

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-43/2016

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIOS: HÉCTOR DANIEL
GARCÍA FIGUEROA Y MARCELA
ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México, a treinta de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-43/2016**, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de controvertir la resolución **INE/CG21/2016** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local extraordinario 2015-2016 en el Estado de Colima, así como el dictamen correspondiente; 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 partido político recurrente en su escrito de demanda, se advierten los siguientes antecedentes:

a. 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 estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

b. Ley Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y 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 los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General 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; mientras que en la segunda, 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 entes durante los

procesos electorales; los informes de ingresos y gastos de los propios institutos políticos.

c. 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 impugnó ante la Sala Superior, quien le asignó como números de expediente **SUP-RAP-207/2014** y sus acumulados, habiéndose resuelto el diecinueve de diciembre de ese año, en el sentido de **confirmar** lo que fue materia de impugnación, el cuerpo normativo en cuestión, a excepción de las modificaciones a los artículos 212, numerales 4 y 7; y 350.

d. Nulidad de la elección ordinaria para elegir Gobernador del Estado de Colima. El veintidós de octubre de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en los medios de impugnación identificados con los números de expedientes **SUP-JRC-678/2015** y **SUP-JDC-1272/2015** acumulados, en el sentido de **anular** la elección ordinaria de Gobernador del Estado de Colima, en la que, entre otros aspectos, se determinó vincular al Congreso de la entidad federativa a convocar a la elección extraordinaria e instruyó al Instituto Nacional Electoral para la organización de esos comicios.

e. Acuerdo de asunción. El treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG902/2015**, a través del cual asumió

directamente la organización de la elección extraordinaria de Gobernador en el Estado de Colima, en cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior.

f. Convocatoria a elección extraordinaria. El cuatro de noviembre de la anualidad pasada, el Congreso del Estado de Colima, mediante *Dictamen número 03*, emitió la convocatoria para la celebración de la elección extraordinaria de Gobernador en esa entidad federativa.

g. Aprobación de la Junta General Ejecutiva del Plan y Calendario del proceso electoral extraordinario. El diez de noviembre de dos mil quince, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral sometió a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el proyecto de Plan y Calendario Integral del Proceso Electoral Extraordinario, para la elección de Gobernador en el Estado de Colima.

h. Aprobación del Plan y Calendarios integral para la elección extraordinaria de Gobernador en el Estado de Colima. El once de noviembre pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG954/2015**, a través del cual aprobó el plan y calendario integral para la elección extraordinaria de Gobernador en el Estado de Colima, en cumplimiento al acuerdo **INE/CG902/2015** y a la convocatoria emitida por el Congreso de esa entidad, en el cual, entre otros, se acordó iniciar el proceso electoral extraordinario, con jornada electoral el diecisiete de enero de dos mil dieciséis, y ordenar la aplicación en lo conducente, de los Acuerdos y Lineamientos emitidos por el Consejo General de dicho Instituto para la

preparación y desarrollo del Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, así como para llevar a cabo la realización de las atribuciones que le competen al Instituto Nacional Electoral, respecto de las elecciones extraordinarias, con las precisiones contempladas en el propio acuerdo.

i. Financiamiento a los partidos políticos. En sesión extraordinaria de esa propia fecha, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG956/2015**, mediante el cual determinó los topes máximos de los gastos de los aspirantes a candidatos independientes en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, los relativos a gastos de precampaña y campaña, así como las cifras del financiamiento público para gastos de campaña de los partidos políticos de la elección extraordinaria para elegir gobernador en el Estado de Colima.

j. Límites de financiamiento privado a los partidos políticos. El veintiséis de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG993/2015**, mediante el cual se determinan los límites de financiamiento privado que podían recibir los partidos políticos por sus simpatizantes, las aportaciones de los precandidatos y candidatos, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes, para el proceso electoral local extraordinario 2015-2016 en el Estado de Colima.

k. Proyecto de la Comisión de Fiscalización. El catorce de enero de dos mil dieciséis, se celebró la primera sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto

Nacional Electoral, mediante el cual se presentó el Proyecto de Resolución respecto de 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, correspondiente al Proceso Electoral Local Extraordinario 2015-2016 en el Estado de Colima.

I. Aprobación de la Resolución por el Consejo General – acto impugnado-. El veintisiete de enero del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG21/2016 RESPECTO DE 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, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL EXTRAORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE COLIMA**, cuyos puntos resolutivos son los siguientes:

“RESUELVE

PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.1.1 de la presente Resolución, se impone al **Partido Acción Nacional** las siguientes sanciones:

a) 1 Falta de carácter formal: conclusión 6.

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

b) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 5.

Una multa equivalente a **2,768 (dos mil setecientos sesenta y ocho)** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$194,036.80 (ciento noventa y cuatro mil treinta y seis pesos 80/100 M.N.)**.

c) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 7.

Una multa equivalente a **324 (trescientos veinticuatro)** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$22,712.40 (veintidós mil setecientos doce pesos 40/100 M.N.)**.

SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.1.3** de la presente Resolución, se impone al **Partido Movimiento Ciudadano** las siguientes sanciones:

a) 2 Faltas de carácter formal: conclusiones 4 y 6.

Una multa equivalente a **20 (veinte)** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$1,402.00 (un mil cuatrocientos dos pesos 00/100 M.N.)**.

TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.1.4** de la presente Resolución, se impone al **Partido Morena** las siguientes sanciones:

a) 4 Faltas de carácter formal: conclusiones 2, 5, 6 y 8.

Una multa que asciende a **40 (cuarenta)** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$2,804.00 (dos mil ochocientos cuatro pesos 00/100 M.N.)**.

CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.1.5** de la presente Resolución, se impone al **Partido Humanista** las siguientes sanciones:

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter formal.

QUINTO. Notifíquese el contenido de la presente Resolución al Instituto Electoral del Estado de Colima, para que a través de su conducto, notifique a los Partidos Políticos Nacionales con registro local en el estado de Colima, el contenido de la presente Resolución.

[...]

SEGUNDO. Recurso de apelación.

a. Interposición del recurso. El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Pablo Gómez Álvarez, representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

presentó ante la Secretaría Ejecutiva de la mencionada autoridad administrativa electoral, demanda de recurso de apelación en contra de la resolución descrita en líneas anteriores.

b. Recepción en Sala Superior. El cinco de febrero siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el oficio **INE/SCG/0122/2016**, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el escrito de demanda referido en el párrafo anterior, informe circunstanciado y demás documentación que estimó necesaria para resolver.

c. Integración del expediente y turno a Ponencia. Recibidas las constancias que integran el expediente en la Sala Superior, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-43/2016** y turnarlo a su Ponencia, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó **radicar** el expediente en que se actúa, **admitir** la demanda al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró **cerrada la instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia; y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, 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, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional para controvertir una resolución del máximo órgano de Dirección de la autoridad administrativa electoral nacional, en la que sancionó a diversos institutos políticos con motivo de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña.

SEGUNDO. Cumplimiento de los requisitos del medio de impugnación. El medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se examina:

a. Forma. Se satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón de que en el escrito de demanda se señala el nombre del actor, la identificación del acto impugnado y de la autoridad señalada como responsable; la mención de los hechos y agravios que afirma le

causa el acto reclamado; asimismo, obra la firma autógrafa del representante del partido político.

b. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución controvertida se dictó el veintiséis de enero de dos mil dieciséis y el partido político presentó su escrito impugnativo el veintiocho siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la invocada ley electoral adjetiva general.

c. Legitimación. Se cumple el requisito de mérito, porque el recurso de apelación lo interpuso un partido político de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Personería. Se tiene por acreditada la personería de Pablo Gómez Álvarez, como representante propietario del Partido de la Revolución Democrática acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que le reconoce la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva electoral.

e. Interés jurídico. El partido político recurrente tiene interés jurídico para reclamar el acto controvertido, al considerar que la determinación de la responsable contraviene el marco normativo y la violación al principio de legalidad, debido a que omitió

pronunciarse sobre la responsabilidad del precandidato a Gobernador del Partido Acción Nacional.

f. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que en contra del acuerdo que se combate no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en recurso de apelación.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio 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 Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Síntesis de los motivos de inconformidad. El Partido de la Revolución Democrática hace valer, en esencia, los siguientes motivos de disenso:

El recurrente se agravia de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al emitir la resolución impugnada vulneró los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso, porque estima que omitió realizar la individualización de las sanciones económicas que le corresponden al precandidato del Partido Acción Nacional, 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.

Lo estima así, al considerar el recurrente, que la responsable únicamente determinó la responsabilidad del ente político Acción Nacional, y eximió de ésta al otrora precandidato Jorge Luis Preciado Rodríguez, con lo que ignoró 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 referido Instituto, 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.**

CUARTO. Estudio de Fondo. La *pretensión* del recurrente es que la Sala Superior revoque la resolución impugnada y ordene que se emita otra para analizar la responsabilidad del entonces precandidato del Partido Acción Nacional a Gobernador del Estado de Colima en el pasado proceso comicial extraordinario.

La *litis* de la controversia planteada consiste en determinar si la resolución combatida se dictó conforme a Derecho, o si por el contrario, se debe revocar para que se emita otra en la que se determine la responsabilidad del otrora precandidato del Partido Acción Nacional.

La *causa de pedir* deriva de que en la resolución impugnada carece de exhaustividad porque la responsable omitió analizar la responsabilidad del precandidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura de la entidad citada, en el pasado proceso electoral extraordinario, esto es, que únicamente se consideró como responsable de la sanción pecuniaria al ente político Partido

Acción Nacional, eximiendo al precandidato Jorge Luis Preciado Rodríguez por la infracción de no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña, previsto en la ley; omisión que generó la ilegalidad del fallo controvertido.

La Sala Superior considera que asiste la razón al recurrente porque de la lectura de la resolución combatida, se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sólo sancionó al partido político al que pertenece el precandidato a quien se atribuye haber dejado de presentar los informes de gastos que debió exhibir conforme lo obliga la normatividad, sin que haya realizado pronunciamiento respecto de la responsabilidad que le derivó a Jorge Luis Preciado Rodríguez, por ese incumplimiento y quien ostentó el carácter de precandidato a Gobernador como se desprende del contenido de la propia resolución impugnada.

Como se deriva del contenido de la resolución impugnada, el órgano electoral responsable únicamente resolvió respecto de la responsabilidad del Partido Acción Nacional, imponiéndole la sanción correspondiente, sin que haya realizado pronunciamiento respecto de su precandidato.

Las reformas constitucional y legal en materia político-electoral del dos mil catorce, modificaron, entre otros componentes fundamentales del vigente sistema electoral, los relativos a las actividades de fiscalización de los ingresos y gastos correspondientes a las precampañas electorales.

Así, se puede derivar válidamente que se creó un régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las coaliciones, con los respectivos precandidatos, con relación a la

presentación de informes de ingresos y egresos, como se muestra enseguida:

a. Facultad fiscalizadora. Conforme con el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará 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 estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Por su parte, los artículos 190 y 191, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que la fiscalización de las finanzas de los **partidos políticos** y de las campañas de los **candidatos** esté a cargo del Consejo General por conducto de la Comisión de Fiscalización.

Entre las facultades del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentran las siguientes: a) **emitir** los **lineamientos** específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; b) en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización; c) resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos; d) **vigilar** que en el **origen** y aplicación de los recursos de los partidos políticos se observen las disposiciones legales; y, e) en

caso de **incumplimiento** de obligaciones en materia de **fiscalización** y contabilidad, **imponer** las **sanciones** que procedan conforme a la normatividad aplicable.

b. Obligación de rendir informes de ingresos y egresos.

De conformidad con lo previsto en los artículos 72 a 80 de la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos deberán **presentar informes** de actividades ordinarias y de proceso electoral.

Sumado a estos informes ordinarios, rendirán los relativos a los procesos electorales, para lo cual harán uno de precampaña otro de campaña.

c. Informes de precampaña. Las reglas relativas a la presentación de este tipo de informe son las siguientes:

- 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;

- 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 el informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, éste 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.

- Los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

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

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

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

- 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 su notificación, presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes;

- Concluido el término señalado anteriormente, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el

dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización; y

- La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica y, una vez concluido el periodo de seis días, lo presentará en el plazo de setenta y dos horas ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.

d. Finalidad de la fiscalización. Los partidos políticos tienen la obligación de presentar informes de precampañas, respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los **precandidatos** y para cada precandidatura, para lo cual, deberán acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Por ende, resulta evidente que una de las finalidades perseguidas por el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos y **precandidatos** el rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, **es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, preservar una contienda auténtica, transparente, equitativa.** En efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de tales entes políticos y de sus precandidatos se desempeñe en apego a los cauces legales.

e. Consecuencias del incumplimiento en materia de fiscalización. Conforme con los artículos 229 y 443, párrafo 1, incisos d) y l) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales las consecuencias por incumplir con las obligaciones de rendición de cuentas de los ingresos y egresos de las precampañas electorales, son las siguientes para los **precandidatos**.

Si un precandidato incumple la obligación de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo 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 omitan entregar el informe antes señalado serán sancionados** en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

f. Garantía de audiencia en la rendición de los informes de precampaña. La doctrina y la jurisprudencia han aceptado, que en cualquier tipo de proceso o procedimiento, las partes involucradas deben contar con garantías que les permitan la

defensa adecuada de sus derechos, acorde con el derecho fundamental al debido proceso reconocido en el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior ha considerado como uno de los pilares esenciales del derecho fundamental en comento la garantía de audiencia, la cual consiste en la oportunidad de las personas involucradas en un proceso o procedimiento para preparar una adecuada defensa, previo al dictado de un acto privativo, y que su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se traducen, de manera genérica, en los siguientes requisitos: -La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, -La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se finque la defensa; -La oportunidad de presentar alegatos; y, -El dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas.

De ese modo, se ha precisado que la garantía de audiencia se estableció con la finalidad de que el gobernado pueda tener la seguridad de que antes de ser afectado por la disposición de alguna autoridad, se escuche su defensa.

Congruente con lo anterior, el artículo 44, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, prevé que una vez que los aspirantes así como partidos, precandidatos y candidatos realicen el registro de sus operaciones contables; la Unidad Técnica se asegurará de la garantía de audiencia, toda vez que el Sistema de Contabilidad en Línea generará un reporte con el detalle de los ingresos y egresos; asimismo, detallará las causas y montos de los incrementos y decrementos, a fin de que los sujetos obligados confirmen o aclaren las diferencias detectadas.

Otorgada la garantía de audiencia, a través de oficios de errores, omisiones y confronta, se contará con cifras finales para la generación del Dictamen Consolidado y proyecto de resolución.

De esta manera, se establece que en todo momento los partidos políticos y precandidatos cuentan con amplias posibilidades de ser escuchados y poder defenderse en los procesos de fiscalización, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, en virtud de que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar los actos privativos o de molestia.

De ese modo, la obligación de rendir los informes de gasto de precampañas, conforme con los artículos 25, párrafo 1, inciso s); 79, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, si bien, **la obligación original para rendirlos es a cargo de los partidos políticos, los precandidatos son obligados solidarios en ello.**

En ese tenor, la responsabilidad solidaria en materia electoral se deriva del incumplimiento de las obligaciones previstas legalmente, toda vez que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en los artículos 229, numerales 3 y 4; 442, numeral 1, inciso c); 445, numeral 1, incisos a) a f), lo siguiente:

Si un precandidato incumple con 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.

Asimismo, los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo señalado en el Libro Octavo de esa Ley comicial sustantiva; 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 con la pérdida de la candidatura obtenida.

Como resultado de lo expuesto, se puede concluir válidamente que el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en el sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y los precandidatos, deriva del nexo o vínculo entre éstos, para dar coherencia al sistema de fiscalización ante el eventual incumplimiento de la candidatura que postulan a cargo de elección popular obliga al Instituto Nacional Electoral, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, 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 vincular al obligado solidario al cumplimiento de las sanciones que correspondan.

Esto es así, porque con base en el marco jurídico relatado se desprenden hipótesis de responsabilidad constreñidas exclusivamente a los precandidatos.

En el sistema electoral mexicano se desprende que los precandidatos, partidos o coaliciones en relación con los informes de precampaña que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendentes a conseguir ese objetivo, las cuales les genera 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 partido político, o individuo en lo particular se atribuya según la infracción analizada.

En consecuencia, es inconcuso que el Instituto Nacional Electoral tiene la obligación de identificar en cada caso, los sujetos responsables de las irregularidades detectadas; calificar las faltas detectadas; e, individualizar las sanciones.

Precisado lo anterior, la Sala Superior concluye que el agravio analizado resulta **fundado**, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución **INE/CG21/2016** 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, correspondientes al proceso electoral local extraordinario 2015-2016 en el Estado de Colima, se circunscribió a determinar las responsabilidades y ulteriores sanciones al Partido Acción Nacional, pero en modo alguno se pronunció respecto a la posible responsabilidad solidaria de su precandidato.

En efecto, de la lectura de la resolución impugnada, se advierte que sólo se estudió, entre otros, la responsabilidad del

Partido Acción Nacional, pero en modo alguno respecto a la de Jorge Luis Preciado Rodríguez, entonces precandidato de ese instituto político a Gobernador del Estado de Colima, y, mucho menos, califica las faltas e individualiza las sanciones que, en su caso, deben aplicarse.

Por todo lo anterior, asiste razón al recurrente, 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 obligación 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.

Similares consideraciones sostuvo la Sala Superior el seis de mayo de dos mil quince, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-153/2015** y **SUP-RAP-159/2015** acumulados.

En virtud de lo expuesto, la Sala Superior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, determina que lo procedente es **revocar** la resolución reclamada.

En consecuencia, la autoridad responsable debe emitir, en la próxima sesión que realice, una nueva resolución en la que se pronuncie sobre la existencia o no de responsabilidad por parte del otrora precandidato Jorge Luis Preciado Rodríguez, involucrado 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 extraordinario 2015-2015 en el Estado de Colima y, como consecuencia, proceda, en su caso, a calificar las faltas e individualizar las sanciones a que hubiere lugar.

Se vincula a la autoridad responsable a informar a la Sala Superior sobre el cumplimiento dado a la sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, debiendo adjuntar copia certificada de la documentación que lo acredite.

Por lo expuesto y **fundado** se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca**, en la materia de la impugnación, la resolución combatida, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

Notifíquese como corresponda conforme a Derecho.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO