SECRETARIOS: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR Y AGUSTÍN
JOSÉ SÁENZ NEGRETE

En la Ciudad de México, a dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en los medios de impugnación al rubro indicados, en el sentido de **REVOCAR** la resolución identificada con la clave INE/CG180/2016, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de *“...LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECampaña DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS*

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS", con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral local. El siete de septiembre de dos mil quince inició el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), en el Estado de Zacatecas, para elegir Gobernador, diputados al Congreso local e integrantes de los Ayuntamientos.

2. Convocatoria. El treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Zacatecas aprobó la Convocatoria dirigida a los partidos políticos y coaliciones, a participar en la elección ordinaria de Gobernador de la citada entidad federativa, en el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016).

3. Precampaña electoral. Del dos de enero al diez de febrero de dos mil dieciséis, se desarrollaron los procedimientos internos de los partidos políticos en el Estado de Zacatecas, para la selección de candidatos a cargos de elección popular, entre otros, el de Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

4. Informes de precampaña. Concluido el periodo de precampaña de la elección de Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas y hasta los diez días siguientes, los partidos políticos debieron rendir ante el Instituto Nacional Electoral los respectivos informes de ingresos y gastos.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

5. Acto impugnado. En sesión extraordinaria del seis de abril de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución identificada con la clave INE/CG180/2016, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de “...LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECampaña DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS”, a través de la cual, entre otros aspectos, determinó lo siguiente:

RESUELVE:

“[...]

SÉPTIMO. Por razones y fundamentos expuestos en el Considerando 20.7 de la presente Resolución, se impone a Morena, las siguientes sanciones:

[...]

c) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusión: 2

Conclusión 2

A. Se sanciona al **C. David Monreal Ávila** con la **pérdida del derecho a ser registrados como candidato o, en su caso, la cancelación de su registro como candidato a Gobernador en el estado de Zacatecas en el presente Proceso Electoral.**

B. Se sanciona a **Morena** con una multa consistente en **936 (novecientos treinta y seis) unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 M.N.)**

[...]”.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

6. Medios de impugnación. El diez de abril de dos mil dieciséis el partido político nacional denominado MORENA, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de demanda a fin de impugnar la resolución precisada en el apartado cinco (5) del resultando que antecede.

Por su parte, el día once del mismo mes y año, David Monreal Ávila promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para controvertir la resolución identificada con la clave **INE/CG180/2016**.

7. Recepción en Sala Superior. El catorce de abril de dos mil dieciséis, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior los oficios INE-SCG/0542/2016 e INE/SCG/0544/2016, del mismo día, mediante los cuales, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a este órgano jurisdiccional los expedientes INE-ATG/169/2016 e INE-JTG/349/2016, respectivamente, integrados con los escritos de los medios de impugnación mencionados en el antecedente 2, así como sus anexos, informes circunstanciados y demás documentación relacionada con cada uno de los medios de impugnación.

8. Turno a Ponencia. Por proveídos de catorce de abril de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-RAP-198/2016** y **SUP-JDC-1521/2016**, con motivo de los medios de impugnación promovidos por el partido político

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

nacional denominado MORENA y David Monreal Ávila, respectivamente.

En su momento, se ordenó turnar los expedientes a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. Radicación del recurso de apelación Por auto de quince de abril de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó radicar, en la Ponencia a su cargo, el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-198/2016**.

10. Sentencia incidental de escisión. Mediante sentencia incidental de quince de abril de dos mil dieciséis, a propuesta del Magistrado Flavio Galván Rivera, el Pleno de esta Sala Superior determinó escindir la demanda del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-198/2016.

11. Radicación, admisión y cierre de instrucción del juicio ciudadano. Por auto de quince de abril de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó radicar, en la ponencia a su cargo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-1521/2016**.

Asimismo, el Magistrado Instructor acordó admitir la citada demanda, al considerar que se cumplen los requisitos de

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

procedencia y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el juicio quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

12. Admisión y cierre de instrucción del recurso de apelación. Por acuerdos de quince de abril de dos mil dieciséis, el citado Magistrado Electoral acordó admitir la demanda, al considerar que se cumplen los requisitos de procedencia y declaró cerrada la instrucción, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual el recurso quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

13. Engrose por rechazo de proyecto por la mayoría. En sesión pública de dieciocho de abril de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior el correspondiente proyecto de sentencia de los medios de impugnación al rubro indicado.

Una vez sometido a votación el aludido proyecto de sentencia, los Magistrados integrantes del Pleno de este órgano jurisdiccional determinaron, por mayoría de votos, rechazar el proyecto de sentencia.

En razón de lo anterior, al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar le fue encargado elaborar el engrose respectivo.

II. CONSIDERACIONES

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

1. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos c) y g), y 189, fracción I, inciso c) y e) y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), 79 y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, además de que los promoventes aducen que las sanciones impuestas son ilegales e incongruentes, entre ellas, la pérdida del registro de David Monreal Ávila como candidato a Gobernador Constitucional en el Estado de Zacatecas, postulado por el partido político nacional denominado MORENA.

2. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda, que motivaron la integración de los expedientes identificados en el proemio de esta sentencia, se advierte lo siguiente:

a. Acto impugnado. De los escritos de demanda se advierte que los actores controvierten el mismo acto, la resolución identificada con la clave **INE/CG180/2015**, de seis de abril de dos mil dieciséis, relativa a las “....*IRREGULARIDADES ENCONTRADAS*

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECampaña DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS”.

b. Autoridad responsable. Los promoventes, en cada uno de sus escritos de demanda de los medios de impugnación al rubro identificados, señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En ese contexto, al existir identidad en el acto impugnado y en la autoridad responsable, se advierte la existencia de conexidad en la causa; por lo que a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa los medios de impugnación al rubro indicados, conforme a lo previsto 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 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente conforme a Derecho es decretar la acumulación del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-198/2016, al diverso juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1521/2016, por ser el acto fundamental el que agravia al ciudadano.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del medio de impugnación acumulado.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

3. Requisitos de procedencia. El recurso de apelación y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano son procedentes porque se satisfacen los requisitos de procedencia, como se razona a continuación.

3.1. Requisitos formales. Los medios de impugnación al rubro identificados fueron promovidos por escrito y, según el caso, precisan la denominación del partido político actor y el ciudadano menciona su nombre; señalan domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; identifican el acto impugnado; mencionan a la autoridad responsable; narran los hechos en que sustentan su impugnación; expresan los conceptos de agravio que fundamentan su demanda, ofrecen pruebas y asientan su nombre, firma autógrafa y, en su caso, la calidad jurídica con la que promueve.

3.2. Legitimación. En primer lugar, respecto del recurso de apelación identificado con las clave de expediente SUP-RAP-198/2016, fue promovido por el partido político nacional denominado MORENA, por conducto de Horacio Duarte Olivares, su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por su parte, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1521/2016, es

promovido por David Monreal Ávila, por propio derecho, con lo cual se cumple el requisito de legitimación previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3.3. Personería. Por lo que hace al recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-198/2016, conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene por acreditada la personería de Horacio Duarte Olivares, representante propietario del partido político recurrente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, en su informe circunstanciado.

3.4. Interés jurídico. El partido político y el enjuiciante tienen interés jurídico para controvertir el acto impugnado, en el que se determinó “...*la pérdida del derecho a ser registrados como candidato o, en su caso, la cancelación de su registro como candidato a Gobernador en el estado de Zacatecas en el presente Proceso Electoral...*” de David Monreal Ávila, lo cual aducen vulnera su derecho de participar en tal procedimiento como partido político, así como el derecho político-electoral de ser votado.

Por tanto, está satisfecho el requisito de interés jurídico de los impugnantes, con independencia de que les asista o no razón en cuanto al fondo de la *litis*.

3.5. Oportunidad. Del análisis de la lectura del recurso de apelación y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al rubro identificados, fueron presentados oportunamente, en razón de lo siguiente:

3.5.1 Recurso de apelación SUP-RAP-198/2016. El escrito para promover el recurso de apelación, al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el acto impugnado fue emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el **miércoles seis de abril** de dos mil dieciséis, en tanto que el escrito de demanda fue presentado, ante la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto Electoral, el inmediato **domingo diez de abril**, esto es, de manera oportuna.

Ello es así porque, aun en el supuesto de que el recurrente hubiera tenido conocimiento del acto impugnado el día en que fue emitido, es decir, el **miércoles seis de abril**, el plazo de cuatro días, para impugnar, habría transcurrido del **jueves siete al domingo diez de abril** de dos mil dieciséis, computando todos los días y horas como hábiles, conforme a lo previsto en el citado artículo 7, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal, en razón de que la resolución controvertida está vinculada, de manera inmediata y directa, con el proceso electoral local ordinario que actualmente se lleva a cabo en Zacatecas.

3.5.2 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1521/2016. El escrito para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la resolución impugnada fue emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el **miércoles seis de abril** de dos mil dieciséis y el recurrente manifiesta, en su escrito inicial de impugnación, que tuvo conocimiento de esa resolución el **inmediato día nueve**.

Por tanto, el plazo para impugnar transcurrió del **domingo diez al miércoles trece de abril** de dos mil dieciséis, computando todos los días y horas como hábiles, conforme a lo previsto en el citado artículo 7, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal, en razón de que la resolución controvertida está vinculada, de manera inmediata y directa, con el procedimiento electoral local ordinario que actualmente se lleva a cabo en el Estado de Zacatecas.

En consecuencia, como el escrito de demanda, que dio origen al medio de impugnación en que se actúa, fue presentado, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el **lunes once de abril** de dos mil dieciséis, resulta evidente su oportunidad.

3.6. Definitividad y firmeza. También se cumple este requisito de procedibilidad, porque los medios de impugnación en que se actúa son promovidos para controvertir una resolución emitida

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la cual es definitiva y firme, para la procedibilidad del recurso de apelación y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente y cuya resolución pudiera tener como efecto revocar, anular o modificar el acto controvertido.

4. Estudio de fondo. Los agravios expresados por los recurrentes se analizan de manera conjunta dada la relación conceptual que guardan entre sí.

Debe puntualizarse que el apelante y el actor hacen valer disensos en los que controvierten la regularidad constitucional de los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c) fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como la indebida fundamentación y motivación de la determinación reclamada.

Aun cuando son de estudio preferente las cuestiones relacionadas con la inconstitucionalidad de preceptos legales, en el caso, al estar cuestionada la indebida fundamentación de la resolución, resulta necesario determinar en forma previa si son o no aplicables los preceptos que se tildan de inconstitucionales e inconvencionales, por ser presupuesto necesario para realizar el ejercicio del control constitucional concreto de las normas cuya inaplicación se solicita.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Realizadas las especificaciones del caso, los disensos expresados por los actores se califican, **parcialmente fundados**, por las razones que se explicitan a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Ley Fundamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se desprenden los siguientes mandatos:

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la **fiscalización** de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos **tanto para los procesos electorales federales como locales**.

La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la **fiscalización**, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.

Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, sólo compete al Instituto Nacional Electoral, por lo que al tratarse de un régimen nacional debe aplicar la Ley General que rige el nuevo sistema de fiscalización, a saber: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

En ese tenor, **no asiste razón a los actores** en torno al disenso relativo a la falta de competencia del Instituto Nacional Electoral y a que debe aplicarse de la ley local para resolver la cuestión planteada, porque como se ha expuesto, el nuevo régimen de fiscalización compete por mandato constitucional al Instituto Nacional Electoral y por ende, la aplicación de las leyes nacionales, en términos del supracitado artículo 41, constitucional, debido a que el sistema de fiscalización es nacional y, exige entre otros, lineamientos homogéneos de contabilidad y procedimientos de revisión de igual naturaleza.

Por otro lado, de lo dispuesto por el invocado artículo 41 constitucional, también se desprende lo siguiente:

- a)** Se garantizará a los partidos políticos nacionales que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, para lo cual la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de tales entes y sus campañas electorales.
- b)** Los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.
- c)** El financiamiento se otorgará conforme a lo ordenado en la Base II, y a lo que disponga la ley.
- d)** Estatuye que en la ley se **ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos**

los recursos con que cuenten los partidos políticos, y dispondrá las sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones.

Esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.

A tal fin, los artículos 6°, numeral 2; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, numerales 2 y 6; 190, numeral 2; 191, numeral 1, inciso b); 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos b), c) y e); 394, numeral 1, inciso n); 428, numeral 1, inciso a); 430, y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 25, numeral 1; 59; 60; 79, y 80 de la Ley General de Partidos Políticos, en lo que al caso interesa establecen las siguientes premisas:

- El Instituto Nacional Electoral por conducto del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización se ocuparán de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

- El Consejo General emitirá los Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

- En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, el Consejo General tendrá facultad de establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización.

- De igual manera ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual emitirá los Acuerdos Generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

- La Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

- También le compete investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de esos institutos políticos.

- La precitada Unidad tendrá facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los Proyectos de Reglamento en materia de Fiscalización y contabilidad, así

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

como los Acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

- Igualmente corresponde a la Unidad Técnica vigilar que los recursos de los partidos políticos y candidatos independientes tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos.

- Se le confieren a esa Unidad facultades para requerir información complementaria respecto a los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado.

- La Unidad Técnica contará con la atribución de regular el registro contable de los ingresos y egresos de los aspirantes y candidatos independientes, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten.

- Expresamente establece que los aspirantes igualmente deberán presentar ante la propia Unidad Técnica los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.

- Los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento público y privado del cual dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

- Cada partido político será responsable de llevar su contabilidad mediante los registros contables que efectúe en el sistema para tal fin, a los que el Instituto Nacional Electoral tendrá acceso en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Asimismo, señala las características del sistema de contabilidad al que se sujetarán los partidos políticos.

- **Se prevé la obligación de presentar informes de precampaña y campaña, los plazos en que los partidos políticos deben cumplir esa obligación y la responsabilidad solidaria de los precandidatos y candidatos en el cumplimiento de la misma.**

- La propia ley regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes que los partidos políticos deben entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización.

El Consejo General tiene la facultad de emitir los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones dentro de las cuales se encuentra la de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

Ahora, de conformidad con los artículos 18, numeral 2, 35 y 39 del Reglamento de Fiscalización, el registro de las operaciones se realizará en el Sistema de Contabilidad en Línea en los términos que establece el Reglamento.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

El sistema debe ser un medio informático que cuente con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información y por el cual el Instituto pueda tener acceso a la información que registren los sujetos obligados.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33, numeral 1, inciso f); 37; 39, numerales 2 y 7; y 40 del Reglamento aludido, se dispone que los sujetos obligados deberán y serán los responsables de registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea que para tales efectos disponga el Instituto.

En ese contexto, el Instituto tiene la obligación de emitir los lineamientos para la operación y el manejo del sistema de contabilidad en línea, en tanto que la Comisión de Fiscalización le corresponde elaborar el Manual del Usuario para la implementación y operación del propio sistema.

Los recurrentes argumentan que la responsable indebidamente dejó de considerar que no estaban obligados a presentar informes de precampaña, toda vez que no hubo precandidato, en tanto que David Monreal Ávila fue designado en forma directa candidato por Morena, lo que significó que no llevara a cabo actos proselitistas para alcanzar la candidatura, situación que, insisten, los exonera del deber de rendir informes de precampaña.

Sobre el punto particular, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, **tales entes deben**

presentar informes de precampaña y campaña, señalando que los precandidatos y candidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos **son responsables**, entre otras cuestiones, **de presentar los informes de gastos de precampaña** o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

En efecto, de los preceptos invocados, **se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización**, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

En esa línea, el numeral 9, del citado precepto reglamentario prevé que los **precandidatos** y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

coalición los gastos de precampaña o campaña ejercidos, los recursos recibidos y destinados a su precampaña o campaña; así como entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

En ese sentido, los señalados aspirantes **son obligados solidarios con los partidos políticos o coaliciones de presentar los informes de gastos de precampaña**. Así, de lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso s), y 79, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que son obligaciones de los partidos políticos, entre otras, elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que refiere la propia ley, así como informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas atinentes.

Se observa también que los obligados principales para cumplir con las disposiciones atinentes en materia de fiscalización son los partidos políticos, de ahí que no pueda soslayarse lo mandatado por la normatividad aplicable, bajo el argumento de que no hubo precandidato dado que el ciudadano que se pretende postular fue designado con posterioridad a las precampañas y sin tener que competir en el ámbito interno, lo que significó que tampoco se verificaron actos proselitistas, y por tanto, desde la óptica de los recurrentes, no tuvo gastos que reportar.

Lo anterior, porque la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

Tal deber significa que incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

En ese tenor, se insiste, corresponde al partido político conforme a la normativa en materia de fiscalización, presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados.

Asimismo, debe destacarse que los aspirantes, precandidatos y candidatos son sujetos de derechos y obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y/o de cualquier acción que realicen dirigida a la promoción de su postulación; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los aspirantes, precandidatos y candidatos son responsables solidarios respecto de la conducta en análisis.

En tal virtud, como se puso de manifiesto, no asiste razón a los actores cuando aseveran que estaban exentos de presentar informe de precampaña, porque aun cuando no hubiesen tenido

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

ingresos y egresos tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros.

En distinto orden, en concepto de la Sala Superior es **fundado** el disenso relacionado con la imposición de la sanción de pérdida del derecho a ser registro candidato al cargo de Gobernador por MORENA y, en su caso, con la cancelación del registro, en el evento de que ya se hubiera otorgado, para estar en condiciones de contender en el proceso electoral ordinario 2015-2016 en el Estado de Zacatecas.

A esta conclusión se arriba, porque conforme a las pruebas de autos está demostrado y así lo reconoce la autoridad responsable en la resolución combatida que David Monreal Ávila presentó en ceros su informe de precampaña, aun cuando lo hizo en forma extemporánea, como se expone enseguida:

Del análisis de las constancias que obran en autos se advierte que la responsable, mediante oficio número INE/UTF/DA-L/6197/16, de dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, notificado personalmente a David Monreal Ávila el día veinte posterior, la omisión de MORENA de presentar el informe de precampaña, concediendo al mencionado ciudadano, un plazo de veinticuatro horas para que presentara las aclaraciones pertinentes.

Por escrito de veintiuno de marzo subsecuente, el cual fue presentado ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Zacatecas, el ciudadano apelante

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

manifestó, entre otros aspectos, que no fue precandidato al cargo

de Gobernador de dicho Estado, y, no obstante, de manera cautelar procedió a rendir un informe de precampaña “en ceros”, al exponer que no realizó ningún gasto de precampaña.

Aunado a ello, se tiene que el mencionado ciudadano anexó al referido escrito el formato “IPR” –Informe de precampaña sobre el origen, monto y destino de los recursos para los procesos electorales–.

Por lo anterior, se estima que, de forma oportuna, el requerimiento formulado por la autoridad fiscalizadora fue cumplimentado dentro del plazo establecido por la autoridad fiscalizadora, mediante la presentación del informe de precampaña que rindió David Monreal Ávila.

De ese modo, cabe puntualizar que la interpretación de equiparar las consecuencias jurídicas de la conducta atinente a la omisión total de presentar los informes de precampañas respecto de su presentación extemporánea, requiere del ejercicio de una hermenéutica diferenciada que garantice la protección del bien jurídico tutelado por el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, **la omisión de rendir informes de precampaña** atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, en tanto **la presentación extemporánea** de tales informes, que también

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

constituye una infracción a la normativa electoral, debe ser sancionada en la medida en que se retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

Ello, sin dejar de observar que la temporalidad en que se rinde no haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, una vez realizados los requerimientos necesarios que la ley permite en garantía del derecho al debido proceso.

De ese modo, los sujetos obligados aquí recurrentes no quedan exonerados o eximidos de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea constituye una infracción que debe ser sancionada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción.

Por ello, a partir del reconocimiento contenido en la resolución impugnada en torno a la extemporaneidad en la presentación del informe de precampañas, **en la sanción que corresponda aplicar se deberá justipreciar el cumplimiento inoportuno en la presentación del informe de precampañas y valorar el plazo en que se llevó a cabo la rendición del informe, así como el bien jurídico que protege la disposición que transgrede.**

De ahí que proceda ordenar a la responsable que emita una nueva resolución en la que reindividualice la sanción.

Dicha interpretación, en concepto de esta Sala Superior es acorde con el nuevo paradigma en materia de derechos

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

humanos y sus garantías previsto en el artículo 1° constitucional, en la medida en que una lectura literal de lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General multicitada, implicaría que, dejando de lado las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, se imponga la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura con motivo de la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña, ya que de ser así, se restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde aun cuando de forma extemporánea.

En ese contexto, no se actualiza el supuesto normativo del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual textualmente establece:

Artículo 229.

1. A más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo General determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

2. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

Esto, porque la hipótesis normativa exige una conducta omisiva de “entregar” el informe de precampaña y, no obstante, en la especie está demostrado que dicho informe se entregó de forma extemporánea; de ahí que tampoco se actualice la infracción que el Consejo General tuvo por acreditada y, con base en la cual, impuso la sanción consistente en la cancelación del derecho del ahora actor a ser registrado como candidato de MORENA a Gobernador de Zacatecas, para estar en condiciones de contender en el proceso electoral local ordinario 2015-2016.

En ese tenor, la autoridad responsable deberá emitir una nueva resolución en la que teniendo en cuenta los razonamientos expuestos, imponga las sanciones correspondientes, para lo cual deberá atender al catálogo de contemplado en el artículo 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, porque derivado de la interpretación propuesta es que no se actualiza el supuesto normativo de imponer la sanción establecida en los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c) fracción III, de la Ley General de

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a que no se surte el supuesto de infracción, porque en la especie, se entregó el informe de precampaña aun cuando se hizo de manera extemporánea y, por ende, tampoco es dable aplicar la sanción prevista para esa falta por no surtirse la hipótesis normativa de manera puntual.

Al resultar inaplicable la disposición en que sustentó la sanción impuesta, deviene improcedente analizar la regularidad constitucional de los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c) fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya inaplicación solicita, toda vez que para efectuar el ejercicio de control constitucional y convencional concreto, es presupuesto que la norma a la que se atribuye tal irregularidad se aplique en el acto concreto de autoridad que se combate.

Efectos. Al haber resultado parcialmente fundados los agravios expresados por los apelantes, lo conducente es **revocar** la resolución impugnada, en la parte correspondiente a la presunta omisión de presentación del informe de precampaña del precandidato, así como las sanciones impuestas con ese motivo.

Por tanto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva resolución en la que, en plenitud de atribuciones, teniendo en consideración que el informe de precampaña se presentó de manera extemporánea, determine las infracciones en que incurrieron David Monreal Ávila y

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

MORENA, y, con base en ello, las sanciones que corresponde imponer a los ahora impugnantes, en los términos precisados en esta ejecutoria.

Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra falta que la autoridad electoral administrativa advierta con motivo de la revisión del citado informe, caso en el cual, también deberá aplicar las sanciones que en Derecho corresponda.

Por lo expuesto y **fundado** se

III. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de apelación radicado con la clave de expediente **SUP-RAP-198/2016** al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-1521/2016**; en consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente del medio de impugnación acumulado.

SEGUNDO Se **revoca** la resolución impugnada en la parte correspondiente a la presunta omisión de presentación de informe del precandidato, así como las sanciones impuestas con ese motivo.

TERCERO. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva resolución en la que, en plenitud de atribuciones, determine las sanciones que corresponde imponer a los impugnantes David Monreal Ávila y a MORENA, por la

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

presentación extemporánea del informe de precampaña, en los términos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de los Magistrados María del Carmen Alanis Figueroa y Flavio Galván Rivera, quienes emiten voto particular conjunto, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITEN LOS MAGISTRADOS FLAVIO GALVÁN RIVERA Y MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER, EN FORMA ACUMULADA, EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS

CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-JDC-1521/2016 Y SUP-RAP-198/2016, RESPECTIVAMENTE.

Porque no coincidimos con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al emitir sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y en el recurso de apelación identificados con las claves de expediente SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, resueltos en forma acumulada, formulamos **VOTO PARTICULAR**, conforme a lo argumentado en el considerando quinto, así como lo determinado en los puntos resolutivos primero y segundo del proyecto de sentencia sometido a consideración del Pleno de esta Sala Superior, mismo que fue rechazado por la mencionada mayoría de cuatro votos.

En consecuencia, a continuación se transcribe, a título de **VOTO PARTICULAR**, la aludida parte considerativa y resolutive del proyecto de sentencia rechazado por la mayoría:

QUINTO. Estudio del fondo de la *litis*. Conforme a lo expresado anteriormente, a continuación se hace el estudio de los conceptos de agravio hechos valer por los promoventes.

1. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR INFORME DE PRECAMPAÑA AL NO TENER EL CIUDADANO TAL CALIDAD

Los actores aducen que David Monreal Ávila no tenía el deber jurídico de presentar informe de gastos de precampaña, al no haber ostentado tal calidad jurídica, debido a que nunca obtuvo ante MORENA el registro como precandidato.

A juicio de esta Sala Superior, el mencionado concepto de agravio es infundado como se precisa a continuación.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se desprenden los siguientes mandatos:

a) Se garantizará a los partidos políticos nacionales que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, páralo cual la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de tales entes y sus campañas electorales.

b) Los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.

c) El financiamiento se otorgara conforme a lo ordenado en la Base II, y a lo que disponga la ley.

d) Estatuye que en la ley se **ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a esas disposiciones.**

Esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.

A tal fin, los artículos 6, numeral 2; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, numerales 2 y 6; 190, numeral 2; 191, numeral 1, inciso b); 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos b), c) y e); 394, numeral 1, inciso n); 428, numeral 1, inciso a); 430 y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 25, numeral 1; 59; 60; 79 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos, en lo que al caso interesa establecen las siguientes premisas:

- El Instituto Nacional Electoral por conducto del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización se ocuparán de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

- El Consejo General emitirá los Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

- En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, el Consejo General tendrá la facultad de establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización.

- De igual manera ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual emitirá los Acuerdos Generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

- La Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto destino y aplicación de los recursos que reciban de cualquier tipo de financiamiento.

- También le compete investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de esos institutos políticos.

. La precitada Unidad tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los Proyectos de Reglamento en materia de Fiscalización y contabilidad, así como los Acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

- Igualmente corresponde a la Unidad Técnica vigilar que los recursos de los partidos políticos y candidatos independientes tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

- Se le confieren facultades para requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.

- La Unidad Técnica contará con la atribución de regular el registro contable de los ingresos y egresos de los aspirantes y candidatos independientes, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten.

. Expresamente establece que los aspirantes igualmente deberán presentar ante la Unidad Técnica los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.

- Los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento público y privado del cual dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

- Cada partido político será responsable de llevar su contabilidad mediante los registros contables que efectúe en el sistema para tal fin, a los que el Instituto Nacional Electoral tendrá acceso en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Asimismo, señala las características del sistema de contabilidad al que se sujetarán los partidos políticos.

- **Se prevé la obligación de presentar informes de precampaña y campaña, los plazos en que los partidos políticos deben cumplir con esa obligación y la responsabilidad solidaria de los precandidatos y candidatos en el cumplimiento de esta obligación.**

- La propia ley regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes que los partidos políticos deben entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

El Consejo General tiene la facultad de emitir los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones dentro de las cuales se encuentra la de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

Ahora, de conformidad con los artículos 18, numeral 2, 35 y 39 del Reglamento de Fiscalización, el registro de las operaciones se realizará en el Sistema de Contabilidad en Línea en los términos que establece el Reglamento.

El sistema referido debe ser un medio informático que cuente con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información y por el cual el Instituto pueda tener acceso a la información que registren los sujetos obligados.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33, numeral 1, inciso f), 37; 37; 39, numerales 2 y 7; y 40 del Reglamento aludido, se dispone que los sujetos obligados deberán y serán los responsables de registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea que para tales efectos disponga el Instituto.

En ese contexto, el Instituto tiene la obligación de emitir los lineamientos para la operación y el manejo del sistema de contabilidad en línea, en tanto que la Comisión de Fiscalización le corresponde elaborar el Manual del Usuario para la implementación y operación del sistema de contabilidad en línea.

Se debe precisar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, **los partidos políticos deben presentar informes de precampaña y campaña, señalando que los precandidatos y candidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.**

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos **son responsables**, entre otras cuestiones, **de presentar los informes de gastos de precampaña** o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

En efecto, de los preceptos invocados, **se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización**, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo uno, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y al tiempo en que se lleva su designación.

En esa línea, el numeral 9, del citado precepto reglamentario prevé que los **precandidatos** y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña que lleven a cabo, los recursos recibidos y destinados a su precampaña o campaña; entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

En ese sentido, **son obligados solidarios con los partidos políticos o coaliciones de presentar los informes de gastos de precampaña.**

Así, de lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que son obligaciones de los partidos políticos, entre otras, elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la propia ley, así como informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas atinentes.

Se observa que los obligados principales para cumplir con las disposiciones atinentes en materia de fiscalización son los partidos políticos, de ahí que no pueda soslayarse lo mandado por la normatividad aplicable, bajo el argumento de que no hubo precandidato dado que el ciudadano que se pretende postular fue designado con posterioridad a las precampañas y sin tener que competir en el ámbito interno, lo que significó que tampoco se verificaron actos proselitistas, y por tanto, no hay gastos que reportar.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Lo anterior, porque la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

Tal deber significa que incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

En ese tenor, se insiste, corresponde al partido político conforme a la normativa en materia de fiscalización, presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados.

Asimismo, debe destacarse que los aspirantes, precandidatos y candidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y/o de cualquier acción que realicen dirigida a la promoción de su postulación; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los aspirantes, precandidatos y candidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En tal virtud, como se puso de manifiesto, no asiste razón a los actores cuando aseveran que estaban exentos de presentar su informe de precampaña, porque aun cuando no hubiesen tenido ingresos y egresos tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros, de ahí lo infundado del concepto de agravio en estudio.

2. Inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 229, párrafo 3 y 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

David Monreal Ávila y el partido político nacional denominado MORENA exponen como concepto de agravio que los artículos 229, párrafo 3 y 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son inconstitucionales e inconvenientes dado que se restringe el derecho político-electoral de los ciudadanos de ser votado, previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, dado que los actores consideran como una sanción desproporcionada que ante la omisión de presentar el correspondiente informe de gastos de precampaña, se sancione al precandidato infractor con la imposibilidad de ser registrado como candidato o bien, en caso de estar registrado con la cancelación del registro, tomando en consideración que el derecho humano a ser votado no puede ser suspendido, sino en los términos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en caso de que el ciudadano esté privado de su libertad con motivo de una causa penal.

Por lo anterior, solicitan que no se apliquen los mencionados preceptos legales al caso concreto.

A fin de analizar el concepto de agravio antes resumido, a juicio de esta Sala Superior, resulta pertinente precisar que el ciudadano, individualmente considerado y sin detrimento de los demás sujetos de Derecho, con o sin personalidad jurídica, es el sujeto más importante en todo Estado de Derecho Constitucional y Democrático; por ende, es el sujeto principal del Derecho Electoral.

Esta Sala Superior ha sostenido, que toda persona tiene un cúmulo de derechos y deberes considerados como una universalidad jurídica (patrimonio); entre los primeros cabe destacar los de naturaleza política, vinculados de manera inescindible a la calidad jurídico-política de nacionales. De estos derechos es pertinente aludir, en especial, a los de carácter político-electoral, atribuidos, por regla, sólo a los nacionales que tienen la calidad jurídica-política de ciudadanos, en el caso de México, "ciudadanos de la República".

Entre estos derechos político-electorales están los derechos de asociación política; afiliación, libre e individual, a un partido político así como los de votar y ser votado, en términos de lo previsto en los artículos 9º, y 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos derechos políticos son, incuestionablemente, derechos humanos, según lo considerado en la actual Teoría del Derecho y, de manera específica, en los estudios sobre derechos humanos, como se puede advertir de las citas siguientes:

SUP-JDC-1521/2016 Y ACUMULADO

Los derechos políticos. Una clase especial la constituyen los denominados derechos "políticos". Se suele definirlos como una autorización para influir en la constitución de la voluntad estatal; ello significa participar, directa o indirectamente en la producción del orden jurídico, en el que se expresa la "voluntad estatal" [...] Los derechos políticos comprenden también los denominados derechos o libertades fundamentales, que las constituciones de los Estados modernos regulan en cuanto garantizar la igualdad ante la ley, la libertad (es decir, inviolabilidad) de la propiedad, la libertad personal, la libertad de opinión (en especial, la libertad de prensa), la libertad de conciencia, incluyendo la libertad de religión, de asociación y de reunión, etcétera.^[1]

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente en su internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948), los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el derecho internacional de los derechos humanos (Candado Trindade, 2000). Por tanto, los derechos políticos son una categoría de los derechos humanos. Y de ahí derivan dos importantes implicaciones, a saber:

- A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.
- Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.

Cabe destacar, a efecto de completar esta relación inicial que queremos ilustrar, que los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto de que algunos han hablado de una "progresividad" incesante en su contenido, medios de defensa, criterios de interpretación (Nikken, 1994: 15 y ss.). En lo que ahora nos ocupa, conviene tener en cuenta que las causales para la limitación de los derechos políticos eran mucho más amplias apenas décadas atrás: el voto no siempre le era reconocido a la mujer, la edad para alcanzar la condición de pleno ciudadano era más avanzada, se llegaba a exigir cierta posición económica o determinado nivel de alfabetización aun para ejercer el voto. "Progresivamente", los derechos políticos han buscado una universalización más acorde con su pertenencia al campo de los derechos humanos, no obstante su condición de categoría especial. Tradicionalmente, los derechos políticos se han percibido, junto con los derechos civiles (Méndez y Olea, 1989: 403-416), como

^[1] KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*. Ed. Porrúa, Décima Quinta edición. D. F., México, 2007. Págs. 150 a 152.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

parte de la llamada “primera generación de derechos humanos”, caracterizada sobre todo por derivar de manifestaciones de la libertad y por exigir ante todo un “no hacer” por parte del Estado para que se respeten. Hoy en día, la división en generaciones parece insuficiente para explicar el desarrollo de los derechos humanos y prevalece la visión más bien “integral” de su contenido y de las relaciones entre categorías.^[2]

A lo expuesto se debe agregar lo previsto actualmente en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos, reformado y adicionado por decreto del Poder Revisor Permanente de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, para quedar al tenor siguiente:

Artículo 1o.- *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los **principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**. En consecuencia, **el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley.*

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Del nuevo texto del artículo 1º de la Constitución federal se deben destacar varios aspectos, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

^[2] PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. En Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen, *et al.* Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, D. F., México. Págs. 49 y 50.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas deben gozar de los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Suprema de la Federación, así como en los tratados de los que el Estado Mexicano es parte.

2. Las normas jurídicas sobre derechos humanos se deben interpretar conforme a la Constitución mexicana y a los tratados aplicables, garantizando siempre la protección más amplia a las personas.

3. Toda autoridad, en el ámbito de su competencia, tiene el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

4. Los derechos humanos sólo se pueden restringir o suspender en las circunstancias y con los requisitos y características previstos en la Ley Suprema de la Federación, así como en los tratados de los que el Estado Mexicano es parte.

5. El Estado tiene el deber jurídico permanente de reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la legislación aplicable.

En este contexto cabe concluir, que todas las normas jurídicas relativas a los derechos políticos, derechos político-electorales, derechos fundamentales o como se les quiera denominar, siempre que no se desconozca o desvirtúe su esencia y naturaleza jurídica formal, como es el derecho humano de afiliarse, libre e individualmente a un partido político, de ser votado al interior de ese instituto político para ser postulado a un cargo de elección popular, por citar un ejemplo, deben ser interpretadas con un criterio garantista, maximizador, progresista, tutelador, que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en beneficio del titular del derecho en cita.

Al analizar lo relativo a la compatibilidad de una norma legal estatal con lo previsto en los instrumentos internacionales tuteladores de derechos humanos, se debe hacer un test de proporcionalidad, en el cual se analicen la idoneidad de la norma, el criterio necesidad y la proporcionalidad de la medida adoptada.

En este contexto, se considera oportuno precisar que el requisito de idoneidad es relativo a lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Por su parte, el criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma o medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los agravios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Precisado lo anterior, es menester reiterar que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, párrafo 1, inciso b) y 29, de la Convención Americana de Derechos Humanos, se desprende que las normas relativas a los derechos fundamentales se deben interpretar de manera progresiva, es decir, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, así como que las restricciones a los mismos, para ser legítimas, deben ser acordes con la Constitución federal y los tratados internacionales y que todo ciudadano tiene derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal, esto, porque los requisitos impuestos para el ejercicio de los derechos político-electorales deben ser interpretados de manera restrictiva, en forma que se garantice la estricta observancia del principio *pro persona* y la progresividad.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido como criterio reiterado que los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados al ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que estén previstas en la legislación, y no sean irracionales, injustificadas y desproporcionadas respecto al fin para el cual se establecen, o que se traduzcan en la privación del contenido esencial del derecho fundamental o de un principio constitucional; de la misma manera, tampoco las restricciones deben ser absolutas o ilimitadas, ya que las incompatibilidades previstas en la ley se transformarían en inhabilitaciones o calificaciones de forma negativa en detrimento de las personas que pretendan participar en un procedimiento de designación de los integrantes de las autoridades electorales.

Por otra parte, se debe destacar que con el Nuevo Sistema Electoral Nacional, que derivó de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de las

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Leyes Generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene entre otros fines, lograr el desarrollo general de la vida institucional de la Nación.

En este contexto, se buscó la implementación de un modelo de leyes generales que definan y establezcan un Sistema Nacional Electoral integrado, constituido, entre otras instituciones jurídicas, por el procedimiento de fiscalización oportuno, a través del cual el Instituto Nacional Electoral debe verificar, casi en tiempo real los ingresos y gastos de los partidos y candidatos postulados, tanto por esos institutos políticos, como de manera independiente.

Lo anterior, con la finalidad de transformar la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y procedimientos de vigilancia y monitoreo, a efecto de establecer la fiscalización como elemento sustancial para el reconocimiento de la validez de las elecciones, llevadas a cabo tanto a nivel federal como local y municipal.

En este sentido, en la *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA CON AVAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*, se señaló de manera textual lo siguiente:

[...]

Otra de las columnas del **Sistema Nacional Electoral es la coordinación nacional en materia de fiscalización de los recursos de las asociaciones políticas y candidaturas, a cargo del órgano técnico del Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, que en esta propuesta se propone con el rango de Secretaría Ejecutiva con delegaciones en cada una de las entidades federativas. Asimismo en establecido en Instituto Nacional Electoral como órgano único para la administración del tiempo del Estado, se propone reconocer y elevar a calidad de Secretaría Ejecutiva del Sistema Electoral Nacional al Sistema de Administración de Tiempos del Estado que actualmente opera el Instituto Federal Electoral.

Finalmente el esquema de concurrencia de atribuciones y colaboración establecida en la Constitución entre las autoridades nacional y locales permitirá la creación del Sistema Nacional de Información Electoral que concentre toda la información de la administración electoral, lo que al final permitirá procesos electorales más eficientes, sin duplicidad de funciones en la organización de los procesos electorales, a tal grado de conformar esquemas como el de casilla única y de resultados definitivos y públicos al final de cada jornada electoral o de proceso de consulta popular.

De tal suerte que los supuestos constitucionales de atracción, delegación o reasunción de funciones de la autoridad

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

electoral nacional en relación con la organización de los procesos electorales locales, pasa a un plano secundario y sin la trascendencia que algunos pronosticaban, constituyéndose en causas de carácter extraordinario dentro del Sistema Nacional Electoral, logrando certidumbre y garantizando estabilidad al sistema electoral para la adecuada organización de los procesos electorales federales y locales.

[...]

Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:

1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

[...]

Hechas las precisiones precedentes, este órgano jurisdiccional considera que las normas tildadas de inconstitucionales no vulneran el derecho humano a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna. El mencionado precepto es al tenor siguiente:

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

[...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]

Del trasunto precepto se obtiene que, todo ciudadano tiene derecho a ser votado para los cargos de elección popular, pero para poder ser registrados debe cumplir los requisitos, condiciones y términos que la legislación secundaria prevea, es decir, existe una reserva de ley.

También se debe destacar que mediante decreto publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear un nuevo sistema electoral mexicano.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Entre los aspectos más relevantes de la reforma cabe destacar la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral, órgano con nuevas facultades, entre las cuales destacan la de fiscalización concentrada a nivel nacional.

En materia de fiscalización el Poder Reformador Permanente de la Constitución determinó establecer un sistema de fiscalización que tendiera a ser más eficiente y a tener un control casi inmediato, de los gastos que llevaran a cabo los partidos políticos y los precandidatos, en la etapa de precampaña, así como los candidatos en tiempo de campaña, a fin de tener en tiempo real la información necesaria para que el Instituto Nacional Electoral pudiera cumplir sus nuevas facultades en materia de fiscalización.

Al respecto, en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso g), del Decreto de reformas constitucionales publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, se mandató al Congreso de la Unión que al expedir la legislación secundaria en materia electoral considerada los parámetros mínimos del nuevo sistema de fiscalización. Para mayor claridad sobre el tema, a continuación se transcribe la aludida norma transitoria:

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;

3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

SUP-JDC-1521/2016 Y ACUMULADO

4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

De la norma trasunta se prevé una reserva de ley, para que el Congreso de la Unión determine libremente el catálogo de sanciones que correspondan a las infracciones en materia de fiscalización.

En este contexto, se considera que no asiste razón a los actores en cuanto a que la prescripción de la sanción a los precandidatos que no presenten su informe de gastos de precampaña, correspondiente a la negativa de ser registrados como candidatos, o bien, que habiendo sido registrados se les cancele ese registro, devenga inconstitucional.

Lo anterior porque parten de la premisa errónea de que el derecho a ser votado es absoluto y que con la mencionada sanción se suspende el derecho político-electoral de ser votado de los candidatos infractores.

En efecto, como se ha precisado no existen derechos absolutos, sino que están sometidos, en su ejercicio, a determinadas reglas las cuales se deben, en principio, cumplir para efecto de lograr su ejercicio.

Así, si el Poder Reformador Permanente de la Constitución consideró que el derecho a ser votado está sujeto a determinados requisitos, condiciones y términos, establecidos en la legislación secundaria, es evidente que no se contraviene el derecho político-electoral de ser votado, con la previsión relativa a la exigencia de presentar informe de gastos de precampaña, para poder ejercer el derecho político electoral de ser votado, como candidato de un partido político o coalición.

Por el contrario, en principio, esta norma tiene base constitucional y es de configuración legal, lo cual evidencia lo infundado del agravio expuesto por los actores.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Además, se debe destacar que tal previsión no es un caso de suspensión de derechos político-electorales de los previstos en el artículo 38, de la Carta Magna, y tampoco se puede asimilar a un supuesto de tal suspensión, dado que la porción normativa tildada de inconstitucional es una sanción ante el incumplimiento de una norma, legal con base constitucional, lo que no se puede traducir a un supuesto de suspensión de derechos, sino como una restricción a ejercer el derecho a ser votado, ante la alteración del orden constitucional y legal por parte del precandidato infractor, que omitió presentar su informe de ingresos y egresos con motivo de la precampaña.

No obstante lo anterior, no se debe perder de vista que el hecho de que una norma sea de base constitucional y de configuración legal, y que prevea una restricción autorizada por la Ley de Leyes, no necesariamente conlleva a la conclusión de que sea convencional per se, por lo cual se debe hacer el mencionado test de proporcionalidad, a efecto de verificar su adecuación al marco internacional, en materia de derechos humanos.

A juicio de esta Sala Superior, aun cuando se afecta el derecho político-electoral de los ciudadanos de ser votados, la restricción prevista en los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es acorde a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, tal como se explica:

En el particular se satisfacen los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, ya que si bien es cierto que los ciudadanos tienen expedito su derecho político-electoral de ser votados para los cargos de elección popular, tal derecho debe ser ejercido acorde al sistema político-electoral de cada Estado. El cual debe atender necesariamente a su realidad cotidiana, su idiosincrasia, su estructura social, histórica y material.

En este sentido, se considera necesaria e idónea la sanción para el precandidato que no presente su informe de gastos de precampaña, a fin de que no pueda ser registrado como candidato o si ya lo fue, le sea cancelado tal registro, debido a que una de las finalidades de la fiscalización, en materia electoral, prevista a nivel constitucional y desarrollada a nivel legal, es dotar de certeza a la ciudadanía de que los ciudadanos que se presenten como candidatos han obtenido el financiamiento de sus precampañas de fuentes lícitas y que han sido utilizados los recursos económicos dentro de los límites legalmente establecidos y para la finalidad prevista en la normativa aplicable.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

En efecto, es un hecho notorio para esta Sala Superior, así como para la sociedad mexicana, que el financiamiento de procedencia no lícita ha sido un mal que se ha presentado, en mayor o menor medida, en los procedimientos electorales locales o federales, motivo por el cual con la reforma político-electoral de dos mil catorce, se tendió a una fiscalización eficiente, que permita el control de los ingresos y la obtención de los datos necesarios para comprobar el origen lícito de esos ingresos, aunado a que sean realmente utilizados para la finalidad prevista en la normativa constitucional y legal aplicable.

Por ende, si un precandidato no presenta su informe de ingresos y gastos de precampaña, genera una alteración en el orden normativo constitucional y legal que tiene por objeto a la materia electoral y, en especial, del desarrollo de las precampañas y campañas electorales, teniendo un lugar destacado la función fiscalizadora de la autoridad electoral, a fin de tener certeza sobre el origen y destino de los recursos económicos usados en determinada precampaña, en caso contrario se contraviene ese principio de certeza y seguridad jurídica infringiendo el orden jurídico vigente.

Por las razones expuestas, es que se considera que en una ponderación de valores y principios, entre el derecho de la sociedad y el derecho individual del ciudadano precandidato, debe prevalecer el interés general de la sociedad, relativo al cumplimiento puntual del nuevo sistema jurídico, constitucional y legal, en materia electoral, vigente a partir de dos mil catorce, a fin de dotar de credibilidad y confianza a los procedimientos electorales, pero sobre todo al revestirlos de plena juridicidad.

También se satisface el principio de necesidad, porque la medida adoptada por el legislador ordinario, órgano en el cual participan en forma determinante los diversos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, mediante sus grupos parlamentarios, tiende a lograr la estabilidad política, económica y social, a partir de los razonamientos ya expuestos, pues es necesario que los ciudadanos que sean postulados como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular tengan la probidad moral y social, indispensable para el ejercicio de un cargo de elección popular, empezando por el cumplimiento de sus deberes en materia de rendición de cuentas, sobre sus ingresos y gastos con motivo de su precampaña y campaña electoral.

Tal acuerdo político y social, al interior del Congreso de la Unión, materializado en la nueva legislación electoral nacional o general, vigente a partir de dos mil catorce, responde a la necesidad y al reclamo social de que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular,

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

hagan del conocimiento de la autoridad fiscalizadora el origen, monto y destino de los recursos que tuvieron a su disposición durante los periodos correspondientes, de precampaña y campaña, a fin de verificar que sean de procedencia lícita, y dentro de los límites cuantitativos legalmente previstos; que no exista utilización de recursos económicos en exceso, para que no se afecte la equidad en la contienda. Estos fines, de las normas controvertidas se consideran necesarios en las sociedades democráticas actuales, en especial en México, para la credibilidad y confianza en las elecciones.

Aunado a lo anterior, también se satisface el criterio de proporcionalidad, en sentido estricto, ya que la sanción impuesta en el caso de no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, responde al fin que se pretende tutelar, el acatamiento puntual del sistema normativo vigente en materia electoral; que los ciudadanos que conquisten el poder público para su ejercicio, sean aptos e idóneos, con una integridad compatible con el cargo a desempeñar, lo cual constituye una garantía mínima para una sociedad como la mexicana.

De lo expuesto se concluye que si la finalidad es que la ciudadanía cuente con garantías mínimas para tener certeza de que los ciudadanos postulados a un cargo de elección popular, han de cumplir los principios de rendición de cuentas, en la utilización de recursos económicos a su disposición, para llevar a cabo los respectivos actos de precampaña y de campaña, en su caso, es conforme a Derecho concluir que el requisito de referencia y la sanción para el caso de incumplimiento es necesario, idóneo y proporcional.

Acorde a lo expuesto para esta Sala Superior, es infundada la pretensión de los actores.

En diverso concepto de agravio el partido político recurrente aduce que lo previsto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que en el supuesto que algún precandidato incumpla el deber de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo previsto y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no deberá ser registrado como candidato, no resulta aplicable a los procedimientos electorales locales, en particular al relativo a la elección de Gobernador del Estado de Zacatecas.

Lo anterior, porque se aduce que la mencionada disposición legal está prevista en el Capítulo Segundo, intitulado "*De los Procesos de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular y las Precampañas Electorales*" del Título Segundo,

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

del Libro Quinto de la citada Ley Electoral, por lo que la mencionada disposición únicamente es aplicable a los procedimientos electorales federales y, por ende, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es incompetente para requerir su cumplimiento en el caso.

A juicio de esta Sala Superior el mencionado concepto de agravio es **infundado** como se razona a continuación.

Al caso, es menester tener en consideración la normativa constitucional y legal aplicable, para lo cual se transcribe, en la parte atinente.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Artículo 41.

[...]

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

[...]

a) **Para los procesos electorales federales y locales:**

[...]

6. **La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y**

[...]

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

[...]

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES**

Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Artículo 229.

[...]

Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

Artículo 445.

1. **Constituyen infracciones** de los aspirantes, **precandidatos** o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

[...]

c) **Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;**

[...]

Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

[...]

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

c) **Respecto** de los aspirantes, **precandidatos** o candidatos a cargos de elección popular:

[...]

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. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

[...]

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;

b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;

c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;

d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;

f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;

g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;

h) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;

i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y

j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 7.

1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:

[...]

d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Artículo 79.

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

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;

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

IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y

V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.

[...]

Artículo 80.

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

c) Informes de Precampaña:

I. Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;

II. La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

III. Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización;

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

IV. La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica, y

V. Una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.

[...]

De la interpretación sistemática y funcional de la normativa trasunta se advierte que:

- El Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que el Congreso de la Unión tiene el deber de expedir la Leyes Generales en la materia, entre otras, la relativa a los partidos políticos, tanto de naturaleza general o nacional como local, en la que se debe establecer el sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, así como las sanciones que se deben de aplicar derivado del incumplimiento que, en su caso, incurran los mencionados sujetos de Derecho.

Congruente con lo anterior, se expidieron las Leyes Generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, de aplicación general en toda la federación, siendo leyes marco las cuales determinan los principios generales que deben observar las legislaciones de las entidades federativas, en las que, entre otros aspectos, se dispone que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tanto en los procedimientos electorales federales como en los locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular.

- Se establece la reserva de ley respecto de las atribuciones del mencionado Consejo General para llevar a cabo esa función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes de ese órgano administrativo electoral nacional, responsables de hacer las revisiones y tramitar los procedimientos correspondientes.

- En este contexto, los partidos políticos y, en su caso, los precandidatos incurren en una irregularidad normativa al omitir presentar, ante la autoridad administrativa electoral nacional, los respectivos informes de gastos e ingresos de precampaña.

- La sanción que resulta aplicable una vez que ha sido acreditada la infracción respectiva, consiste en la pérdida del derecho del precandidato a ser registrado como candidato.

Precisado lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, no le asiste la razón al partido político recurrente, porque de la

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

interpretación sistemática y funcional de lo previsto en la normativa constitucional y legal trasunta se advierte que los partidos políticos y precandidatos, a cargos de elección popular, tanto a nivel federal como estatal y municipal, tienen el deber jurídico de presentar el respectivo informe de ingresos y gastos de precampaña, dentro del plazo legalmente establecido.

Esto es así, debido a que con independencia de que el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales esté previsto en el Capítulo Segundo, intitulado "*De los Procesos de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular y las Precampañas Electorales*" del Título Segundo del Libro Quinto de la citada Ley Electoral, lo cierto es que de lo establecido en el Decreto de Reforma Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, no se advierte que se haya excluido a los partidos políticos del deber de presentar los respectivos informes de gastos e ingresos de los precandidatos respectivos, por el contrario, se les reconoce como sujetos de Derecho cuyos recursos deben ser objeto de fiscalización efectiva y oportuna, con independencia de que los apliquen a procedimientos internos de selección de candidatos de naturaleza federal, estatal o municipal.

En este sentido, en el artículo 41, párrafo segundo, Base IV, de la Constitución federal, se ha establecido la facultad del Instituto Nacional Electoral de fiscalizar los ingresos y egresos de los institutos políticos, tanto para los procedimientos electorales federales como para los locales, lo cual es reiterado en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, de la Ley General de Partidos Políticos.

En este orden de ideas, el deber de los partidos políticos y los precandidatos de presentar los respectivos informes de gastos, establecido en el artículo 295, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta plenamente exigible para el instituto político apelante por parte de la autoridad responsable. Máxime que en los artículos 443, párrafo 1, inciso c), 445, párrafo 1, inciso c) y 456, párrafo 1, inciso a), e inciso c), fracción III, de la mencionada Ley Electoral, en los cuales se prevé la infracción en que incurren los partidos políticos y los precandidatos al omitir presentar el informe de egresos e ingresos de los recursos utilizados en los procedimientos internos de selección de candidatos, así como las respectivas sanciones que, en su caso, resultarían aplicables, no se dispone que la aplicación de tales previsiones legales se circunscriba a los procedimientos electorales federales.

En este orden de ideas, resulta infundado el concepto de agravio que se analiza.

3. VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCEDIMIENTO, AL DERECHO DE AUDIENCIA Y A LA DEBIDA DEFENSA

El partido político apelante así como el ciudadano enjuiciante aducen que el hecho de que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en fecha veinte de marzo de dos mil dieciséis, mediante oficio identificado con la clave INE/UTF/DA-L/6197/16, por el cual notificó a David Monreal Ávila el diverso oficio INE/UTF/DA-L/4115/16, por el cual se hizo de su conocimiento las posibles irregularidades y omisiones encontradas en la revisión de los informes de precampaña en esa entidad federativa, al otorgarle un plazo máximo de veinticuatro horas, a partir de la notificación, a fin de que presentara las aclaraciones procedentes, *“hace nugatoria una defensa adecuada, máxime que la sanción que se le impuso en la resolución que por esta vía se impugna fue la pérdida del registro como candidato a Gobernador”*.

En este orden de ideas, argumentan que en términos de lo previsto en el artículo 80, párrafo 1, inciso c), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, la Unidad Técnica de Fiscalización, respecto de los informes de precampaña, debe informar a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en un plazo de siete días contados a partir de la notificación, presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes, supuesto que, argumentan, se colmó respecto del partido político apelante, más no respecto de David Monreal Ávila, a quien se le otorgó el plazo de veinticuatro horas para dar respuesta al oficio de errores y omisiones, por lo cual en el caso del ciudadano enjuiciante no se otorgaron las garantías debidas y el plazo razonable para dar respuesta mediante una defensa adecuada.

A lo anterior agregan que si bien el día veintiuno de marzo entregó la respuesta en tiempo y forma al oficio de errores y omisiones a la Unidad Técnica de Fiscalización y que el veinticinco de marzo remitió un alcance a dicha respuesta, este solo hecho no quiere decir que tuvo una defensa adecuada.

Asimismo argumentan que se violó el debido procedimiento, toda vez que la responsable no tomó en cuenta los señalamientos realizados por el ciudadano David Monreal Ávila, quien mediante el aludido escrito de fecha veintiuno de marzo de dos mil dieciséis y el diverso en alcance del inmediato día veinticinco, hizo del conocimiento de la autoridad responsable que, si bien no fue precandidato, de manera cautelar presentaba informe de precampaña “en ceros” en el formato *“IPR-INFORME DE PRECAMPAÑA SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y DESTINO DE LOS RECURSOS PARA LOS PROCESOS ELECTORALES”*.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

A juicio de esta Sala Superior, los mencionados conceptos de agravio son **infundados**, como se expone a continuación.

En primer lugar se destaca que, de manera reiterada, este órgano jurisdiccional ha determinado que en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está previsto el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho de audiencia, al prever que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

A su vez, el artículo 16, párrafo primero, de la Ley Fundamental, establece el principio de legalidad, al disponer que nadie pueda ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En ese orden de ideas, el derecho de audiencia, consiste, entre otros aspectos, en la oportunidad de los sujetos de Derecho vinculados a un proceso jurisdiccional o a un procedimiento administrativo seguido en forma juicio, de estar en posibilidad de preparar una adecuada defensa, previo al dictado de la resolución o sentencia.

En este sentido, la aplicación y observancia del aludido derecho implica para los órganos de autoridad, entre otros deberes, el cumplimiento de las formalidades esenciales del proceso o procedimiento, las cuales, se traducen de manera genérica en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se sustente la defensa, 3) La oportunidad de presentar alegatos y, 4) El dictado de la resolución en la que se analicen, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes o sujetos de Derecho vinculados durante la tramitación del procedimiento, así como pronunciamiento del el valor de los medios de prueba ofrecidos y aportados o allegados legalmente al proceso o procedimiento seguido en forma de juicio.

Al respecto, es ilustrativa la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, identificada como tesis de jurisprudencia 2ª./J. 75/97, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Asimismo, este órgano jurisdiccional especializado ha destacado que el derecho de audiencia también se ha reconocido en el ámbito internacional, a través de diversos tratados suscritos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con la aprobación del Senado, entre otros, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyas disposiciones atinentes son al tenor siguiente:

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y
POLÍTICOS**

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

**DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS
HUMANOS**

Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

En este orden de ideas, el derecho de audiencia en términos de lo previsto en el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que a todo sujeto de Derecho, previamente a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privar del ejercicio sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en juicio, así como la posibilidad de ofrecer y aportar pruebas y formular alegatos ante el órgano jurisdiccional independiente, imparcial y establecido con anterioridad al hecho.

Lo anterior, a efecto de otorgar al gobernado seguridad y certeza jurídica de que antes de ser afectado en su patrimonio por el acto o resolución de algún órgano del Estado, será oído en defensa. En esta sentido, el derecho de audiencia consiste en la oportunidad que se concede a las partes vinculadas para estar en aptitud de plantear una adecuada defensa.

En particular tratándose del procedimiento de fiscalización se ha sostenido que los precandidatos son responsables de la rendición de sus informes de gastos de campaña ante el correspondiente partido político por lo que pueden ser sancionados al incumplir esa obligación, por lo cual la autoridad tiene el deber jurídico de hacer del conocimiento tanto de los partidos políticos como de sus precandidatos, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de precampaña a efecto de observar y tutelar el derecho de audiencia.

Ese criterio ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 26/2015, visible a fojas

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

veinticinco a veintiséis de la “*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*”, Año 8 (ocho), Número 17 (diecisiete), 2015 (dos mil quince), publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.—De lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 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 Políticos, se concluye que en el procedimiento de fiscalización se debe observar por parte de la autoridad administrativa electoral la garantía de audiencia que consiste en el derecho de toda persona a que previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privarla del ejercicio de sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento. En el modelo de fiscalización los precandidatos son responsables de la rendición de sus informes de gastos de precampaña ante el partido, por lo que pueden ser sancionados por incumplir con tal obligación. En ese sentido, la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de hacer del conocimiento, tanto de los partidos políticos como de sus precandidatos, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de precampaña, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, a fin de observar y tutelar el derecho de garantía de audiencia, tomando en consideración que la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de las obligaciones en la presentación de sus informes, trasciende a los precandidatos, pues una de las sanciones que le puede imponer la autoridad por ese hecho, consiste, precisamente en impedirles el registro o cancelarlo.

Ahora bien, previo al análisis de los conceptos de agravio, es menester tener en consideración lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, así como penúltimo párrafo de ese apartado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 443, párrafo 1, inciso d), 445, párrafo 1, inciso d), 456, párrafo 1, incisos a) y c), relacionados con los numerales 43, párrafo 1, inciso c), 75, 77, 79, párrafo 1, inciso a), fracciones I, II, III y IV, 80, párrafo 1, inciso c) fracciones I, II, III, IV y V, y 81, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, así como los artículos 3, y 22, del Reglamento de Fiscalización aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los cuales son al tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos,

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

[...]

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

[...]

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones **de los partidos políticos** a la presente Ley:

[...]

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de **precampaña** o de campaña, o no atender los requerimientos de

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos;

[...]

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones **de los aspirantes, precandidatos** o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

[...]

d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta Ley;

[...]

Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

[...]

c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

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. **Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate.** Cuando el

SUP-JDC-1521/2016 Y ACUMULADO

precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 43.

1. Entre los órganos internos de los partidos políticos deberán contemplarse, cuando menos, los siguientes:

[...]

c) Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña;

[...]

Artículo 75.

1. El Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo al inicio de las precampañas determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos.

Artículo 77.

1. El órgano interno de los partidos políticos previsto en el artículo 43, inciso c), de esta Ley, será el responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el presente Capítulo. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

2. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Artículo 79

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

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;

SUP-JDC-1521/2016 Y ACUMULADO

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

IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y

V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.

Artículo 80.

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

c) Informes de Precampaña:

I. Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;

II. La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

III. Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización;

IV. La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica, y

V. Una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.

Artículo 81.

1. Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo:

a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;

b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y

c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

Artículo 3.

Sujetos obligados

1. Los sujetos obligados del presente Reglamento son:

- a) Partidos políticos nacionales.
- b) Partidos políticos con registro local.
- c) Coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales.
- d) Agrupaciones políticas nacionales.
- e) Organizaciones de observadores electorales en elecciones federales.
- f) Organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional.
- g) Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales.

2. Los partidos políticos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales, tendrán el mismo trato que un partido político local en el ámbito de las elecciones locales y las obligaciones materia de este Reglamento.

3. Para la inscripción en el Sistema de Registro Nacional de Candidatos que disponga el Instituto, los partidos, aspirantes y candidatos independientes locales y federales, deberán indicar su RFC, además de los requisitos que el Reglamento emitido por el Consejo General del Instituto disponga.

Artículo 22.

1. Los informes que deben presentar los sujetos obligados son los que establecen la Ley de Partidos y la Ley de Instituciones, y pueden clasificarse de la manera siguiente:

[...]

b) Informes de proceso electoral:

I. Informes de precampaña.

[...]

De la normativa constitucional, legal y reglamentaria trasunta se concluye que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procedimientos electorales, federal y locales, así como de las precampañas y campañas de los precandidatos y candidatos, respectivamente.

De los preceptos transcritos se obtiene que existe el deber jurídico como responsables primarios o directos, de los partidos políticos para presentar los informes de precampaña, en tanto que los precandidatos tienen el deber de presentar sus informes ante los institutos políticos.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Asimismo, se advierte que una vez presentados esos informes ante la autoridad fiscalizadora, el Instituto Nacional Electoral tiene el deber jurídico de revisar esos informes y, sólo en el caso de que advierta la existencia de errores u omisiones técnicas en los mismos, deberá prevenir a los partidos políticos para que subsanen esas deficiencias, plazo que será de siete días.

También se debe destacar que la entrega de informes para la fiscalización de las precampañas no debe ser un informe cualquiera, sino que debe ser un informe detallado que se entregue en los formatos autorizados para tal efecto por la autoridad sancionadora.

Por otra parte, ante la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña, la autoridad fiscalizadora debe actuar conforme a lo previsto en el párrafo anterior, dado que ante la omisión mayor (omisión de presentar informe de gastos de precampaña), se debe seguir un procedimiento similar al anterior.

En el caso de omisión de presentación de informes de gastos de precampaña por parte de los partidos políticos, esta Sala Superior ha considerado que, 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 ese procedimiento se deben respetar las formalidades que rigen al debido proceso, reglas aplicables al procedimiento administrativo.

Por otra parte, cabe destacar que el artículo 446, párrafo 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que constituyen infracciones de los aspirantes a cargos de elección popular a la propia Ley, entre otras, no presentar los informes que correspondan.

Al respecto, en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), se prevé que las infracciones en que incurran los 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

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

Asimismo, se debe tener presente que el artículo 3, párrafo 1, inciso g) del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, establece que son sujetos obligados del propio reglamento, entre otros, los precandidatos a cargos de elección popular federales y locales, siendo que en términos del artículo 4, párrafo 1, inciso g), del mismo ordenamiento, se entiende por precandidato al ciudadano que conforme a la Ley de Partidos y a los estatutos de un partido político, participa en el procedimiento de selección interna de candidatos para ser postulado como candidato a cargo de elección popular.

En cuanto a las notificaciones, en el artículo 9, párrafo 1, incisos a), fracción V e inciso c), fracción II, del aludido Reglamento, se prevé que las notificaciones serán de carácter personal, cuando así se determine, pero en todo caso lo serán las que deben efectuarse a los precandidatos; en tanto que se deberá notificar por oficio al órgano partidista, los oficios de errores y omisiones que se adviertan durante el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos que los partidos políticos presenten a la Unidad Técnica.

Sobre el particular, esta Sala Superior considera que **aun cuando en el invocado Reglamento no se prevé que los aludidos oficios se notifiquen también a los precandidatos, debe entenderse que existe obligación de la Unidad Técnica de Fiscalización de efectuar la notificación a dichos precandidatos, en debido cumplimiento al derecho de audiencia**, máxime que la omisión de entregar los respectivos informes de ingresos y gastos de precampaña, tiene como consecuencia 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.

Ahora bien, en el particular, mediante oficio identificado con la clave INE/UTF/DA-L/4115/16, de seis de marzo de dos mil dieciséis, suscrito por el Director de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se hizo del conocimiento del partido político ahora apelante diversas observaciones con relación a errores y omisiones relativos al informe de precampaña de los precandidatos a Gobernador, Diputado Local y Presidente Municipal, respecto del procedimiento electoral local 2015-2016 (dos mil quince-dos mil dieciséis) en el Estado de Zacatecas.

Con relación al informe de precampaña del precandidato David Monreal Ávila le requirió *“presentar, a través del Sistema Integral de Fiscalización V 2.0, el informe correspondiente y las aclaraciones que a su derecho convengan”*.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Asimismo, en el mencionado proveído se señaló que con la finalidad de observar y respetar el derecho de audiencia de cada uno de los precandidatos involucrados el partido político denominado MORENA debía hacer del conocimiento esos ciudadanos las observaciones precisadas en ese oficio, para efecto de que presentaran las aclaraciones procedentes. Además vinculó a citado instituto político para que recabara los acuses de recibo de la mencionada “comunicación”.

Para mayor claridad se transcribe la parte atinente del aludido oficio, la cual es al tenor literal siguiente:

[...]

Con la finalidad de garantizar el debido derecho de audiencia a los precandidatos involucrados y en caso de que se determine si hay responsabilidad de los mismos en las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de precampaña, materia del estudio en el estado de Zacatecas, de conformidad con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales, 44 y 223, numeral 6 del Reglamento de Fiscalización, le solicito haga del conocimiento de sus precandidatos las observaciones que se detallan en el presente oficio, a efecto de que los precandidatos presenten las aclaraciones que consideren procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de la respuesta al oficio de errores y omisiones

[...]

Es importante destacar que el plazo otorgado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para efecto de que los sujetos obligados desahogaran el mencionado requerimiento fue de siete días naturales computados a partir de la notificación de aludido acuerdo, como se observa de lo siguiente:

[...]

Se le solicita recabar los acuses de recibo de las comunicaciones que realice a sus precandidatos y remita dicha documentación a esta autoridad, al momento de dar contestación al presente oficio

[...]

Al respecto, el mencionado instituto político mediante escrito identificado con la clave SFMZ-003/2016, de diez de marzo de dos mil dieciséis, presentado ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Zacatecas el inmediato día once, desahogo el aludido requerimiento en el cual, esencialmente manifestó lo siguiente:

[...]

La propaganda observada no corresponde a ninguna precampaña de MORENA en el Estado de Zacatecas, dichos eventos y propaganda observada corresponden a las actividades ordinarias de MORENA como partido político

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

[...]

Los ciudadanos David Monreal Ávila, Soledad Luevano Cantú, Gerardo Espinoza Solís y José Dolores Hernández Escareño, no tienen calidad de precandidatos y los eventos y propaganda donde son mencionados es en su calidad de promotores de la Soberanía Nacional

[...]

toda la propaganda observada no hace alusión a que son precandidatos ni se solicita el voto de los militantes para una contienda interna, de igual manera siempre son mencionados como promotores de la soberanía nacional por el partido MORENA

Dado el sentido del escrito trasunto, la autoridad fiscalizadora emitió un diverso requerimiento, mediante el oficio identificado con la clave INE/UTF/DA-L/4115/16, de fecha dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, notificado personalmente al ciudadano David Monreal Ávila el inmediato día veinte, en el cual se hizo de su conocimiento que

[...]

...con la finalidad de garantizar su debido derecho de audiencia, en virtud de las posibles irregularidades encontradas en el marco de la revisión de los informes de precampaña, materia de estudio en el estado de Zacatecas; de conformidad con lo establecido en los artículos 445, de la LGIPE, 44 y 223, numeral 6 del RF, le hago de su conocimiento las observaciones que se detallan en el oficio número INE/UTF/DA-L/4115/16, notificado a MORENA el día 6 de marzo de 2016, del cual se adjunta una copia como **Anexo 1** del presente oficio, a efecto que presente las aclaraciones que considere procedentes dentro del plazo de 24 horas a partir de la notificación del presente oficio, en virtud de que de las mismas se desprenden conductas que presumen su actividad como precandidato y diversas infracciones derivadas de los recursos involucrados.

[...]

Al respecto, el mencionado ciudadano por escrito de veintiuno de marzo de dos mil dieciséis, desahogo el requerimiento señalando, esencialmente que:

[ocupó] el cargo de Senador de la República por el Estado de Zacatecas, hasta el pasado 18 de febrero” por lo que “durante el periodo del 02 de enero al 10 de febrero del presente año, no participe como precandidato, ni realice actividades para competir en el proceso de selección interna para la candidatura al Gobierno del Estado de Zacatecas”

[...]

la asamblea postulativa de aspirantes al cargo de la elección de gobernador, se realizó hasta el 07 de febrero, resultando una candidatura única a partir de dicha fecha, por lo que no hubo actividad de competencia ni contienda interna que ameritara la realización de actividades de precampaña

[...]

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

el pasado 14 del presente y en base al dictamen y que fui aspirante único se procedió a presentar la solicitud de registro como candidato a la Gubernatura del Estado por el partido MORENA.

[...]

Hechas las precisiones anteriores, a juicio de esta Sala Superior no asiste la razón a los demandantes cuando argumentan que la Unidad Técnica de Fiscalización vulneró las reglas del debido procedimiento y vulneró el derecho de audiencia del precandidato, al otorgar un plazo de veinticuatro horas a efecto de que presentara las aclaraciones o rectificaciones que considerara pertinentes, en lugar de conceder el plazo de siete días previsto en el artículo 80, párrafo 1, inciso c), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos.

En efecto, para esta Sala Superior, el mencionado plazo fue otorgado conforme a lo previsto en el aludido precepto legal. Esto es así, porque como se ha precisado, mediante el oficio identificado con la clave INE/UTF/DA-L/4115/2016 de seis de marzo de dos mil dieciséis, recibido por MORENA el mismo día, se le notificó al mencionado partido político las observaciones derivadas de la revisión de los informes de precampaña, para lo cual se le otorgó un plazo de siete días naturales computados a partir de la notificación de ese proveído.

Sin embargo, como se ha señalado el citado instituto político omitió presentar el respectivo informe de gastos e ingresos de la precampaña al candidato a Gobernador en el Estado de Zacatecas.

Al caso de debe destacar, que la autoridad fiscalizadora, a fin de garantizar el derecho de audiencia del ciudadano le requirió personalmente que presentara el respectivo informe de gastos e ingresos de precampaña, sin embargo, como se ha señalado el David Monreal Ávila no subsanó la irregularidad en la que había incurrido, respecto de la mencionada omisión de presentar el correspondiente informe de precampaña.

En este contexto, a juicio de esta Sala Superior no asiste razón a los actores, porque como se ha razonado a cada uno de ellos se les respeto su derecho de audiencia y debido procedimiento, puesto que se les notificó la irregularidad en que habían incurrido y se les señaló el plazo legalmente previsto para subsanarla e incluso se le otorgó un plazo adicional al aludido precandidato para el efecto de que presentará el respectivo informe de gastos e ingresos; no obstante tal irregularidad no fue subsanada.

Sin que constituya obstáculo a la anterior conclusión el hecho de que David Monreal Ávila haya presentado en alcance

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

escrito de fecha veinticinco de marzo por el cual remitió el formato *"IPR Informe de precampaña sobre el origen, monto y destino de los recursos"*, el cual se muestra en ceros, debido a que tal escrito se presentó fuera del plazo de veinticuatro horas previsto por la autoridad fiscalizadora.

Además se debe destacar que no fue presentado ante el partido político nacional denominado MORENA, como debió de haber sido conforme a lo establecido en la normativa electoral, además de que no fue presentado en el formato autorizado por la autoridad fiscalizadora.

Lo anterior es así, en autos está plenamente acreditado que mediante oficio de seis de marzo, se requirió al partido político nacional denominado MORENA, para que en el plazo de siete días presentara del informe de gastos de precampaña, entre otros, el concerniente a David Monreal Ávila, precandidato a Gobernador en el Estado de Zacatecas y se le ordenó hacer esta circunstancia del conocimiento de este ciudadano, es evidente que la autoridad fiscalizadora cumplió su deber jurídico previsto en la normativa electoral.

Ahora bien, en estos también está acreditado que a fin de garantizar el derecho de audiencia de David Monreal Ávila, el Instituto Nacional Electoral le requirió directamente a ese ciudadano la presentación del informe de gastos de precampaña, dentro del plazo de veinticuatro horas, plazo que se considera adecuado a Derecho, debido a que si el ciudadano tenía el deber jurídico de presentar ante su partido político su informe de gastos de precampaña a más tardar siete días posteriores a que hubiera concluido el periodo de precampaña, lo cual en el mejor de los casos sería el diecisiete de febrero de dos mil dieciséis.

Al respecto se debe destacar que no existe constancia en autos con lo cual se acredite el cumplimiento a tal deber jurídico ni tampoco existe alegación alguna de David Monreal Ávila o Morena en ese sentido. Por el contrario, está acreditada en autos la omisión de presentar tal informe dado que los actores alegaron que el mencionado ciudadano nunca tuvo la calidad jurídica de precandidato.

En este orden de ideas, si el ciudadano incumplió tal deber jurídico y ante el requerimiento a MORENA se ordenó hacer del conocimiento la omisión a ese ciudadano y espontáneamente no cumplió, es evidente que la autoridad fiscalizadora actuó conforme a Derecho al darle el plazo de

En este sentido, la determinación asumida por la autoridad responsable ante los incumplimientos de los sujetos obligados es correcta, porque no constituye un acto arbitrario,

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

sino que es dictado en el cumplimiento estricto de la norma que establece el plazo para tal efecto, lo cual ante existencia de la omisión actualizó el supuesto normativo previsto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo a que en el caso de incumplimiento del deber del precandidato de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legalmente establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no deberá ser registrado como candidato, consecuencia expresa para el caso.

A juicio de este órgano jurisdiccional es correcta la determinación de la autoridad responsable debido a que toda vez que los ahora actores omitieron presentar el informe de precampaña al cargo de Gobernador ante el órgano interno correspondiente del partido político nacional denominado Morena en los siete días siguientes a la celebración de la asamblea estatal, David Monreal Ávila, incumplió lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 2, y 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 79, párrafo 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos y 238 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por lo que es conforme a Derecho la negativa o cancelación del registro como candidato a Gobernador de Zacatecas de David Monreal Ávila.

Finalmente, esta Sala Superior considera pertinente exponer lo siguiente.

Según consta en el Dictamen Consolidado, la Unidad Técnica de Fiscalización, en los recorridos que efectuó su personal, y en los monitoreos que realizó en prensa y páginas de Internet detectó una serie de gastos imputables a David Monreal Ávila y que no fueron reportados, los cuales se describen a continuación.

1. Eventos públicos

La Unidad Técnica de Fiscalización detectó la realización de cuatro eventos: dos en el municipio de Guadalupe, uno en el de Fresnillo y uno en el de Zacatecas.

Sobre el particular, la Unidad Técnica de Fiscalización determinó que los mismos beneficiaban al ciudadano David Monreal Ávila como precandidato único, pues contrario a lo argumentado por MORENA, no se trataba de actividades que se pudieran calificar como ordinarias, porque los gastos que en ellas se detectaron, fueron personalizados, es decir, tuvieron el objeto claro de promover la candidatura de David Monreal Ávila a la gubernatura del Estado de Zacatecas.

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

En consecuencia, al no haberse reportado los mencionados gastos, la Unidad Técnica de Fiscalización procedió a determinar su costo y concluyó que los mismos ascendían a la cantidad de \$168,250.00 (ciento sesenta y ocho mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.).

2. Casas de precampaña

La Unidad Técnica de Fiscalización también observó que MORENA no reportó el inmueble utilizado como casa de precampaña de su cargo de Gobernador, y al considerar insatisfactoria la respuesta del instituto político al oficio de errores y omisiones, le determinó la omisión de reportar un gasto por \$11,000.73 (once mil setenta y tres pesos 73/100 M.N.).

3. Propaganda en vía pública

Derivado de una compulsas, la Unidad Técnica de Fiscalización determinó que había setenta y cinco testigos de propaganda colocada en la vía pública que beneficiaba al precandidato al cargo de gobernador de MORENA.

Sin embargo, tras la respuesta de MORENA al oficio de errores y omisiones, concluyó que solamente catorce bardas correspondían a propaganda personalizada que no se había reportado en el informe de gastos de precampaña.

En consecuencia, determinó que no se había reportado un gasto por \$43,450.00 (cuarenta y tres mil cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 M.N.).

4. Desplegados

Como resultado del monitoreo de desplegados ordenado a la Coordinación Nacional de Comunicación Social, se localizó una inserción en prensa que beneficiaba al precandidato a gobernador de MORENA.

Sobre el particular, al no considerar satisfactoria la respuesta al oficio de errores y omisiones que dio MORENA, la Unidad Técnica de Fiscalización procedió a dictaminar el monto del gasto no reportado, concluyendo que ascendía a \$998.00 (novecientos noventa y ocho pesos 00/100 M.N.).

5. Monitoreo en páginas de Internet y redes sociales

Finalmente, al realizar el proceso de monitoreo en páginas de internet y redes sociales, la Unidad Técnica de Fiscalización observó la realización de eventos y actos públicos, en los que se localizó diversa propaganda y gastos operativos.

Tras revisar la respuesta al oficio de errores y omisiones de MORENA y concluir que los gastos fueron personalizados, la

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

Unidad Técnica de Fiscalización procedió a determinar su monto, y concluyó que ascendía a \$32,527.90 (treinta y dos mil quinientos veintisiete pesos 90/100 M.N.).

De todo lo anterior, se concluye que la Unidad Técnica de Fiscalización detectó gastos no reportados por más de \$250,000.00 (doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), los cuales no fueron aclarados ni por el partido político ni por el candidato.

Ello deja en evidencia, además, que el informe de gastos de precampaña que el precandidato enjuiciante presentó en ceros el veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, no es un ejercicio razonado con el que se permita cumplir con la finalidad de los informes de precampaña, que es verificar que no se utilicen en los procesos democráticos recursos de procedencia ilícita, y por lo mismo, no es un documento apto para subsanar la omisión en la que incurrieron el instituto político y el precandidato.

Conforme a lo expuesto y resuelto, lo procedente conforme a Derecho es confirmar la resolución controvertida en la parte impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de apelación radicado con la clave de expediente **SUP-RAP-198/2016** al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-1521/2016**.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al expediente del medio de impugnación acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución controvertida en la parte correspondiente a la presunta omisión de presentación de informe del precandidato David Monreal Ávila, identificada como conclusión 2, así como las respectivas sanciones impuestas, de multa para el instituto político denominado MORENA y de pérdida del derecho a ser registrado o cancelación del registro del ciudadano enjuiciante como candidato a Gobernador el Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, emitimos el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**SUP-JDC-1521/2016
Y ACUMULADO**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**