

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-171/2015

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA: MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: ENRIQUE FIGUEROA
ÁVILA Y MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ

México, Distrito Federal, a seis de mayo de dos mil quince.

SENTENCIA

Que recae al recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la resolución **INE/CG203/2015**¹ relativa a las **irregularidades** encontradas en el dictamen consolidado de la **revisión de los informes de precampaña** respecto de los ingresos y gastos de los **precandidatos** al cargo de **Gobernador** correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en **Campeche**, mediante la cual se impuso a diversos partidos políticos sanciones económicas.

RESULTANDO

I. Antecedentes

De las constancias del expediente y de las afirmaciones de las partes recurrentes, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Hechos:

¹ Resolución emitida por el CG del INE el pasado 22 de abril de 2015

a) Inicio del proceso electoral en San Luis Potosí. El siete de octubre de dos mil catorce, se dio formal inicio al Proceso de Elección de Gobernador, en el Estado de Campeche.

b) Presentación de informes de precampaña. El pasado cinco de marzo, siete partidos políticos presentaron informes del gasto de precampañas ante la Unidad Técnica de Fiscalización.²

c) Oficios de errores y omisiones. De la revisión efectuada a los Informes de Precampaña, el veinte de abril de este año, la Unidad Técnica de Fiscalización, procedió a informar a los Partidos Políticos³ la existencia de los errores y omisiones técnicas, que derivaron del incumplimiento al marco normativo, con el fin de garantizar su derecho de audiencia, oficios que fueron desahogados oportunamente por los institutos políticos.

d) Aprobación de la Resolución por el Consejo General. El veintidós de abril de dos mil quince, el Consejo General aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en los informes de precampaña de los precandidatos a Gobernador en Campeche⁴, en la que esencialmente se sancionó al Partido Acción Nacional por una falta formal y una de fondo⁵.

² Los partidos políticos que presentaron informes de precampaña fueron: PAN, PRI, PRD, PT, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Morena.

³ Los partidos políticos que fueron requeridos fueron el PAN, PRI y Nueva Alianza.

⁴ Consultable en la página electrónica http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/04_Abril/CGex201504-22/CGex201504-22_rp_2_1.pdf

⁵ Los puntos resolutiveos de la resolución fueron los siguiente:

PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **25.1** de la presente Resolución, se impone al **Partido Acción Nacional**, la siguiente sanción:

a) Falta de carácter formal: conclusión 3.

Una multa consistente en **10** (diez) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince a razón de \$70.10, mismos que ascienden a la cantidad de **\$701.00** (Setecientos un pesos 00/100 M.N.).

b) Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 6.

Una multa consistente en **128 (ciento veintiocho)** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince a razón de \$70.10, misma que asciende a la cantidad de **\$8,972.80** (Ocho mil Novecientos setenta y dos pesos 80/100 M.N.).

SEGUNDO. Hágase del conocimiento del Instituto Electoral de Campeche, a efecto de que las multas determinadas en el Resolutivo anterior sean pagadas en dicho Organismo Público Local

SUP-RAP-171/2015

II. Recursos de apelación.

a) Demanda de recurso de apelación. El veinticinco de abril de la presente anualidad, el Partido de la Revolución Democrática presentó demanda de recurso de apelación en contra de la resolución que se precisó.

b) Remisión del expediente. El treinta siguiente, el Secretario General del Instituto Nacional Electoral remitió a esta Sala Superior el expediente integrado con el escrito de demanda y demás documentación atinente.

c) Recepción, registro y turno de expediente. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente del recurso de apelación, registrarlo con la clave **SUP-RAP-171/2015**, así como turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 46 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo se cumplimentó mediante oficio de la misma fecha, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones de esta propia Sala Superior.

d) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la Magistrada Instructora determinó, entre otras cosas, radicar el expediente

Electoral, en términos del artículo **458, numeral 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales se harán efectivas una vez que haya sido legalmente notificada la presente Resolución.**

TERCERO. Se instruye al Instituto Electoral de Campeche que en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de las sanciones económicas impuestas en esta Resolución, sean destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, una vez que la presente Resolución haya causado estado. Asimismo, el Instituto Electoral de Campeche debe notificar al INE cuando haya enterado dichos recursos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CUARTO. Se solicita al Organismo Público Local que informe al Instituto Nacional Electoral respecto de la ejecución de las sanciones impuestas en la presente Resolución.

QUINTO. Dese vista al Instituto Electoral de Campeche en relación a los resolutivos de mérito, para que a través de su conducto, notifique a los Partidos Políticos Nacionales con registro local en el estado de Campeche, el contenido de la presente Resolución.

SEXTO. Publíquese una síntesis de la presente Resolución en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los quince días siguientes a aquél en que ésta haya causado estado”.

de cuenta, admitir a trámite la demanda, cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación señalados en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional a fin de impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio de la cual se impuso una sanción a un diverso instituto político, con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de Gobernador correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015, en Campeche.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Se cumple el requisito previstos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

SUP-RAP-171/2015

porque la demanda: *i)* se presentó por escrito ante la autoridad responsable; *ii)* en ellas se señala el nombre del recurrente; *iii)* el domicilio para recibir notificaciones; *iv)* la identificación de la resolución impugnada y de la autoridad responsable; *v)* la mención de los hechos y de los agravios que el recurrentes dice que le causa el acto reclamado; y, *vi)* se asienta el nombre así como la firma autógrafa del representante de la apelante.

b) Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que, el acto impugnado se emitió el veintidós de abril de dos mil quince y la demanda se presentó el veinticinco siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previstos para tal efecto.

c) Legitimación y personería. Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante propietarios ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; por tal motivo, se justifica en los casos concretos, lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. Se estima que el recurrente tienen interés jurídico para impugnar la resolución de quince de abril de dos mil quince, toda vez que el Partido de la Revolución Democrática argumenta una violación al principio de legalidad atento al contenido y alcances de la misma y esta Sala ha determinado que los partidos políticos tienen interés tuitivo para presentar medios de impugnación para lograr que en todos los actos y resoluciones se respete el referido principio.

f) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos analizados en el presente considerando y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de los asuntos planteados.

TERCERO. Temas de agravio y metodología de estudio.

Esta Sala Superior observa que contra la resolución impugnada, el apelante formula los temas de agravio siguientes:

- I. Momento en que se deben pagar las multas, con la resolución o cuando causa estado la misma.
- II. A quién se debe entregar el importe de las multas que paguen los partidos políticos (CONACYT o instituto equivalente en Campeche), y
- III. La omisión de sancionar a los precandidatos.

De conformidad con lo anterior, esta Sala Superior determina que, por cuestión de método, los temas de agravio previamente identificados serán examinados en el orden que han quedado enumerados, toda vez que sus respectivos alcances, permite que puedan ser examinados en forma separada y en el orden sucesivo que se ha propuesto.

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

El agravio es **fundado** y suficiente para **modificar**, en la parte impugnada, las resoluciones controvertidas, toda vez que la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de hacer efectivas las multas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, es contrario a los principios de legalidad y de certeza al dejar de aplicar lo previsto en los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

SUP-RAP-171/2015

El principio de legalidad encuentra su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política y entraña que todo acto de los órganos del Estado debe estar debidamente fundado y motivado por el derecho en vigor, e implica la sujeción plena de éstos a la ley, tanto cuando realizan actos concretos, como cuando, en ejercicio de la potestad reglamentaria, establece las normas a las que, en lo sucesivo, habrán de sujetarse.

De forma tal que los actos y determinaciones que emitan los órganos del Estado, deben apegarse a lo previsto en la ley y en los reglamentos emitidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que supone que exista convicción y certidumbre de que aquello que se determina o en lo que se actúa, encuentra sustento en normas legales y reglamentarias emitidas por las autoridades competentes.

Por tanto, el principio de certeza en relación con el de legalidad, exige la congruencia que debe existir entre los actos de los órganos del Estado y lo establecido en un ordenamiento legal, así como entre las normas superiores y las inferiores. Un órgano del Estado jamás podrá exceder los actos establecidos en la ley, no podrá dejar de aplicar lo que en la ley se prevé, ni podrá ir más allá de la regulación que la norma le establece.

Además, dichos principios también entrañan la obligación de los órganos del Estado de emitir sus actos y determinaciones con estricto apego a las normas previamente expedidas por las instancias competentes.

En tal sentido, es a través del principio de legalidad como se garantiza la certeza en los actos y determinaciones de los órganos del Estado, de otra forma, los ciudadanos no contarían con los elementos para conocer las razones de la determinación adoptada, así como los fundamentos que la sustentan.

Por tanto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como órgano constitucional autónomo, se encuentra obligado a acatar dichos principios en cada una de sus determinaciones, de lo contrario éstas serían nulas.

En las resoluciones controvertidas el Consejo General responsable determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

INE/CG203/2015

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA RESPECTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015 EN CAMPECHE

[...]

SEGUNDO. Hágase del conocimiento del Instituto Electoral de Campeche, a efecto de que las multas determinadas en el Resolutivo anterior sean pagadas en dicho Organismo Público Local Electoral, en términos del artículo **458, numeral 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales se harán efectivas una vez que haya sido legalmente notificada la presente Resolución.**

TERCERO. Se instruye al Instituto Electoral de Campeche que en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de las sanciones económicas impuestas en esta Resolución, sean destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, una vez que la presente Resolución haya causado estado. Asimismo, el Instituto Electoral de Campeche debe notificar al INE cuando haya enterado dichos recursos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CUARTO. Se solicita al Organismo Público Local que informe al Instituto Nacional Electoral respecto de la ejecución de las sanciones impuestas en la presente Resolución.

[...]

De los extractos de la resolución impugnada antes transcrita se observa que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ordenó que la multa determinada en la resolución se hará efectiva una vez que hayan sido legalmente notificadas, esto es, determinó aplicar las multas a los partidos políticos de forma inmediata a la aprobación y notificación de la resolución, sin esperar a que la multa hubiere causado estado.

Para fundamentar dicha determinación, el Consejo General responsable solamente citó el artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

SUP-RAP-171/2015

De dichos preceptos se desprende lo siguiente:

- Que las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto; si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.
- Que los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en este Libro Octavo, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales.

De lo anterior se advierte que el Consejo General responsable no sustentó la determinación de hacer efectivas las multas impuestas a partir de su notificación, en precepto normativo alguno, ni tampoco citó los artículos de los reglamentos citados por los partidos políticos recurrentes.

En tal sentido, en concepto de los partidos políticos recurrentes, el Consejo General responsable viola el principio de legalidad al dejar de observar lo establecido en el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, así como 43, párrafo 5 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

En el artículo 342, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización se establece lo siguiente:

“Las multas que fije el Consejo que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7

y 8 de la Ley de Instituciones, en el plazo que señale la resolución y, en caso de no precisarlo, dentro de los quince días siguientes contados a partir de la notificación de la resolución de mérito. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.”

Por su parte en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se prevé lo siguiente:

“Sanciones

Artículo 43

4. Las multas que fije el Consejo que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General, en el plazo que señale la Resolución y, en caso de no precisarlo, dentro de los quince días siguientes contados a partir de la notificación de la Resolución de mérito. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.”

De los preceptos reglamentarios antes precisados se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, determinó que el pago de las multas que se impusieran por dicho órgano se harían efectivas una vez que éstas causaran estado, es decir, que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto es, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, dispuso que las multas que al efecto imponga serán aplicadas hasta en tanto hayan causado estado, favoreciendo con ello el derecho a la legítima defensa de los sujetos responsables, de forma tal que, en caso de ser recurridas ante las instancias jurisdiccionales, las multas se harían efectivas hasta que se hubieran confirmado por el órgano jurisdiccional competente.

Ello considerando que en el supuesto de que las multas impuestas por la autoridad administrativa electoral sean recurridas, existe la posibilidad de que este Tribunal Electoral las confirme, modifique o revoque, por lo que

SUP-RAP-171/2015

ante tal circunstancia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, en los reglamentos antes referidos, que las multas se aplicarían hasta en tanto hubiera una determinación jurisdiccional que las confirme, revoque, modifique o causaran estado si no hubiesen sido impugnadas.

En términos de lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, incisos a), gg), ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con la atribución expresa de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones que legalmente tiene conferidas, entre ellas la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

En tal sentido, si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentra facultado para emitir la reglamentación respectiva, entre otros, en materia de fiscalización, ello implica que no se encuentra facultado para dejar de observar lo previsto en los reglamentos que se encuentren vigentes, sin que existan razones suficientes que justifiquen tal circunstancia, pues ello vulneraría el principio de legalidad y de certeza jurídica.

Por tanto, la responsable, en tanto autoridad de carácter administrativo, no puede dejar de aplicar una norma reglamentaria que ella misma aprobó en ejercicio de las facultades que tiene legalmente conferidas, toda vez que las referidas normas reglamentarias no han sido derogadas o modificadas por dicha autoridad, por lo que su vigencia continúa, en consecuencia no existe precepto legal alguno que permita a dicha autoridad apartarse de su contenido.

No es óbice a lo anterior que en el artículo 458 párrafo 7, *in fine*, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que en el caso de los partidos políticos, el monto de las multas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la

resolución, pues ello no autoriza a la autoridad responsable de apartarse de lo previsto en los reglamentos respectivos, pues fue con el objeto de dar contenido a preceptos como el citado, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral expidió los reglamentos antes referidos.

Ahorabien, en términos de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6 constitucional, así como 44, párrafo 1, inciso aa); 190, párrafo 2; 191, párrafo 1, inciso, g); 192, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el órgano responsable de conocer de las infracciones en materia de fiscalización e imponer las sanciones correspondientes, las cuales deben sujetarse a lo establecido en la propia Constitución, las leyes y reglamentos aplicables, incluida la forma en que, en su caso, dichas sanciones serán aplicadas.

En la especie, como ya quedó precisado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, en las resoluciones impugnadas, que las multas impuestas a los partidos políticos en las respectivas resoluciones se harían efectivas en cuanto éstas fueran notificadas, sin observar lo previsto en el artículo 342, párrafo 1 del reglamento de fiscalización, ni 43, párrafo 5 del Reglamento del Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y sin que se advierta alguna razón o fundamento jurídico, mediante la cual el referido Consejo hubiera justificado su proceder, con lo que vulneró, en perjuicio de los partidos políticos recurrentes, los principios de legalidad y certeza que deben ser observados en todos los actos y determinaciones que emita en ejercicio de sus facultades y atribuciones.

No pasa inadvertido que en la ley se establece que la interposición de los medios de impugnación no suspende el acto impugnado y que la lectura de dicha disposición podría dar lugar a considerar que de inmediato puede hacerse efectiva la multa en cuestión, sin embargo, al haber el Consejo General emitido las normas reglamentarias de referencia estableció en las mismas un derecho hacia los justiciables y una obligación para sí mismo,

SUP-RAP-171/2015

que consiste en que las resoluciones en las que imponga una multa podrán hacerse efectivas hasta que las mismas causen estado. Por lo cual en cumplimiento de certeza dicha institución debe dar cumplimiento a las normas que ha emitido.

Con base en lo anterior, lo procedente es **modificar** la resolución controvertida para el efecto de que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, así como 43, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, ambos del Instituto Nacional Electoral, la multa impuesta al en la respectiva resolución se haga efectivas cuando éstas hayan causado estado, en el plazo que al efecto determine el Consejo General responsable.

Al haber resultado fundado el agravio relativo a la violación a los principios de legalidad y certeza en relación a la temporalidad en la que deben aplicarse las multas impuestas a los partidos políticos recurrentes en las resoluciones impugnadas, se estima innecesario el estudio del resto de los motivos de agravio relacionados con dicha temática.

II. Ilegalidad respecto al destino de las multas que hayan causado estado.

El partido recurrente refiere que es ilegal que la autoridad responsable indique que el importe de las multas serán remitidas al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) toda vez que al tratarse de sanciones que serán aplicadas al financiamiento público estatal, una vez que hayan causado estado las mismas, corresponde a los Organismos Públicos Locales, conforme a su normatividad, determinar el destino del importe de las multas, conforme a lo establecido en los artículos 342, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, así como 43, numeral 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, ambos del Instituto Nacional Electoral.

El agravio es sustancialmente **fundado** toda vez que, de una interpretación sistemática y funcional, de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, fracción I, inciso aa); 190; 191, inciso g) y 458, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, inciso d) y 8, de la Ley General de Partidos Políticos; así como 342, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, y 43, numeral 5, del Reglamento Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se advierte que, en materia de fiscalización, los recursos que se obtengan de la aplicación de las multas impuestas a los sujetos sancionados deben destinarse a los organismos nacional o estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, dependiendo del tipo de procedimiento electoral de que se trate, esto es, si se trata de un procedimiento local o federal.

De los preceptos constitucional, legales y reglamentarios antes citados, se advierte que para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral, entre otras atribuciones, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, la cual estará a cargo del Consejo General de dicho Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización.

A dicho Consejo General le corresponde conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en términos de ley, entre dichas infracciones se encuentran las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

En este sentido, se apunta que los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades

SUP-RAP-171/2015

federales en aplicación de la ley General, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas con motivo de un procedimiento local y en aplicación de la ley local.

Por último, el pago de las sanciones correspondientes cuando estén relacionadas con el ámbito local deberán apegarse a lo establecido en la legislación local correspondiente.

Uno de los aspectos que fueron motivo de la reforma constitucional de dos mil catorce, fue precisamente el relacionado con la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, atribución que a raíz de dicha reforma constitucional y legal, fue conferida al Instituto Nacional Electoral tanto para procesos electorales como locales. Esto es, en materia de fiscalización las multas siempre serán impuestas por la autoridad nacional y solamente en los casos en que la facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos sea delegada a los organismos públicos locales, por éstos últimos⁶.

Por tanto, el párrafo 8, del artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe ser interpretado a la luz de los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios antes referidos, privilegiando el ámbito en el que se presentó la irregularidad, esto es, si se presentó en el marco de un proceso electoral local o federal, para definir el destino de los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas, de acuerdo con el origen de los recursos que se someten a la fiscalización de la autoridad administrativa electoral.

⁶ La facultad de delegación se encuentra prevista en el artículo 41, base V, Apartado C, inciso b), de la Constitución General de la República; así como en los artículos 125 y 195 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo contrario, una interpretación literal de dicho precepto normativo implicaría que las multas que se impongan en materia de fiscalización siempre serían destinadas al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, toda vez que la Constitución y la ley general otorgan dicha facultad al Instituto Nacional Electoral salvo que, por excepción, delegue dicha facultad a los organismos electorales locales.

De tal forma que, cuando la sanción sea impuesta por irregularidades en la presentación de informes de ingresos y gastos respecto de un proceso electoral local, los recursos obtenidos deben ser destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa que corresponda, salvo que en la entidad federativa no existan las mencionadas instituciones, caso en el cual se debe estar a lo previsto en la normativa constitucional y legal local y a falta de disposición, los recursos se destinarán al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Mientras que, cuando las irregularidades en la fiscalización de los recursos sean respecto de procesos federales, los recursos serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En la especie, la resolución recurrida se encuentra relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos al cargo de Gobernador, correspondientes al Proceso Electoral Ordinario dos mil catorce-dos mil quince en Campeche.

Por tanto, en tal caso, los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas a los partidos políticos sancionados deberán ser destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de esa entidad federativa a la que corresponde el proceso electoral respectivo, salvo que no se encuentre contemplada su existencia en la legislación correspondiente, en cuyo caso

SUP-RAP-171/2015

deberán destinarse al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En todos los casos, la remisión de los recursos respectivos deberá realizarse cuando las multas hayan causado estado.

III. Omisión de sancionar a precandidatos.

En resumen, el Partido de la Revolución Democrática señala que al emitir la resolución impugnada el Consejo General responsable vulneró los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso, porque dejó de realizar la individualización de las sanciones económicas que le corresponden tanto a los precandidatos a cargos de elección popular, como a los partidos políticos, sin considerar que conforme a las reformas electorales del año dos mil catorce, los precandidatos son responsables solidarios con los institutos políticos en la rendición de informes de ingresos y egresos, relativos a las precampañas electorales.

Dicho partido recurrente señala, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral únicamente consideró como responsable a los partidos políticos, eximiendo de todo tipo de responsabilidad a los precandidatos, ignorando lo dispuesto por los artículos 445, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 223, numerales 6, 7 y 9, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral los cuales expresamente determinan que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, entre otras, no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña, establecidos en la ley.

Adicionalmente, el partido recurrente aduce que de manera contraria derecho, se imponen severas sanciones únicamente a los partidos políticos, olvidando por completo la responsabilidad solidaria de los precandidatos.

Esta Sala Superior considera que es sustancialmente **fundado** el agravio planteado, por lo cual debe revocarse la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva en la que se pronuncie también sobre la existencia o no de responsabilidad por parte de los precandidatos involucrados en la comisión de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral ordinario 2014-2015 en Campeche y, como consecuencia de lo anterior proceda, en su caso, a calificar las faltas e individualizar las sanciones a que hubiere lugar.

Ello, porque de las reformas constitucional⁷ y legal⁸ en materia político-electoral del año inmediato anterior, modificaron entre otros componentes fundamentales de nuestro sistema electoral, el relativo a las actividades de fiscalización de los ingresos y gastos correspondientes a las precampañas electorales, de los cuales se puede concluir, como se explicará a continuación, un régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las coaliciones respecto a sus respectivos precandidatos, el cual obliga al Instituto Nacional Electoral al emitir las resoluciones relacionadas con las irregularidades detectadas en los dictámenes consolidados, a determinar con exactitud en cada caso, al sujeto responsable de la irregularidad respectiva.

Como se explicará enseguida, la responsabilidad solidaria en materia electoral tiene que ver con el cumplimiento de las respectivas obligaciones así como para la determinación, en su caso, de las ulteriores faltas y sanciones.

En efecto, de los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, párrafos penúltimo y último; 116, fracción IV, incisos h) y j); y, SEGUNDO

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.

⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 2014.

SUP-RAP-171/2015

transitorio del Decreto de reforma constitucional antes precisado, todos de la Constitución General de la República, se pueden desprender, en lo que al caso interesa, cuando menos, las conclusiones esenciales siguientes:

- Corresponde al Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos;
- De conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; y,
- Las leyes generales que expida el Congreso de la Unión previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, establecerán, al menos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos; las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales; así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

Ahora bien, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en sus artículos 229, numerales 3 y 4; 442, numeral 1, inciso c); 445, numeral 1, incisos a) a f), lo siguiente:

- Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo de siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, 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 esa Ley; y, 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;

- Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley, entre otros, los precandidatos a cargos de elección popular; y,
- Constituyen infracciones de los precandidatos a la presente Ley: **a)** La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso; **b)** En el caso de los precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esa Ley; **c)** Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña; **d)** No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esa Ley; **e)** Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos; y **f)** El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esa Ley.

En relación con lo anterior, los artículos 79, numeral 1, inciso a); 80, numeral 1, inciso c); y, 81 de la Ley General de Partidos Políticos, dicen a la letra:

- Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña, conforme a las reglas siguientes: **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

SUP-RAP-171/2015

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;

- El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de precampaña de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: **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 que antecede, 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; y,
- 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.

Para efecto de cumplir las atribuciones que anteceden, el artículo 44, numeral 1, inciso ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá el Reglamento de Fiscalización. Precisamente, cobran especial importancia para el caso particular, lo previsto en los artículos 223, numeral 6, inciso a); numeral 7, inciso a); numeral 9, incisos a), b) e i); 224, numeral 1, incisos a) y f); 228; y, 229, numeral 3, del Reglamento señalado, cuando establecen que:

- Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición, serán responsables de presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición;
- Los partidos serán responsables de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos;
- Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición, serán responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña que lleven a cabo; reportar al partido o coalición los recursos recibidos, en efectivo o en especie, destinados a su precampaña o campaña; y, entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición, en estricto cumplimiento al presente Reglamento;
- De conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituyen infracciones de los precandidatos no presentar el informe de gastos de precampaña; y, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en las leyes generales, en ese Reglamento y demás disposiciones aplicables;
- Se presentará un informe de precampaña por cada caso; y,

SUP-RAP-171/2015

- Los partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña federal o local, conforme a las reglas dispuestas en la Ley General de Partidos Políticos y de ese propio Reglamento.

Como resultado de todo lo anterior, se puede concluir que el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y los precandidatos, obliga al Instituto Nacional Electoral, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido o coalición y precandidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, coalición y/o precandidato, con la finalidad de calificar las faltas cometidas, en su caso, por cada uno y, en consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.

Esto es así, porque con base en el marco jurídico previamente descrito es posible desprende cuando menos, tres hipótesis de irregularidades claramente diferenciables: **(i)** cuando el partido o coalición y el precandidato no cumplen sus respectivas obligaciones; **(ii)** cuando el precandidato no cumple su obligación pero el partido o coalición sí cumple la que le corresponde; y, **(iii)** cuando el precandidato sí cumple su obligación pero el partido o coalición no cumple la que le corresponde.

Con base en lo anterior, es importante entonces aclarar que la responsabilidad solidaria a que refiere el sistema electoral mexicano, no guarda similitud con la responsabilidad solidaria a que se refiere el Código Civil Federal, al abordar por ejemplo, las obligaciones que derivan de los actos ilícitos; o de carácter laboral o seguridad social; o, incluso de índole fiscal; en las que se puede apreciar, como rasgo común, que los obligados serán solidariamente responsables por los daños o prestaciones recamadas, de modo que pudiera considerarse suficiente la atribución de responsabilidad únicamente a los partidos políticos o coaliciones por las

irregularidades detectadas con motivo de la revisión de los informes de precampaña, eximiéndolos de las mismas a los precandidatos.

Lo anterior, porque en el sistema electoral se puede observar que a los precandidatos, partidos o coaliciones en relación con los informes de precampaña que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendientes a conseguir ese objetivo, las cuales les genera una responsabilidad solidaria para ello, pero en modo alguno condiciona la ulterior determinación de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan según e caso de que se trate.

En consecuencia, es inconcuso que el Instituto Nacional Electoral tiene la obligación de identificar con meridiana claridad en tales casos, a los sujetos responsables de las irregularidades detectadas; calificar las faltas detectadas; e, individualizar las sanciones que les correspondan.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior concluye como se anticipó que el agravio aducido resulta fundado, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución INE/CG203/2015 relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en Campeche, se circunscribió a determinar las responsabilidades y ulteriores sanciones al Partido Acción Nacional, pero en modo alguno se pronunció respecto a la posible responsabilidad de los precandidatos involucrados.

En efecto, se advierte que la resolución reclamada sólo impone sanciones al Partido Acción Nacional, pero en modo alguno se pronuncia respecto a la existencia o no de responsabilidades de los precandidatos

SUP-RAP-171/2015

correspondientes y, mucho menos, califica las faltas e individualiza las sanciones que, en su caso, deben aplicarse.

Por todo lo anterior, resulta **fundado** el agravio planteado, en tanto que el Instituto Nacional Electoral, al pronunciarse en torno a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado en estudio, pasó por alto el régimen de responsabilidad solidaria que, en materia de informes de precampaña, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos, coaliciones y precandidatos.

CUARTO. Efectos de la resolución

Al haber resultado fundados los agravios formulados por el Partido de la Revolución Democrática, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada para los efectos siguientes:

1. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá, en la próxima sesión que realice, una nueva resolución en la que se pronuncie sobre la existencia o no de responsabilidad por parte de los precandidatos involucrados en la comisión de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de gobernador correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en Campeche y, como consecuencia de lo anterior proceda, en su caso, a calificar las faltas e individualizar las sanciones a que hubiere lugar.
2. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la nueva resolución que dicte, también atenderá lo siguiente:
 - a) Las multas impuestas al Partido Acción Nacional, deberán hacerse efectivas cuando éstas hayan causado estado, en el

plazo que al efecto determine el Consejo General responsable,
y

- b)** Los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas al Partido Acción Nacional, respecto de las irregularidades encontradas en su informe de precampaña de precandidatos a Gobernador en Campeche, serán destinados al organismo estatal campechano encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación; salvo que no se establezcan instituciones o normas de dicha naturaleza, en cuyo caso los recursos deberán destinarse al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 3.** Se **vincula** a la autoridad responsable a informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, debiendo adjuntar copia certificada de la documentación que así lo acredite.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

Notifíquese personalmente al partido apelante; por **correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y, por **estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29 y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Devuélvanse los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

SUP-RAP-171/2015

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

