

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-157/2015

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIA: GEORGINA RÍOS
GONZÁLEZ

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **REVOCAR**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución INE/CG194/2015 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales, a los cargos de diputados federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, en la cual determinó sancionar al partido político recurrente, con base en los siguientes antecedentes y consideraciones.

I. ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se reformó el artículo 41 de la Constitución General, en el cual se estableció, entre otras cuestiones, que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, para los procesos electorales federales y locales.

2. Reforma legal. El veintitrés de mayo siguiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto a través del cual se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se establecen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, respectivamente.

3. Inicio del proceso electoral federal. El siete de octubre de dos mil catorce inició el proceso electoral federal para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

4. Acto combatido. En sesión extraordinaria celebrada el quince de abril de dos mil quince, el Consejo General aprobó la resolución INE/CG194/2015, 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 de los partidos políticos nacionales, a los cargos de diputados federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, en la cual determinó sancionar al Partido de la Revolución Democrática con una multa consistente en 5,162

(cinco mil ciento sesenta y dos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$361,856.20 (trescientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y seis pesos 20/100 M.N.), por recibir aportaciones de simpatizantes en efectivo, por montos superiores a noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y, no mediante transferencia electrónica o cheque nominativo.

5. Recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el partido recurrente interpuso el presente recurso de apelación.

6. Trámite y sustanciación. El Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el presente expediente, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio emitido por la Subsecretaría General de Acuerdo en funciones.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió el juicio, y al no existir trámite pendiente de realizar declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios impugnativos bajo análisis, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, párrafo primero, fracción III,

inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de impugnar un acuerdo del Consejo General, es decir, de un órgano central del Instituto Nacional Electoral, a través del cual se le impuso una sanción.

2. PROCEDENCIA

El recurso cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

2.1. Forma. El recurso se interpuso ante la autoridad responsable, se señala el partido recurrente, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, la mención de los hechos y de conceptos agravios, así como el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en nombre y representación del partido recurrente.

2.2. Oportunidad. Fue interpuesto oportunamente, toda vez que la resolución impugnada se emitió el quince de abril de dos mil quince y la demanda se presentó el diecinueve de abril siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días.

2.3. Legitimación. El recurso fue interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, mismo que tiene el carácter de partido político nacional.

2.4. Personería. La autoridad responsable a través de su informe circunstanciado reconoce la personería de Pablo Gómez Álvarez como representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito bajo análisis.

2.5. Interés jurídico. El partido apelante tiene interés jurídico para impugnar la resolución impugnada, en virtud que controvierte una resolución a través de la cual se le impuso una sanción, derivado de infracciones a la normativa electoral en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de precampaña.

2.6. Definitividad. El acuerdo impugnado es definitivo y firme toda vez que del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable se advierte que no existe medio impugnativo que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Contexto de la controversia

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la 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 de los partidos políticos nacionales, a los cargos de diputados federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015.

En el caso específico del Partido de la Revolución Democrática, dicho Consejo General advirtió, entre otras, la siguiente irregularidad:

Conclusión 5 (del dictamen consolidado)

“Se localizaron aportaciones en efectivo amparados con fichas de depósito a las cuales no se les anexó la copia del cheque a nombre del partido al rebasar de 90 días de salario mínimo que en el año 2015 equivale a \$6,309.00, por un importe de \$180,956.00.”

Por tal motivo, la autoridad administrativa electoral, en esencia, determinó que el Partido de la Revolución Democrática: *i)* vulneró lo previsto en el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización¹; *ii)* tal conducta es dolosa; *iii)* es una falta sustantiva o de fondo; *iv)* la falta es grave especial; *v)* le corresponde una sanción económica equivalente al 200% (doscientos por ciento) sobre el monto involucrado, es decir \$361,856.20 (trescientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y seis pesos 20/100 M.N.).

3.2. Planteamiento de la controversia

¹ Artículo 104.

...

2. Las aportaciones por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, invariablemente deberán realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación. El monto se determinará considerando la totalidad de aportaciones realizadas por una persona física, siendo precampaña o campaña, o bien, en la obtención del apoyo ciudadano.

Del escrito de demanda, se advierte que los conceptos de agravio aducidos por el partido político recurrente, se orientan a controvertir, por una parte, la sanción impuesta por recibir aportaciones en efectivo, por montos superiores a noventa días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal y, por otra, la falta de determinación de responsabilidad de los precandidatos a cargos de elección popular.

a) Agravios relacionados con las aportaciones en efectivo (conclusión 5 del dictamen consolidado).

De los conceptos de agravio orientados a controvertir la sanción impuesta por recibir aportaciones en efectivo y no mediante transferencia electrónica o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación, esta Sala Superior advierte que la pretensión del partido político recurrente consiste en que esta Sala Superior revoque la sanción económica de \$361,856.20 (trescientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y seis pesos 20/100 M.N.) impuesta por la autoridad administrativa electoral.

Su causa de pedir la hace consistir, esencialmente, en que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación para determinar que: *i)* tal conducta es dolosa; *ii)* es una falta sustantiva o de fondo; *iii)* la falta es grave especial; *iv)* le corresponde una sanción económica equivalente al 200% (doscientos por ciento) sobre el monto involucrado.

Al respecto, esta Sala Superior, estima que, en principio, lo procedente es analizar el agravio relativo a que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación

para determinar que la conducta, consistente en recibir aportaciones de simpatizantes en efectivo por montos superiores a noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito y no mediante transferencia electrónica o cheque nominativo, es dolosa, ya que de resultar fundado dicho agravio, sería suficiente para revocar la resolución impugnada y, por ende, resultaría innecesario el estudio de los restantes motivos de disenso, en tanto que, la pretensión del recurrente de revocar la resolución impugnada se logra al acogerse el agravio en comento.

b) agravios relativos a la responsabilidad de los precandidatos.

La pretensión del Partido de la Revolución Democrática es que se revoque la resolución impugnada y se ordene a la responsable emitir una nueva en la que se determine la responsabilidad solidaria de los precandidatos y precandidatas a diputaciones federales que incurrieron en responsabilidad al momento de rendir sus informes de precampaña.

La causa de pedir la hace consistir en que al emitir la resolución impugnada el Consejo General responsable vulneró los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso, porque dejó de 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.

Al respecto, el recurrente señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral únicamente consideró como responsable al partido político, eximiendo de todo tipo de responsabilidad a los precandidatos, ignorando lo dispuesto por los artículos 445, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 223, numerales 6, 7 y 9, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral los cuales expresamente determinan que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, entre otras, no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la ley, y el incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.

Adicionalmente, el partido recurrente aduce que de manera contraria derecho, se le impuso sanción únicamente a dicho instituto político, olvidando por completo la responsabilidad solidaria de los precandidatos.

3.3. Consideraciones de la Sala Superior

En principio, conviene tener presente que en el presente asunto no existe controversia en cuanto a que la infracción está acreditada, así como respecto a la responsabilidad del Partido de la Revolución Democrática.

- **Aportaciones en efectivo**

Este órgano jurisdiccional estima que es **fundado** el concepto de agravio en el que el partido político recurrente aduce que la

autoridad responsable, de manera incorrecta, se limitó a señalar que **la conducta consistente en recibir aportaciones de militantes en efectivo**, por montos superiores a noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y no mediante transferencia electrónica o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación, **es dolosa**, debido a que el partido tenía conocimiento del contenido del artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización.

Lo fundado del agravio radica en que el simple hecho de que el partido recurrente tuviera conocimiento de que la normativa reglamentaria establece que tales aportaciones en efectivo deben ser a través de transferencia electrónica o cheque nominativo, no es motivo suficiente para estimar que ante su incumplimiento, se actuó dolosamente, máxime que el partido recurrente reportó a la autoridad administrativa electoral el ingreso de tales aportaciones y le proporcionó la documentación requerida.

Lo anterior es así, pues de estimarse correcta la argumentación de la autoridad responsable, se llegaría al extremo de que todas las irregularidades en materia de fiscalización por parte de los partidos políticos serían dolosas, ya que previamente tienen conocimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias.

De manera previa, este órgano jurisdiccional estima pertinente señalar cuáles son las consideraciones relevantes, por las que la autoridad responsable determinó que la conducta realizada por el partido recurrente es dolosa.

Al respecto, el Consejo General precisó que de la revisión a la documentación relativa a las aportaciones de los precandidatos en efectivo reportados en los Informes de Precampaña, observó que **el partido no presentó el respectivo soporte documental** consistente en recibos "RM-CI" Recibo de Aportaciones de Militantes y del Candidato Interno, respecto de doce precandidatos en el Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Tabasco y Zacatecas.

En virtud de ello, **la autoridad responsable requirió al partido** presentar los recibos "RM-CI" con la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad, así como la copia del cheque expedido a nombre del partido y proveniente de una cuenta personal del aportante y la respectiva ficha de depósito o, en su caso, copia de la transferencia bancaria electrónica de las aportaciones que rebasen los noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal², y las aclaraciones que a su derecho conviniera.

El Consejo General responsable formuló el requerimiento con fundamento en lo dispuesto en los artículos 47, numeral 1, inciso a), 96, numeral 1 y 104 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el punto de Acuerdo Primero, artículo 4, del Acuerdo INE/CG13/2015, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con el Acuerdo Segundo del Manual General de Contabilidad, punto 6. Formato "RM-CI".

² La autoridad administrativa electoral determinó que en el año 201 los noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal equivale a \$6,309.00 (90 x \$70.10).

En respuesta al requerimiento, mediante escrito de veintiuno de marzo del presente año, recibido por la Unidad Técnica de Fiscalización el mismo día, **el Partido de la Revolución Democrática presentó documentación soporte** de los Informes de Precampaña consistente en recibos de aportaciones, credenciales de elector, fichas de depósito, copia de estados de cuenta bancarios por las aportaciones en efectivo y contratos de donación, facturas, muestras, en las aportaciones en especie.

Al respecto, la autoridad precisó que de su revisión el Partido de la Revolución Democrática cumplió con la normatividad aplicable.

Sin embargo, consideró que **la observación no quedó subsanada por la cantidad de \$180,956.00 (ciento ochenta mil novecientos cincuenta y seis 00/100 m.n.)**, porque el Partido de la Revolución Democrática incumplió con lo dispuesto en el artículo 104 del Reglamento de Fiscalización, al no haber anexado copia de los cheque a nombre del partido ni haber indicado el número de cuenta de las personas que realizaron aportaciones en efectivo que rebasan la cantidad equivalente a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en favor de seis precandidatos y precandidatas a diputaciones federales en diversos distritos del Distrito Federal, Morelos, Tabasco y Zacatecas.

A continuación se indican los casos en comento:

NO. CONSECUTIVO DE LA OBSERVACIÓN	ENTIDAD	DISTRITO DEPPP	PRECANDIDATO	IMPORTE
1	DISTRITO FEDERAL	10	HERNANDEZ SORIANO RAFAEL	\$25,000.00
4	DISTRITO FEDERAL	7	SANCHEZ PEREZ ROCIO	7,656.00
6	MORELOS	2	GARCIA CHAVEZ HECTOR JAVIER	97,800.00
7	TABASCO	1	OCAÑA GALVEZ MARICELA	6,500.00
9	TABASCO	4	PAZ OJEDA MANUEL CARLOS	24,000.00
12	ZACATECAS	2	MEJIA HARO ANTONIO	20,000.00
TOTAL				\$180,956.00

La autoridad administrativa electoral responsable precisó que, en el caso, se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, la Unidad Técnica de Fiscalización requirió al partido político para que en un plazo de siete días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación respectiva, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; **sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar las observaciones realizadas.**

Al estimar que **la falta y su imputación objetiva se encontraban acreditadas**, la autoridad responsable procedió a calificarla, y después a analizar los elementos para individualizar la sanción.

En el apartado relativo a la calificación de la falta, respecto a las **circunstancias de tiempo, modo y lugar** en que se concretizaron las irregularidades, la responsable precisó, en lo

que interesa, que el Partido de la Revolución Democrática violentó la normatividad electoral al registrar contablemente aportaciones en efectivo mayores a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por un importe total de \$180,956.00 (ciento ochenta mil novecientos cincuenta y seis pesos 00/100 m.n.), en contravención a la prohibición que le establece el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización.

Para establecer si la comisión de la falta era **intencional o culposa**, la autoridad responsable estimó que era **dolosa** por lo siguiente:

- La Sala Superior en el SUP-RAP-125/2008 determinó que cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por “dolo”, todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta que lleve implícito el engaño, fraude, simulación o mentira; esto es, se trata de una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley. Es decir, de conformidad con tal precedente, se entiende al dolo como la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral.
- En la referida sentencia, se determinó que **para estimar que un partido político actuó con dolo debe acreditarse que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad** al momento de llevarse a cabo la

revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad

- En este sentido, la autoridad responsable concluyó que si por dolo se entiende la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, entonces son esos actos, mediante los cuales se trata de engañar, los que de estar probados permiten afirmar que se procedió con dolo.
- La Sala Superior en el SUP-RAP-231/2009, en el que sostiene que el dolo debe estar acreditado, ya sea con elementos de prueba suficientes o por conducto de indicios que concatenados con otros medios de convicción se pueda determinar su existencia.
- Son aplicables al caso, las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS, que son intelectual o cognoscitivo y volitivo, y DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL
- La conducta en cuestión es dolosa, pues se cumple con el **elemento intelectual o cognitivo**, toda vez que se parte del hecho cierto de que el partido político recurrente conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, ya que tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se

produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.

- Se acredita el **elemento volitivo** para acreditar el dolo directo, pues el partido político recurrente conocía previamente la obligación de registrar en su contabilidad aportaciones superiores al límite establecido a través de cheque o transferencia bancaria.
- No obstante que el partido político presentó los nombres de los presuntos aportantes, al vulnerar de manera directa el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, y realizar el registro de los recursos en efectivo, no se acredita el origen del dinero con la referencia de un recibo de aportación y un nombre. En este sentido, los partidos están obligados a registrar sus ingresos y egresos en su contabilidad, pero en ello no culminan sus obligaciones en materia de fiscalización, por el contrario cada una de sus operaciones implica una comprobación.
- Queda plenamente acreditado que el partido político recurrente conocía de la trascendencia su conducta, pues registrar aportaciones en efectivo superiores al límite establecido por el Reglamento de Fiscalización comprueba su intención y la vulneración directa de la norma, por lo que con ello se tiene acreditado el dolo en el actuar del partido.
- En apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hará a través de la prueba

circunstancial, para lo cual se cuenta con el indicio de que: *i)* el partido recurrente registró en su contabilidad ochenta y siete aportaciones en efectivo; *ii)* las aportaciones fueron superiores al límite de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; *iii)* las aportaciones no se realizaron a través de cheque o transferencia bancaria; *iv)* se advierte una vulneración directa a la disposición reglamentaria, y *v)* la intención del partido político recurrente de no realizar las aportaciones conforme a lo establecido en el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización a sabiendas del contenido del artículo en comento, es decir, el partido fijó su voluntad de incumplir la ley, este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el instituto político actuó a sabiendas de que infringía la ley.

- El partido recurrente desplegó una conducta dolosa al registrar aportaciones en efectivo superiores a noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal a sabiendas que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumplen con las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le produce tal conducta.

De lo anteriormente expuesto, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable partió de lo que denominó “hecho cierto” de que el Partido de la Revolución Democrática conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su conducta; en consecuencia, consideró que el apelante tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.

En este sentido, la autoridad responsable concluyó que el partido político recurrente **actuó dolosamente**, al registrar contablemente aportaciones en efectivo, en contravención a la multicitada prohibición que establece el artículo 104, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, a sabiendas de que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral.

Ahora bien, respecto a la figura del “dolo” en materia de fiscalización de los partidos políticos, como bien señala la autoridad responsable, esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-125/2008 y acumulado, sostuvo, entre otras cuestiones que:

- i)* cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por dolo, todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta que lleva implícito el engaño, fraude, simulación o mentira; esto es, se trata de una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley, y
- ii)* para estimar que un partido político actuó con dolo debe acreditarse que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral.

Sin embargo, cabe precisar que en dicho precedente, en ningún momento se sostuvo que por el simple hecho de que un partido político tenga conocimiento de la normas en materia de fiscalización, su incumplimiento acarrea una conducta dolosa, tan es así, que en dicha ejecutoria, esta Sala Superior determinó que no podía ser considerada como dolosa la conducta consistente en que un partido político reportara gastos en su informe anual y omitiera reportarlos en sus informes de campaña (a sabiendas de ello), a pesar de que no era la primera vez que tal partido político presentaba tales informes.

En virtud de lo anterior, contrario a lo afirmado por la autoridad responsable, este órgano jurisdiccional arriba a la convicción de que no queda demostrado el dolo con que se asevera actuó el Partido de la Revolución Democrática.

Lo anterior, dado que, de las constancias que obran en autos, se advierte que, durante la fiscalización de los informes de precampaña, el partido político recurrente en ningún momento ocultó información ni se negó a proporcionar la documentación requerida por la autoridad administrativa electoral. Por tal motivo se considera que, contrariamente a lo expuesto por la responsable, las probanzas de autos no arrojan indicios suficientes que permitan considerar que el partido político infractor dolosamente intentó engañar a la autoridad fiscalizadora, ni obra en autos algún otro elemento de convicción del que se pueda advertir lo anterior.

En consecuencia, al haber resultado **fundado** el concepto de agravio bajo análisis, lo procedente es **ordenar** a la autoridad responsable que realice una nueva calificación de la conducta y, por ende, una nueva individualización de la sanción. Para efectos de lo anterior, la responsable deberá tener en cuenta el principio general de Derecho relativo a que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.

Similares consideraciones se sostuvieron en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-138/2015³.

- **Agravios relativos a la responsabilidad solidaria de los precandidatos**

Esta Sala Superior considera que es sustancialmente **fundado** el agravio planteado, por lo cual debe revocarse la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad responsable

³ Resuelto por unanimidad de votos de los integrantes de esta Sala Superior, en sesión pública del veinte de mayo del presente año.

emita una nueva en la que se pronuncie también sobre la existencia o no de responsabilidad por parte de los precandidatos involucrados en la comisión de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de diputados federales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015 y, como consecuencia de lo anterior proceda, en su caso, a calificar las faltas e individualizar las sanciones a que hubiere lugar.

Ello, porque de las reformas constitucional y legal⁴ en materia político-electoral de dos mil catorce modificaron, entre otros componentes fundamentales de nuestro sistema electoral, el relativo a las actividades de fiscalización de los ingresos y gastos correspondientes a las precampañas electorales, de los cuales se puede concluir, como se explicará a continuación, un régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las coaliciones con sus respectivos precandidatos, con relación a la presentación de informes de ingresos y egresos, el cual obliga al Instituto Nacional Electoral al emitir las resoluciones relacionadas con las irregularidades detectadas en los dictámenes consolidados, a determinar con exactitud en cada caso, al sujeto responsable de la irregularidad respectiva.

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

⁴ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero y el 23 de Mayo de 2014, respectivamente.

En efecto, de los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, párrafos penúltimo y último; 116, fracción IV, incisos h) y j); y, SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional antes precisado, todos de la Constitución General de la República, se pueden desprender, en lo que al caso interesa, cuando menos, las conclusiones esenciales siguientes:

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

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

- Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo de siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esa Ley, y los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido;
- Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley, entre otros, los precandidatos a cargos de elección popular; y,
- Constituyen infracciones de los precandidatos a la presente Ley: a) la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso; b) en el caso de los precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esa Ley; c) omitir en los informes respectivos los recursos recibidos,

en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña; d) no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esa Ley; e) exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos; y **f) el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esa Ley.**

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

- Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña, conforme a las reglas siguientes: *i)* deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados; *ii)* **los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña;** para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran; *iii)* los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; *iv)* los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y *v)* toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su

caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes;

- El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de precampaña de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: *i)* una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes; *ii)* la Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; *iii)* una vez concluido el término que antecede, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización; *iv)* la Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica; y, *v)* una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación; y,

SUP-RAP-157/2015

- Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo: *a)* el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; *b)* en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y, *c)* el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

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

- Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coaliciones serán responsables de presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición;
- Los partidos serán responsables de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos;
- Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición, **serán responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o**

campana que lleven a cabo; reportar al partido o coalición los recursos recibidos, en efectivo o en especie, destinados a su precampaña o campaña, y **entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición,** en estricto cumplimiento al presente Reglamento;

- De conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituyen infracciones de los precandidatos no presentar el informe de gastos de precampaña y, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en las leyes generales, en ese Reglamento, y en las demás disposiciones aplicables;
- Se presentará un informe de precampaña por cada caso; y,
- Los partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña federal o local, conforme a las reglas dispuestas en la Ley General de Partidos Políticos y de ese propio Reglamento.

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

consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.

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

Con base en lo anterior, es importante entonces aclarar que la responsabilidad solidaria a que refiere el sistema electoral mexicano, no guarda similitud con la responsabilidad solidaria a que se refieren, entre otras, la materia laboral, de seguridad social o, incluso, de tipo fiscal, en las que se puede apreciar, como rasgo común, que los obligados serán solidariamente responsables por los daños o prestaciones recamadas, de modo que pudiera considerarse suficiente la atribución de responsabilidad únicamente a los partidos políticos o coaliciones por las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de los informes de precampaña, eximiéndolos de las mismas a los precandidatos.

Lo anterior, porque en el sistema electoral se puede observar que a los precandidatos, partidos o coaliciones en relación con los informes de precampaña que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas

tendientes a conseguir ese objetivo, las cuales les genera una responsabilidad solidaria para ello, pero en modo alguno condiciona la ulterior determinación de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan según el caso de que se trate.

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

Precisado lo anterior, esta Sala Superior concluye que el agravio aducido resulta fundado, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución **INE/CG194/2015**, relacionada con 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 nacionales, a los cargos de diputados federales, correspondientes al proceso electoral federal 2014-2015, se circunscribió a determinar la responsabilidad y sanción correspondiente al Partido de la Revolución Democrática, pero en modo alguno se pronunció respecto a la posible responsabilidad de los precandidatos involucrados.

En efecto, se advierte que la resolución reclamada sólo impone una sanción al Partido de la Revolución Democrática por haber recibido aportaciones de militantes en efectivo, por montos superiores a noventa días de salario mínimo general vigente

para el Distrito Federal y no mediante transferencia electrónica o cheque nominativo, pero en modo alguno se pronuncia respecto a la existencia o no de responsabilidades de los precandidatos correspondientes y, mucho menos, califica las faltas e individualiza las sanciones que, en su caso, deben aplicarse.

Por todo lo anterior, resulta fundado el agravio planteado, en tanto que el Instituto Nacional Electoral, al pronunciarse en torno a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado en estudio, pasó por alto el régimen de 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 se sostuvieron, entre otros, en los recursos de apelación SUP-RAP-153/2015 y acumulado, SUP-RAP-171/2015 y SUP-RAP-172/2015⁵.

3.4. Efectos

En virtud de todo lo expuesto, esta 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**, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva resolución en la que realice una nueva calificación de la conducta atribuida al Partido de la

⁵ Resueltos por unanimidad de votos de los Magistrados de esta Sala Superior, en sesión pública de seis de mayo del presente año.

Revolución Democrática y, por ende, una nueva individualización de la sanción, y se pronuncie sobre la existencia o no de responsabilidad por parte de los precandidatos involucrados en la comisión de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo diputados federales en el proceso electoral federal 2014-2015 y, como consecuencia de lo anterior, proceda, en su caso, a calificar las faltas e individualizar las sanciones a que hubiere lugar.

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

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la resolución reclamada, para los efectos precisados en la parte considerativa de esta ejecutoria.

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

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

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SUP-RAP-157/2015

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO