

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

EXPEDIENTES: SUP-RAP-197/2016 Y
SU ACUMULADO SUP-JDC-1520/2016

RECURRENTE Y ACTOR: MORENA Y
JOSÉ GUILLERMO FAVELA QUIÑONES

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIOS: HÉCTOR DANIEL
GARCÍA FIGUEROA, MARCELA ELENA
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ Y DANIEL
JUAN GARCÍA HERNÁNDEZ

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

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-197/2016** y **SUP-JDC-1520/2016**, interpuesto por Morena y José Guillermo Favela Quiñones, respectivamente, a fin de impugnar la resolución **INE/CG190/2016**, aprobada en sesión extraordinaria del seis de abril de dos mil dieciséis, relativa al *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-154/2016 Y SU ACUMULADO SUP-JDC-1190/2016, INTERPUESTO POR EL*

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

PARTIDO MORENA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG97/2016, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDO POLÍTICOS AL CARGO DE GOBERNADOR CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE DURANGO”, y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De las constancias de autos así como de lo narrado por el recurrente y el actor en los escritos de demanda, se advierte lo siguiente:

a. Ley de Participación Ciudadana para el estado de Durango. El veinte de septiembre de dos mil doce, la Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del estado de Durango, mediante decreto número **319** publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, expidió la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

b. Decreto de reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispuso en el párrafo segundo, Base V, Apartado B, que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estaría a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dotado de autonomía de gestión y en el cumplimiento de sus atribuciones no limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

c. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, los decretos por los que se expidieron las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, respectivamente.

En la primera de ellas, en los artículos 190, arábigos 1 y 2 y 191, arábigo 1, inciso a), se precisó que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por la propia Ley y de conformidad con las obligaciones derivadas en la Ley General de Partidos Políticos; y que la fiscalización de las finanzas de esos entes y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por conducto de la Comisión de Fiscalización, órgano que emitirá los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

En el otro ordenamiento invocado, en el título octavo – artículos 72 al 84- se regularon, entre otras cuestiones, la fiscalización de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, la fiscalización de esos institutos durante los procesos electorales mediante informes de ingresos y gastos.

d. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. El tres de julio de dos mil catorce, la Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado de Durango, mediante decreto número 178, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad federativa expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales Local.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

e. Reglamento de Fiscalización. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG263/2014**, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización.

El ordenamiento reglamentario de mérito se controvertió ante la Sala Superior, quien asignó a la impugnación los números de expediente **SUP-RAP-207/2014** y sus acumulados, habiéndose resuelto el diecinueve de diciembre de ese año, en el sentido de **confirmar** el cuerpo normativo en cuestión, a excepción de las modificaciones a los artículos 212, numerales 4 y 7; y 350.

f. Aprobación de los Períodos de Precampañas y Campañas Electorales y Cronograma Electoral en el Estado de Durango, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016. El treinta de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, mediante el acuerdo dos, aprobó los Períodos de Precampañas y Campañas Electorales y el Cronograma Electoral Aplicables en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016.

Posteriormente, el quince de octubre de dos mil quince, el citado Consejo General del Instituto local, emitió el acuerdo dos bis, por el que modifica el considerando dieciséis del referido como dos, relativo al Período de Registro de Convenios de Coalición, lo anterior, en cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Durango en el Expediente TE-JE-005/2015.

g. Inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el Estado de Durango. El siete de octubre de dos mil quince,

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

se declaró iniciado formalmente el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el Estado de Durango.

h. Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización. El nueve de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG1011/2015, por cual se determinan las Reglas para la Contabilidad, Redición de Cuentas y Fiscalización; los Gastos que se consideran de Precampaña para el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, así como para los Procesos Extraordinarios que se Pudieran Derivar, a celebrarse en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; especificando en el artículo 1, que para el caso de los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente que sean parte de la referida temporalidad, les serán aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y el Manual General de Contabilidad.

i. Precampaña electoral. Del once de diciembre de dos mil quince al diecinueve de enero de dos mil dieciséis, se desarrollaron los procedimientos internos de los partidos políticos en el Estado de Durango, para la selección de candidatos a cargos de elección popular, entre otros, el de Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

j. Informes de precampaña. Concluido el periodo de precampaña de la elección de Gobernador Constitucional del Estado de Durango y hasta los diez días siguientes, los partidos

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

políticos debieron rendir ante el Instituto Nacional Electoral los respectivos informes de ingresos y gastos de ese lapso.

k. Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución respecto de la Revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos al cargo de Gobernador. El nueve de marzo de dos mil dieciséis, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución respecto de la Revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos al cargo de Gobernador correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el Estado de Durango.

I. Acuerdo INE/CG97/2016. El dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG97/2016**, en Sesión Extraordinaria, en la que determinó lo siguiente:

“[...]

CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **20.4** en relación al **inciso a)** de la presente Resolución, se imponen al **Partido MORENA** las siguientes sanciones:

Conclusión 1.

A. Se sanciona al precandidato José Guillermo Fabela Quiñones, con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado, o en su caso, si está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidato al cargo de Gobernador en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

Por lo que, se da vista al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango para los efectos conducentes.

[...]”

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

m. Interposición de diversos medios de impugnación.

Disconformes con lo anterior, el veinte de marzo de dos mil dieciséis, el ente político Morena, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Horacio Duarte Olivares; y José Guillermo Favela Quiñones, por propio Derecho promovieron ante la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, recurso de apelación y juicio ciudadano, respectivamente.

n. Recepción de los medios de impugnación en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior los medios de impugnación precisados en el punto anterior, remitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante oficios INE-SG/0402/2016 e INE-SG/424/2015.

Por proveído de la propia fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior, Constancio Carrasco Daza acordó integrar los expedientes respectivos identificados con las claves **SUP-RAP-154/2016** y **SUP-JDC-1190/2016**, y turnarlos respectivamente para conocer y resolver conforme a Derecho.

o. Primera sentencia emitida en el recurso de apelación con clave SUP-RAP-154/2016 y Acumulado. El treinta de marzo de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió las aludidas impugnaciones, en el tenor de los siguientes resolutivos:

[...]

RESUELVE:

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

PRIMERO. Se decreta la **acumulación** del expediente **SUP-JDC-1190/2016** al diverso **SUP-RAP-154/2016**, debiendo agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** en la materia de impugnación y para los efectos precisados en la parte final del CONSIDERANDO QUINTO, la resolución impugnada.

[...]"

p. Acuerdo INE/CG190/2016 (Acto impugnado). El seis de abril de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG190/2016**, por el que dio cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior dictada en el expediente SUP-RAP-154/2016 y Acumulado.

SEGUNDO. Medios de impugnación. El diez de abril de dos mil dieciséis, Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante de Morena, acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y José Guillermo Favela Quiñones por propio derecho, presentaron escritos de demanda para interponer recurso de apelación y promover juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, ante la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto, a fin de impugnar el acuerdo **INE/CG190/2016**, emitido en cumplimiento a la sentencia pronunciada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-154/2016 y Acumulado.

TERCERO. Recepción en la Sala Superior. El catorce de abril de dos mil dieciséis, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior los oficios signados por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/SCG/0539/2016 y INE/SCG/0540/2016, por los cuales el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, remitió el recurso de apelación y el juicio ciudadano que nos ocupan, así como los anexos, además de los informes

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

circunstanciados y demás documentación relacionada con cada uno de los medios de impugnación.

CUARTO. Turno a Ponencia. A través de los autos respectivos, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-197/2016** y **SUP-JDC-1520/2016** y los turnó a la ponencia a su cargo. Lo anterior para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los acuerdos de integración y turno relativos a los expedientes **SUP-RAP-197/2016** y **SUP-JDC-1520/2016** fueron cumplimentados mediante los oficios respectivos suscritos por la Subsecretaría General de Acuerdos de la Sala Superior.

QUINTO. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción en el recurso de apelación y en el juicio ciudadano, quedando los autos en estado de dictar sentencia, la que se emite al tenor de los siguientes:

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

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en los artículos 1º; 17, párrafo segundo; 41, párrafo segundo, base VI, 94, párrafos primero y quinto; y 99, párrafo cuarto, fracciones V y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, párrafo primero, fracción II; 184, 185, 186,

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

fracción III, incisos c) y g); 189, fracción I, incisos c) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1º; 3º, párrafo segundo, incisos b) y c); 4; 6, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a); 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque, por una parte, se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, en el caso Morena, en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, específicamente el acuerdo **INE/CG190/2016**, aprobado en sesión extraordinaria el seis de abril de dos mil relativo a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de gobernador, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en Durango, en el cual se sancionó al apelante.

Respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en razón de que José Guillermo Favela Quiñones, lo promovió a fin la controvertir la citada resolución **INE/CG190/2016**, por la cual fue sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado o, en su caso, si ya estuviera hecho el registro, con la cancelación del mismo, como candidato al cargo de Gobernador **en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en la citada entidad federativa**, es decir, se trata de un asunto estrechamente vinculado con la contravención al derecho político-electoral del ciudadano actor de ser votado al cargo en cuestión.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda que motivaron la integración de los expedientes identificados en el preámbulo de la ejecutoria, se advierte que existe identidad en el acto impugnado, en la autoridad responsable y en los agravios.

De ese modo, es inconcuso que hay conexidad en la causa; por tanto, a fin de resolver los medios de impugnación en forma conjunta, congruente, expedita y completa, 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 de este Tribunal Electoral, lo conducente es decretar la acumulación del expediente **SUP-JDC-1520/2016** al recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-197/2016**, por ser este último el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente acumulado.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación cumplen los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

a. Forma. Se tiene por cumplido, ya que en los escritos iniciales de demanda, relativos al recurso de apelación y juicio ciudadano, se presentaron ante la autoridad responsable; se hicieron constar los nombres y firmas del actor y del representante, en el caso del instituto político recurrente; el

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

domicilio para recibir notificaciones; identificaron, tanto, el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, mencionan los hechos y agravios que tanto el apelante y el enjuiciante aducen les causa el acuerdo reclamado.

b. Oportunidad. El requisito de procedencia en estudio se encuentra satisfecho, en razón de que los escritos de los medios de impugnación fueron presentados oportunamente, toda vez que el acto impugnado, es decir, el acuerdo **INE/CG190/2016**, emitió el seis de abril de dos mil dieciséis, y las demandas relativas, se presentaron el diez de abril de dos mil dieciséis, esto es, dentro del plazo de cuatro días que para tal efecto prevé el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c. Legitimación y personería. En cuanto al instituto político actor, estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en los artículos 12, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a); y respecto del ciudadano enjuiciante, en términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 79, párrafo 1, en ambos casos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En principio porque fueron interpuestos y promovidos por parte legítima, ya que quienes actúan son un partido político y un ciudadano que se inconforman contra el acuerdo **INE/CG190/2016**, antes indicado.

Además, se encuentra acreditada la personería de quien comparece en representación del Partido Político, ya que Horacio Duarte Olivares ostenta el carácter de representante propietario ante el Consejo General responsable, y la autoridad

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

responsable al rendir informe circunstanciado le reconoce tal carácter, por lo que se encuentra colmado este requisito, en términos del artículo 18 de la citada ley en materia electoral.

Por su parte, en el juicio ciudadano, el inconforme José Guillermo Favela Quiñones, comparece por propio derecho, en carácter de ciudadano que participa como precandidato del partido Morena al cargo de Gobernador en el Estado de Durango, sin serle exigible representación alguna, por lo que tiene derecho a impugnar en términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso b), 79, apartado 2, y 83, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Definitividad. Respecto a la resolución **INE/CG190/2016**, aprobada en sesión extraordinaria del seis de abril de dos mil dieciséis, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no se regula medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir a las vías propuestas ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el requisito señalado.

e. Interés jurídico. Tanto el partido político apelante como el ciudadano enjuiciante tienen interés jurídico para impugnar el acuerdo INE/CG190/2016, porque reclaman que la sanción impuesta deviene ilegal, lo cual estiman vulnera sus derechos.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia de los medios de impugnación, y no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento establecidas por los artículos 9, párrafo 3; 10 y 11, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es abordar al estudio de fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Estudio de fondo de la *litis*. 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.

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

Conforme a 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

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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 procedimientos 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.

En ese tenor, no asiste razón a los apelantes 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:

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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:

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

- 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.

- 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.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

- 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 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-RAP-197/2016 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.

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.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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 José Guillermo Favela Quiñones 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**

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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 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

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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 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, 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 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.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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 recurrentes cuando aseveran que estaban exentos de presentar informe de precampaña, porque aun cuando no hubiesen tenido 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 Durango.

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 José Guillermo Favela Quiñones presentó en ceros su informe de precampaña, aun cuando lo hizo en forma extemporánea, como se expone enseguida:

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su momento ordenó hacer del conocimiento de José Guillermo Favela Quiñones, la omisión que identificó en la presentación del informe de precampaña relativo a la revisión al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el Estado de Durango, a fin de garantizar su derecho de audiencia para que realizara las manifestaciones y presentará las pruebas que estimara convenientes.

La responsable mediante oficio número INE/UTF/DA-L/6592/16 fechado el 1 -uno- de abril de dos mil dieciséis, notificó a José Guillermo Favela Quiñones la omisión de Morena de presentar el informe de precampaña, concediendo al mencionado ciudadano, un plazo de cuarenta y ocho horas para que presentara las aclaraciones pertinentes, el cual se notificó en la propia data.

Por escrito sin número fechado el propio 1 -uno- de abril de dos mil dieciséis, el cual fue recibido el día siguiente en la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Durango, el ciudadano apelante manifestó lo siguiente:

*“**José Guillermo Favela Quiñones**, por este medio doy contestación en tiempo y forma al oficio INE/UTF/DA-U6592-16 de fecha 01 de abril de 2016, notificado el mismo día, conforme a lo señalado en acatamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la ejecutoria, identificada con el número de Exp. SUP-RAP-154/2016 y acumulado, procedo manifestar lo siguiente.*

1. Por medio del presente hago la aclaración que no fui precandidato a cargo de Gobernador del Estado de Durango, por lo que de manera cautelar procedo a rendir mi informe de precampaña en ceros en virtud de no haber realizado ningún gasto de precampaña mediante el Formato “IPR” Informe de precampaña sobre el origen, monto y destino de los recursos para

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

los procesos electorales (Formato impreso), el cual se adjunta como **ANEXO 1**.

2. Le informo a esta autoridad electoral que el partido político MORENA me notifico mediante oficio No. MORENA-CEN-SF/033/20 16, de fecha 31 de marzo de 2016, que reportaron de manera errónea ante el Sistema Integral de Fiscalización en el apartado destino específicamente para precandidato a Gobernador, un ingreso correspondiente a una Aportación de Simpatizantes en Especie, por la cantidad de \$2,295.00 (Dos mil doscientos noventa y cinco pesos 00/100 M.N.), siendo que este corresponde a un ingreso que pertenece al Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en el Estado de Durango, con motivo de sus Actividades Ordinarias, por lo que procederán a realizar el correcto registro en la contabilidad ordinaria del ejercicio 2016, del Estado de Durango.

3. Resultado del ingreso mencionado en el punto dos el Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en el Estado de Durango reportó en el Sistema Integral de fiscalización gastos por \$2,295.00 (Dos mil doscientos noventa y cinco pesos 00/100 M.N.) por concepto de servicios de coffebreak, cubremanteles, camisas y blusas con logo bordado y renta de sillas, el cual también corresponde a las Actividades Ordinarias, por lo que procederá el Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en el Estado de Durango a realizar e correcto registro en la contabilidad ordinaria del ejercicio 2016, del Estado de Durango, de conformidad con el Oficio mencionado en el punto dos.

4. Por lo que se refiere al Monitoreo en Diarios, Revista y Otros Medios Impresos, la autoridad electoral menciona que se obtuvo evidencia de notas informativas que hacen alusión a un precandidato único a gobernador postulado por MORENA; siendo los siguientes casos se detallan a continuación:

Id Encuesta	Id Ticket	Cargo (Sección)	Entidad	Municipio	Grupo Editorial	Fecha Publicación	Sección	Página	Medida	Anexo
83999	38715	Guillermo Favela Quiñones	Durango	Gómez Palacio	El Siglo de Tortor	7/1/2016	Gómez Palacio	3e2	Octavo de Plana	A
84000	38715	Guillermo Favela Quiñones	Durango	Gómez Palacio	Milenio	7/1/2016	Comarca y Estados	13	Media Plana	B
84015	38721	Guillermo Favela Quiñones	Durango	Gómez Palacio	La semana ahora Lunes	11/1/2016	Reportaje	8	Doble Plana	C

De las notas periodísticas señaladas en el cuadro que antecede corresponden a notas informativas las cuales no corresponde a un gasto de precampaña pues dichas notas reportan hechos o situaciones que deben ser consideradas como libertad de expresión y no son motivo de sanción.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso a), fracción 1 y 11 de la Ley General de Partidos Políticos; 22, numeral 1, inciso a), fracción I, 232, 238 y 240 del Reglamento de Fiscalización.

*Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, a Usted **TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**, le solicitamos:*

PRIMERO: Tenerme por presentado en tiempo y forma, la contestación a los ERRORES Y OMISIONES OBSERVADOS POR ESA UNIDAD TECNICA DE FISCALIZACION MEDIANTE OFICIO NÚMERO INE/UTF/DA-L/6592/16 RELATIVOS A LA REVISION DE NFORME DE PRECAMPANA AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE DURANGO. EN ACATAMIENTO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA EJECUTORIA, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXP. SUP-RAP-154/2016 Y ACUMULADO. MORENA.

SEGUNDO: Tenerme por presentado lo integrado en soporte físico, correspondiente al informe de precampaña a cargo de Gobernador requerido, mismo que solicito sea valorado en todos sus términos y alcances jurídicos, en el momento procesal oportuno.

TERCERO: Tenerme por autorizado al C. Carlos Francisco Medina Alemán, para la presentación de esta contestación y para todos los efectos que haya lugar.

Al trasunto ocurso José Guillermo Favela Quiñones anexó el formato "IPR"-Informe de precampaña sobre el origen, monto y destino de los recursos para los procesos electorales- y un oficio del partido político Morena mediante el cual señala que se le notifica *"que reportaron de manera errónea ante el Sistema Integral de Fiscalización en el apartado destinado específicamente para precandidato a Gobernador, un ingreso correspondiente a una aportación de simpatizantes en especie, por la cantidad de dos mil doscientos noventa y cinco pesos, siendo que éste corresponde a un ingreso que pertenece al Comité Ejecutivo Estatal de Morena en el Estado de Durango"*.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

Así se evidencia que, de forma oportuna, el requerimiento formulado por la autoridad fiscalizadora fue cumplimentado dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación, mediante la presentación del informe de precampaña que rindió José Guillermo Favela Quiñones, esto es, por medio del escrito presentado el dos de abril del año en curso ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral de Durango, al cual adjuntó el Formato "IPR", relativo a los gastos de precampaña en ceros, siendo que tal requerimiento tiene apoyo en lo previsto en el artículo 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, conforme al cual, se concede un plazo de siete días para que se realicen las aclaraciones, rectificaciones de errores y subsanen omisiones.

De ese modo, cabe puntualizar que la interpretación de equiparar las consecuencias jurídicas de la conducta atinente a la omisión de presentar los informes de precampañas respecto de su presentación extemporánea, requiere del ejercicio de una hermenéutica diferenciada y garantice la protección del bien jurídico tutelado por la norma.

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

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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, **la sanción que corresponda aplicar deberá ser justipreciado el cumplimiento inoportuno en la presentación del informe de precampañas, valorando el plazo en que se llevó a cabo la rendición del informe y 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 la Sala Superior es acorde con el nuevo paradigma en materia de derechos humanos y sus garantías previsto en el artículo 1º 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 y atenuantes que pudieran existir en cada

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

caso particular, se imponga la sanción más gravosa 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 al ser votado, circunstancia que no resulta proporcional, cuando el informe se rinde aun cuando sea 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 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.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

Esto, porque la hipótesis normativa exige una conducta omisiva de “entregar” el informe de precampaña, cuando en la especie se entregó aun cuando de forma extemporánea; de ahí que tampoco se actualiza la infracción que el Consejo General tuvo por acreditada, y con base en la cual impuso la sanción consistente en la 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 Durango.

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 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 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

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

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 José Guillermo Favela Quiñones y Morena, y con base en ello, las sanciones que corresponden aplicar 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

RESUELVE

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

PRIMERO. Se **acumula** el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-1520/2016** al recurso de apelación radicado con la clave de expediente **SUP-RAP-197/2016**; en consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive 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 apelantes José Guillermo Favela Quiñones y a Morena, por la 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 Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera quienes conjuntamente emiten voto particular, ante la Subsecretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARIA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA Y EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-197/2016 Y SU ACUMULADO SUP-JDC-1520/2015.

Este voto lo emitimos debido a que no coincidimos con las consideraciones que sustentan la sentencia dictada por la mayoría de los señores Magistrados que integran esta Sala Superior, por la que se revoca el acuerdo INE/CG190/2016, de seis de abril de dos mil dieciséis, relativa al *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-154/2016 Y SU ACUMULADO SUP-JDC-1190/2016, INTERPUESTO POR EL PARTIDO MORENA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG97/2016, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECampaña DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDO POLÍTICOS AL CARGO DE GOBERNADOR CORRESPONDIENTES AL*

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE DURANGO”.

En la referida sentencia emitida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior se propone calificar como **fundado** y suficiente para revocar el acuerdo impugnado, el concepto de agravio relativo a que el ciudadano José Guillermo Favela Quiñones no incurrió en la omisión de presentar el respectivo informe de precampaña, sino que al haberlo presentado al dar respuesta al respectivo oficio de errores u omisiones, se debe tener por presentado de manera extemporánea y, en consecuencia, se considera excesiva la sanción que se le impuso, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la Gubernatura de Durango.

Nos apartamos de los referidos razonamientos, porque desde nuestra perspectiva, ante la presunta omisión del precandidato de rendir su informe de ingresos y gastos de precampaña y la consecuente omisión del partido político, al no presentar el correspondiente informe de precampaña, el derecho de audiencia que se otorgue al precandidato mediante el correspondiente oficio de errores u omisiones, no puede tener como efecto otorgar una nueva oportunidad de presentar el respectivo informe de precampaña, así sea de manera extemporánea.

Ciertamente, es nuestra convicción que el derecho de audiencia que se otorgue al precandidato sobre el particular, tiene como efecto que aclare y, en su caso, justifique por los medios de convicción atinentes, que entregó la respectiva información de gastos e ingresos al partido político, aun cuando sea en ceros, a

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

fin de que el partido político, a su vez, estuviera en la posibilidad jurídica y material de presentar oportunamente el respectivo informe ante la autoridad administrativa electoral nacional.

Ello, porque en los artículos 25, párrafo 1, inciso s), y 79, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, se establece como deber de los partidos políticos la presentación de los informes de precampaña.

En ese sentido, por disposición legal la responsabilidad directa de presentar los informes de precampaña recae principalmente en los partidos políticos.

En tanto que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos y 229, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los precandidatos tienen la obligación de entregar el informe de precampaña al órgano interno de cada partido político, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o a la celebración de la asamblea respectiva.

Así, la ley impone a los precandidatos la correspondiente obligación solidaria en la presentación de los informes de precampaña, la cual se materializa en el momento en que proporcionan al partido político, en tiempo y forma, los elementos necesarios para cumplir sus deberes en materia de fiscalización.

En este orden de ideas, una vez que los precandidatos cumplen su deber de proporcionar los elementos conducentes,

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

corresponde a los partidos políticos presentar los respectivos informes de precampaña ante la autoridad fiscalizadora nacional electoral.

En este contexto, en el caso el respectivo oficio de errores y omisiones emitido por la responsable, en cumplimiento a la ejecutoria emitida por esta Sala Superior, tuvo como propósito fundamental otorgar el correspondiente derecho de audiencia al ciudadano José Guillermo Favela Quiñones, precandidato del partido político nacional denominado MORENA a la Gubernatura del Estado de Durango, a fin de que aclarara y, en su caso, justificara mediante los medios de convicción atinentes, que entregó la respectiva información al partido político, aunque sea en ceros, a fin de que éste, a su vez, estuviera en la posibilidad material de presentar oportunamente el respectivo informe ante la autoridad fiscalizadora nacional electoral.

Lo anterior es así, toda vez que en la sentencia respectiva esta Sala Superior determinó lo siguiente:

En consecuencia, al resultar **fundado** el agravio planteado por los impetrantes respecto a la violación de la garantía de audiencia del ciudadano José Guillermo Favela Quiñones, lo conducente es revocar el dictamen y la resolución controvertida y la sanción impuesta, para el efecto de que la autoridad responsable, dentro del plazo de **cuarenta y ocho horas**, computado a partir de la notificación de esta sentencia, le notifique la supuesta omisión en que incurrió, para el efecto de que en similar plazo ese ciudadano presente por sí o por conducto del partido político MORENA **las manifestaciones y pruebas que estime convenientes**.

Como se desprende de la transcripción que antecede, se determinó otorgar el derecho de audiencia a _José Guillermo Favela Quiñones, para el efecto de que la autoridad fiscalizadora

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

nacional electoral le notificara la supuesta omisión de la presentación del informe de precampaña y estuviera en posibilidad jurídica de **presentar las pruebas y hacer las manifestaciones que considerada conforme a Derecho.**

Sin embargo, como se advierte de la respuesta al respectivo oficio de errores y omisiones, José Guillermo Favela Quiñones no formuló manifestación alguna de haber cumplido su deber de proporcionar al partido político nacional denominado MORENA, en tiempo y forma, los elementos necesarios para que éste, a su vez, rindiera el correspondiente informe de precampaña, con independencia de que haya tenido o no ingresos o gastos sobre el particular.

En este tenor, si bien es cierto, José Guillermo Favela Quiñones presentó sesenta y cuatro días después de que estaba obligado, el respectivo informe de precampaña en ceros, al dar respuesta al respectivo oficio de errores y omisiones, ello no lo exime de la obligación que le impone la ley de haber entregado la información atiente al partido político y, por el contrario, pone en evidencia que el partido político nacional denominado MORENA ni el referido precandidato cumplieron lo mandado por la ley sobre la presentación del respectivo informe de precampaña.

En consecuencia, los suscritos Magistrados estamos plenamente convencidos de que la omisión de presentar el informe de precampaña dentro del plazo legal y a través del sistema de contabilidad en línea, no se debe considerar válidamente subsanada, ni siquiera de manera extemporánea, puesto que de la respuesta al oficio de errores y omisiones no se advierten que

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

el precandidato o el partido político hayan llevado a cabo los actos necesarios para cumplir el deber de presentar en tiempo y forma el informe de precampaña, o bien, que existieron circunstancias que justifiquen la imposibilidad jurídica y material de proporcionar los elementos correspondientes al instituto político y, mucho menos a la autoridad fiscalizadora.

Sobre todo, porque el ilícito administrativo que la autoridad electoral tuvo por actualizado, está previsto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

Artículo 229

[...]

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 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.

[...]

De ahí que, basta que el informe de ingresos y egresos de precampaña se entregue, sin causa justificada ante el partido político, **fuera del plazo legalmente** previsto, para que se actualice la consecuencia jurídica consistente en que el precandidato infractor no sea registrado como candidato.

Además, se debe tener en cuenta que no resulta válido que los informes de precampaña se puedan presentar en cualquier momento, dado que en el actual modelo de fiscalización los plazos tienen como propósito fundamental garantizar los principios de equidad, certeza y seguridad jurídica, así como el de

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

transparencia en la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, precandidatos o candidatos y, por tanto, no queda a su arbitrio ampliarlos o modificarlos.

En suma, los suscritos Magistrados consideramos que se debe confirmar el acto controvertido, pues es evidente que tanto el partido político como el precandidato incumplieron el deber que les impone la legislación respecto de la presentación del respectivo informe de ingresos y egresos de precampaña, cuya entrega extemporánea no puede eximirlos de tales deberes, porque, como ha quedado evidenciado, la infracción administrativa se actualiza al presentar el informe fuera del plazo legalmente previsto, sin causa justificada, tal como ocurrió en la especie.

Máxime que el partido político registró en el sistema de contabilidad en línea al mencionado precandidato, así como diversos ingresos y egresos, que en principio, no aclaró ni rectificó, no obstante que tuvo la oportunidad de hacerlo cuando se le notificó el respectivo oficio de errores y omisiones el trece de febrero de dos mil dieciséis, de manera que las aclaraciones que formuló José Guillermo Favela Quiñones, al dar respuesta al oficio que se le notificó el inmediato día uno de abril, en el sentido de que no fue precandidato y que no obtuvo ingresos ni llevo a cabo egresos y que lo registrado sobre el particular constituyen errores de captura, argumentos que a juicio de los suscritos no son verosímiles, ni pueden constituir causa justificada para llegar a la conclusión que se debía reportar en cero, dado que se debe estar a la espontaneidad e inmediatez de lo manifestado en el Sistema Integral de Fiscalización.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

No se opone a lo anterior, la circunstancia de que los promoventes hagan valer el concepto de agravio relativo a la falta de regularidad constitucional de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 229, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque que desde nuestra perspectiva, ese precepto legal no contravine norma constitucional alguna, en razón de lo siguiente:

1. A pesar de que tal precepto está contenido en el Libro Quinto, Título Segundo, denominado de los actos preparatorios de la **elección federal**, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consideramos que resulta aplicable tanto a elecciones federales como a locales, porque dada la centralización o nacionalización del nuevo modelo de fiscalización a cargo del Instituto Nacional Electoral, no existe razón jurídicamente válida para sancionar de manera diferente conforme al ámbito federal, estatal o municipal, en el que se desarrolla cada procedimiento electoral, respecto de la omisión de presentar el informe de gastos e ingresos de precampaña.

Por el contrario, de establecerse tal distinción se contravendría el nuevo modelo electoral nacional, así como el principio constitucional de igualdad ante la ley.

2. De la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en el aludido precepto legal, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d), y 456, párrafo 1, inciso c), fracciones I, II y III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, contrariamente a lo

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

argumentado por los promoventes, no se establece una sanción única, sino que admite la graduación respectiva, toda vez que dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, hasta 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.

3. En nuestro concepto, la sanción consistente en 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, no debe ser considerada excesiva, toda vez que la infracción consistente en incumplir el deber de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña **dentro del plazo legal**, constituye una falta que vulnera el modelo de fiscalización establecido en el artículo 41, párrafo segundo, 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.

Aunado a que, en el caso, incluso el partido político había reportado gastos que llevó a cabo, lo que se contradice con la manifestación del precandidato en el sentido de que no generó gasto alguno.

SUP-RAP-197/2016 y acumulado

Por todo lo antes expuesto, formulamos el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA