

INE/CG322/2016

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN CON NUMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-1521/2016 Y ACUMULADOS INTERPUESTO POR DAVID MONREAL ÁVILA Y MORENA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG180/2016, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS

ANTECEDENTES

I. En sesión extraordinaria celebrada el seis de abril de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos correspondientes al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas, identificada con la clave **INE/CG179/2016**, así como la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el mismo, identificada con el número **INE/CG180/2016**.

II. **Recurso de Apelación, Juicio Ciudadano y acumulación.** Inconforme con lo anterior, el diez de abril de dos mil dieciséis, el Partido Político Nacional denominado Morena interpuso recurso de apelación, a fin de controvertir la precitada resolución. Por su parte el día once del mismo mes y año, David Monreal Ávila promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-RAP-198/2016** y **SUP-JDC-1521/2016**.

III. Desahogado el trámite correspondiente, en sesión pública celebrada el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los expedientes antes referidos, determinando lo que a continuación se transcribe:

“(…)

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

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

TERCERO: El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva resolución en la que, en plenitud de atribuciones, determine las sanciones que corresponde imponer a los impugnantes David Monreal Ávila y a MORENA, por la presentación extemporánea del informe de precampaña, en los términos precisados en esta ejecutoria.

(…)”

IV. Derivado de lo anterior, atento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral, se presenta el Proyecto de mérito.

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, inciso a) ,n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44 numeral 1, incisos j) y aa); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

2. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso la relativa al recurso de apelación y el juicio ciudadano identificados con los números **SUP-RAP-198/2016** y **SUP-JDC-1521/2016**.

3. Que el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió revocar únicamente la Resolución **INE/CG180/2016**, en la parte conducente a la presunta omisión de presentación del informe de precampaña del precandidato, así como las sanciones impuestas con ese motivo; no obstante lo anterior, el Dictamen Consolidado forma parte de la motivación de la resolución que se modifica en acatamiento e interviene para los efectos ordenados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, motivo por el cual también se procederá a su modificación, observando a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

4. Que en el Considerando CUARTO de la ejecutoria dictada en el expediente **SUP-JDC-1521/2016** y **acumulado**, concerniente al estudio de fondo y los efectos de la sentencia recaída al expediente citado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó lo siguiente:

“(…)

4. Estudio de fondo.

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

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

(…)

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

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

(...)

*En 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 (sic) 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 procesos electoral ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.*

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

(...)

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

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

(...)

Efectos.

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

Por tanto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva resolución en la que, en plenitud de atribuciones, teniendo en consideración que el informe de precampaña se presentó de manera extemporánea, determine las infracciones en que incurrieron David Monreal Ávila y MORENA, y, con base en ello, las sanciones que corresponde imponer a los ahora impugnantes, en los términos precisados en esta ejecutoria.

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

(...)

Lo anterior, a efecto de que esta Autoridad emita una nueva resolución considerando los razonamientos hechos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

5. MODIFICACIÓN AL DICTAMEN INE/CG179/2016.

Por lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Consejo General modifica el Acuerdo número INE/CG179/2016, relativo al Dictamen Consolidado del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas, en la parte conducente a Morena, en los términos siguientes:

4.8 MORENA

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad Técnica de Fiscalización, mediante oficio INE/UTF/DA-L/3346/16 de fecha 18 de febrero de 2016, recibido por Morena el mismo día, informó el inicio de las facultades de revisión, asimismo nombró al C.P. José Muñoz Gómez, la L.C. Jasmina Carmona Tufiño y a la L.C. Ana Isabel González Ramírez, como personal responsable para realizar la revisión a sus informes de precampaña.

4.8.1 Gobernador

Morena no registró precandidatos al cargo de Gobernador.

a. Informes de Precampaña

(...)

- ◆ *De la revisión a la información registrada en el “Sistema Integral de Fiscalización” V 2.0, apartado “Informes Presentados”, se observó que MORENA omitió presentar el Informe de precampaña al cargo de Gobernador como a continuación se detalla:*

CARGO	NOMBRE DEL PRECANDIDATO
Gobernador	David Monreal Ávila

Cabe señalar, que de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III, de la Ley General de Partidos Políticos, se deberán presentar informes de precampaña para cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; en ese sentido, el periodo de precampaña comprendió del 2 de enero al 10 de febrero de 2016 y la fecha de presentación feneció el pasado 20 de febrero del presente año, de conformidad con el acuerdo CF/003/2016.

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/4115/2016 del 6 de marzo de 2016, recibido por MORENA en la misma fecha.

Escrito de respuesta: SFMZ-003/2016 de fecha 10 de marzo de 2016.

Fecha vencimiento: 13 de marzo de 2016, MORENA manifestó lo siguiente:

“Por lo anterior la Autoridad Electoral señala que a pesar que este Instituto Político no registró precandidatos para ninguna candidatura, observan actos de precampaña consistentes en los numerales 1 a 14 del oficio mencionado, por lo que en este acto hacemos de su conocimiento que la propaganda observada no corresponde a ninguna precampaña de MORENA en el estado de Zacatecas, dichos eventos y propaganda observada corresponden a las actividades ordinarias de MORENA como partido político.

Ahora bien, la propaganda observada en los monitoreos en vía pública, en radio, televisión, medios impresos e internet, así como las visitas de verificación, corresponde a la promoción de MORENA como Partido Político Nacional y los ciudadanos David Monreal Ávila, Soledad Luevano Cantú, Gerardo Espinoza Solís y José Dolores Hernández Escareño, no tienen calidad de precandidatos y los eventos y propaganda donde son mencionados es en su calidad de promotores de la Soberanía Nacional, cabe mencionar que la autoridad electoral debe en sus facultades de fiscalización revisar el contenido de la propaganda que observa, en vista que toda la propaganda observada no hace alusión a que son precandidatos ni se solicita el voto de los

militantes para una contienda interna, de igual manera siempre son mencionados como promotores de la soberanía nacional por el partido MORENA

Es de señalar que esta Autoridad Electoral señala sin fundamento que MORENA tiene como precandidatos a los ciudadanos David Monreal Ávila, Soledad Luevano Cantú, Gerardo Espinoza Solís y José Dolores Hernández Escareño, cuando este Instituto Político no registró precandidatos a Gobernador, Diputado Local y Presidente Municipal del Ayuntamiento, siendo la Autoridad Electoral la que llega a tal equivocada conclusión con las observaciones y evidencias realizadas en el oficio de errores y omisiones número INE/UTF/DA-L/4115/16, en las que este Instituto Político reitera no hay muestra clara ni indicios que sean con motivo de precampaña o que hagan alusión a la obtención de voto de precampaña.

Por lo anterior, esta Autoridad Electoral debe revisar el contenido de la propaganda por las actividades ordinarias de MORENA, ya que la finalidad de la propaganda observada en el multicitado oficio de errores y omisiones es la de difundir los principios de MORENA, se puede apreciar con toda claridad que la finalidad de los eventos, y gastos observados son el dar a conocer las actividades, principios y líneas a seguir por MORENA, es decir el contexto de la propaganda realizada por los Promotores de la Soberanía Nacional de MORENA es informar de los principios del partido, lo cual hace MORENA en ejercicio de sus derechos políticos.

En ese tenor es factible concluir que los gastos observados en el oficio de errores y omisiones de precampaña número INE/UTF/DA-L/4115/16, corresponden a propaganda de MORENA por actividades ordinarias, entre las cuales se encuentra promover la participación de la ciudadanía en la actividad política, así como difundir los principios de MORENA.

Se puede observar que los puntos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11 y 12, corresponden a obligaciones de precandidatos y como se ha mencionado antes, no se cuenta con precandidatos registrados por MORENA, respecto de los puntos 7, 8 y 13 son asambleas informativas del Partido MORENA organizadas por el Comité Ejecutivo Estatal por lo que los gastos deben ser informados en el Informe Anual 2016, en

conclusión el punto final 14 hace referencia a los spots de radio y televisión denominados "AVION" mismo que solo serán prorrateados por MORENA en los estados donde si cuente con precandidatos registrados conforme a la Legislación en materia electoral.

Respecto de los videos observados en el Anexo 3, 4 y 5 solamente se transmiten los principios y propósitos de MORENA en el estado de Zacatecas, en todo caso, ni en su contexto ni su contenido gráfico o auditivo o incluso del mensaje que se transmite a los destinatarios, se advierte que se tenga como finalidad promocionar precampaña ni de incidir en un Proceso Electoral local 2016

Tales videos y propaganda de MORENA con motivo de sus actividades ordinarias e informativas, no puede ni debe ser considerado como propaganda para precampañas, pues del contenido de los mismos no se desprende información distinta a la de transmitir los objetivos y principios de MORENA, así como la información que transmite con motivo de su actividad política en dicho Estado, lo anterior de conformidad con el Artículo 41 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior la autoridad electoral incumple con el principio de exhaustividad al no revisar el contenido de la propaganda, la cual como ya se ha mencionado no encuadra en promocionar a ningún precandidato para contienda interna.

Por lo que los gastos del oficio de errores y omisiones número INE/UTF/DA-L/4115/16, deben ser observados en informe anual 2016, ya que corresponden a actos de actividades ordinarias del Comité Ejecutivo Estatal en el estado de Zacatecas.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 41 fracción I y II inciso a); 50, 77 y 78 de la Ley General de Partidos; 22, numeral 1, inciso a), 143, 255 del Reglamento de Fiscalización.

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

PRIMERO: Tener por presentado en tiempo y forma, la contestación a la REVISIÓN DE INFORME DE PRECAMPAÑA DEL CANDIDATO DE

GOBERNADOR, DIPUTADO LOCAL Y PRESIDENTE MUNICIPAL DE AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE ZACATECAS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016. MORENA.

SEGUNDO: Tenerme por autorizado a los C. L.C. María del Carmen Salinas Flores y Mtro. Ricardo Humberto Hernández León, para la presentación de esta contestación y para todos los efectos que haya lugar”.

La respuesta de Morena se consideró insatisfactoria, pues a juicio de esta autoridad los actos que fueron detectados en los monitoreos realizados por esta autoridad en ejercicio de sus facultades no corresponden a operación ordinaria, pues contrario a lo que argumenta, hay promoción personalizada del C. David Monreal Ávila, en razón de lo siguiente:

La precampaña al cargo de Gobernador en el estado de Zacatecas dio inicio el 2 de enero y concluyó el 10 de febrero de dos mil dieciséis.

Dentro de las tareas que llevó a cabo la UTF se encuentran las visitas de verificación, monitoreos a propaganda en la vía pública y monitoreo en páginas de internet, de las que se acredita:

En la visita de verificación realizada por auditores de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) en el Centro Platero, el día 07 de febrero de 2016, se observó que en el marco de la celebración de la Asamblea estatal del partido político denominado “Morena”, el C. David Monreal Ávila se dirigió a los militantes y simpatizantes por alrededor de 8 minutos, con la finalidad de obtener su respaldo para lograr la candidatura a Gobernador en el estado de Zacatecas. En seguida, se llevó a cabo su ratificación como precandidato único al cargo de Gobernador.

En el acta levantada por el personal de la UTF, en uso de sus facultades de verificación, se asentó que a dicho evento acudieron alrededor de 2,200 personas, y que el dirigente estatal de Morena en Zacatecas hizo referencia a que David Monreal encabezaría el proceso, declarando que dicho partido político **“ya tenía precandidato a la gubernatura”**. El acta de verificación se adjunta como **Anexo 1** del presente Dictamen.

Por otra parte, en el monitoreo de internet realizado por el personal de la UTF los días 10 y 19 de febrero de 2016, se observaron testigos consistentes en la página web del diario en su versión electrónica Milenio, así como la del propio partido político en Zacatecas, en los que se da cuenta de la realización de la Asamblea Estatal referida en los párrafos previos, señalando que Morena ratificó a David Monreal Ávila como único precandidato de dicho partido político a la gubernatura de Zacatecas. Las razones y constancias se adjuntan como **Anexo 2** del presente Dictamen.

Cabe destacar, que en un boletín observado en la página de internet del partido político, de fecha 17 de febrero de 2016, de lo cual se da fe mediante razón y constancia de fecha 19 de febrero siguiente, hacen un pronunciamiento en el que se menciona lo siguiente:

“Con el propósito de disipar confusiones, malos entendidos y manipulación informativa respecto a:

(...)

*2. Una vez concluida la fase de registro, celebración de asambleas estatutarias, recepción de solicitudes y dictaminación, **resulta el C. David Monreal Ávila como único precandidato a la gubernatura de Zacatecas.***

(énfasis añadido)

(...)”

Asimismo, en el monitoreo de internet realizado por el personal de la UTF los días 11 y 18 de febrero de 2016, se observó diversa propaganda en beneficio del C. David Monreal Ávila. Las razones y constancias se adjuntan como **Anexo 3** del presente Dictamen.

Al igual que en los párrafos precedentes, el día diez de febrero de dos mil dieciséis se identificó en la página de internet del C. David Monreal Ávila, como Senador de la República de la LXII Legislatura (URL: <http://davidmonreal.mx/david-monreal-precandidato-unico-de-morena-a-la-gubernatura-de-zacatecas-2/>), se observó que en uno de los banners del inicio aparece una imagen del C. David Monreal Ávila con un micrófono dirigiéndose a un grupo de personas, seguido del encabezado **“David Monreal precandidato único de Morena a la gubernatura de Zacatecas”**, el cual al dar click, lleva a una nota en la que se puede escuchar un audio que está a disposición en dicha página. En dicha nota, se da cuenta de la realización del evento contenido en el acta de visita de verificación del 7 de febrero de 2016, en la cual se menciona lo siguiente:

“El ahora precandidato de Morena a la gubernatura de Zacatecas, David Monreal Ávila, con una emoción que hizo a más de uno acompañarlo hasta las lágrimas, dijo al público: “Aquí está la esperanza de Zacatecas se respira un aire y sentimiento de cambio, este movimiento va a distribuir justamente la riqueza, dará oportunidad a los jóvenes de cristalizar sus sueños”.

Dicha nota tiene fecha del 07 de febrero de 2016, y la razón y constancia que da cuenta de su publicación se adjunta al presente Dictamen como Anexo.

Finalmente, derivado de los recorridos efectuados por personal de la UTF en el estado de Zacatecas se observó que el día diecinueve de enero de dos mil dieciséis, se llevaron a cabo tres eventos públicos en los municipios Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas en los que hubo propagande Morena y estuvo presente el C. David Monreal Ávila.

De todo lo anterior se puede concluir que el C. David Monreal Ávila, tuvo la calidad de precandidato (así ratificado por el órgano partidista competente), derivado de lo cual fue registrado como candidato a Gobernador en Zacatecas por Morena más de un mes después, el día lunes 14 de marzo de 2016 y realizó actividades que significaron un ingreso o gasto a su precandidatura.

Por ello, en virtud de que el C. David Monreal Ávila tuvo la calidad de precandidato, debía presentar su informe de precampaña, lo cual no realizó.

Garantía de audiencia

Mediante el oficio núm. INE/UTF/DA-L/6197/16 del 18 de marzo de 2016, recibido por el C. David Monreal Ávila, el 20 del mismo mes y año, la UTF le notificó las observaciones derivadas de la revisión a los informes de precampaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Zacatecas, mismas que fueron también notificadas a MORENA mediante el oficio núm. INE/UTF/DA-L/4115/16 de fecha 6 de marzo de 2016, recibido en la misma fecha por el partido político, para lo cual se le requirió lo siguiente:

“(…)

Por lo anterior, con la finalidad de garantizar su debido derecho de audiencia, en virtud de las posibles irregularidades encontradas en el marco de la revisión de los informes de precampaña, materia de estudio en el estado de Zacatecas; de conformidad con lo establecido en los artículos 445, de la LGIPE, 44 y 223,

numeral 6 del RF, le hago de su conocimiento las observaciones que se detallan en el oficio número INE/UTF/DA-L/4115/16, notificado a MORENA el día 6 de marzo de 2016, del cual se adjunta una copia como Anexo 1 del presente oficio, a efecto que presente las aclaraciones que considere procedentes dentro del plazo máximo de 24 horas a partir de la notificación del presente oficio, en virtud de que de las mismas se desprenden conductas que presumen su actividad como precandidato y diversas infracciones derivadas de los recursos involucrados.

Se hace de su conocimiento que la documentación solicitada y las aclaraciones correspondientes se deberán presentar en tiempo y forma antes que concluya el plazo indicado en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización ubicadas en avenida Acoxpa núm. 436, colonia Ex Hacienda Coapa, delegación Tlalpan o en las oficinas de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Zacatecas, ubicada en Carretera Panamericana KM. 4, Núm. 205, Col. Zacatlán, C.P. 98057, Zacatecas, Zacatecas.”

Al respecto con fecha 21 de marzo de 2016, el C. David Monreal Ávila dio contestación al oficio INE/UTF/DA-L/6197/16, manifestando lo siguiente:

“DAVID MONREAL AVILA, por este medio doy contestación en tiempo y forma al oficio número INE/UTF/DAL/6197/16 de fecha 20 de marzo de 2016, Manifestando lo siguiente:

- 1. Ocupe el cargo de Senador de la Republica por el estado de Zacatecas, hasta el pasado 18 de febrero, lo cual acredito con mi solicitud de licencia en los términos del artículo 11 y 13, fracción IV del Reglamento del Senado de la Republica. (anexo 1).*

En virtud de lo anterior, durante el periodo del 02 de enero al 10 de febrero del presente año, no participe como precandidato, ni realice actividades para competir en el proceso de selección interna para la candidatura al Gobierno del estado de Zacatecas, como lo atribuye esa autoridad electoral.

- 2. Anexo al presente, la petición que formulé a la Titular de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Morena en Zacatecas, donde le solicito aclare y puntualice la respuesta a las observaciones y supuestos gastos de precampaña que me atribuye esa autoridad electoral, ya que no contrate, solicite, ni realice gasto alguno como lo imputa la Unidad de Fiscalización.*

3. *En respuesta mediante oficio FCEMZAC-003/2016 el día de hoy, la Titular de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Morena en Zacatecas, en respuesta a la solicitud planteada me hace del conocimiento lo siguiente:*

a) *El partido MORENA en Zacatecas, de conformidad con la convocatoria y el procedimiento estatutario, en el proceso de selección interna el estado de Zacatecas, no tiene registro a DAVID MONREAL AVILA como PRECANDIDATO en el periodo referido, ya que en la asamblea postulativa de aspirantes al cargo de la elección de gobernador, se realizó hasta el 07 de febrero, resultando una candidatura única a partir de dicha fecha, por lo que no hubo actividad de competencia ni contienda interna que ameritara la realización de actividades de precampaña.*

b) *En relación a los gastos que observa la unidad de fiscalización en el periodo del 02 de enero al 10 febrero y que erróneamente interpreta como gasto de precampaña, me informa lo siguiente:*

Los eventos monitoreados corresponden a las conferencias sobre la situación política y económica del país, que imparte el Lic. Andrés Manuel López Obrador y corresponden a la actividad ordinaria y permanente de MORENA.

Atribuye gasto en el periódico Reforma de fecha miércoles 20 de enero de 2016, con el carácter de inserción pagada, sin embargo la nota en mención es una nota periodística del medio de comunicación, (anexo testigos).

En lo que toca a publicidad genérica de MORENA, en distintas bardas, el partido me informa que esta actividad está enmarcada dentro de las actividades de operación ordinaria permanente del partido, como una campaña institucional, que promueve la participación y en la conformación de comités de protagonistas, actividad que se realiza en todo el país.

Por lo antes expuesto, remito comunicación al partido en la misma fecha de la cual anexo a la presente.

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

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 41 fracción I y II inciso a); 50, 77 y 78 de la Ley General de Partidos; 22, numeral 1 inciso a), 143, 255 del Reglamento de Fiscalización.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, a Usted Titular de La Unidad Técnica de Fiscalización le, solicito:

PRIMERO: Tenerme por presentado en tiempo y forma, la respuesta a contestación del oficio número INE/UTF/DA-1/6197/16.

SEGUNDO: Tenerme por autorizado a los C. C.P. María del Carmen Salinas Flores y Mtro. Ricardo Humberto Hernández León, para la presentación de esta contestación y para todos los efectos que haya lugar.

(...).”

No obstante lo manifestado por el partido político y por el C. David Monreal Ávila, de la evidencia que tiene a la vista esta autoridad concluye que fue nombrado precandidato al cargo a Gobernador por Morena el día siete de febrero del presente año en Asamblea Estatal, por lo que sí tuvo la calidad de precandidato y, en consecuencia, se debieron presentar los informes respectivos, tanto al Instituto, como al órgano interno partidista. Para mayor referencia se hace el análisis de la respuesta entregada por el precandidato.

En primer lugar, el C. David Monreal Ávila afirma que ocupó el cargo de Senador de la República hasta el pasado 18 de febrero, adjuntando solicitud de licencia, sin embargo, tal situación no se encuentra en conflicto con la realización de actos de precampaña, puesto que retirarse del ejercicio del servicio público cuando menos noventa días antes de la elección es un requisito constitucional para ser Gobernador, conforme al artículo 75, fracción V de la Constitución del estado de Zacatecas, y legal conforme al artículo 13, numeral 1, fracción VI de la Ley Electoral del estado de Zacatecas; y no así para ser precandidato, por lo que dicha cuestión es irrelevante para los efectos que esta autoridad analiza.

Por cuanto a los puntos segundo y tercero de su respuesta, relativos a la petición que formula a la Titular de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Morena en Zacatecas respecto de las observaciones y gastos de precampaña atribuidos por esta autoridad, haciendo hincapié en que no contrató, solicitó, ni realizó gasto alguno, así como en la respuesta recaída a dicha petición, es necesario precisar que en el marco de las precampañas, existen gastos que son atribuibles al partido político y otros atribuibles al precandidato, por lo que se debe estar al beneficio que se obtiene de dichos gastos.

En ese sentido, esta autoridad realizó las visitas de verificación señaladas en párrafos anteriores, en donde se identificó al C. David Monreal Ávila participando activamente en actos dirigidos a la militancia, simpatizantes y electorado en general; en ellos, se pudo identificar diversa propaganda que hacía alusión a dicho precandidato al contener su nombre y leyendas como “MONREAL ES MORENA, #UNSOLOZACATECAS” y “David Monreal #Un solo zacatecas MORENA”, entre lo que se encontraban chalecos, camisas y calcomanías en vehículos, lo que buscó un posicionamiento en la etapa de precampaña.

Ahora bien, el precandidato afirma que no realizó gasto alguno en el marco de las precampañas, sin embargo, los actos y la propaganda detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización en uso de sus facultades, se encuadran en lo establecido en el artículo 2, incisos a), b) y c) del Acuerdo INE/CG1011/2015, mediante el cual el Consejo General del INE determinó los gastos que se consideran como de precampaña en los Procesos Electorales Locales 2015-2016, entre los que se encuentra el que nos ocupa.

Lo anterior, aunado a lo dispuesto en el artículo 132, numeral 2 de la Ley Electoral del estado de Zacatecas, el cual es coincidente con el propio artículo 227, numeral 2 la LEGIPE, en los cuales se señala que son *actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*

En ese sentido, suponiendo sin conceder que el precandidato no hubiese erogado gasto alguno, tal situación no lo exime de presentar el informe de precampaña en los plazos legales que para tal efecto dispone la norma el cual, en su caso, debió presentar en ceros si no hubo erogación de gastos.

Sin embargo, en la precampaña a Gobernador de David Monreal Ávila se realizaron actos de precampaña de los cuales se benefició participando en ellos personalmente, en los cuales hubo propaganda con su nombre entre los asistentes a los eventos referidos.

El precandidato no desconoce en su respuesta la realización de los actos, sino que se limita a controvertir el origen del gasto, sin embargo su precandidatura fue beneficiada por los actos y propaganda detectados, al posicionarlo frente a **afiliados, simpatizantes y el electorado en general** en el período de precampaña, con la finalidad de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a la gubernatura.

En ese sentido, del análisis de los actos realizados, esta autoridad concluye que no se encuentran amparados bajo la figura de “actividades ordinarias” del partido político, pues en los mismos se observa que hubo promoción personalizada a favor de David Monreal Ávila en el periodo de precampaña en el estado de Zacatecas.

Cabe mencionar, que el precandidato referido pretende sustentar su respuesta al oficio mediante el cual se le otorgó la garantía de audiencia, en el oficio que a su vez le gira la Titular de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Morena en Zacatecas, sin embargo, la calidad de precandidato no deriva de lo que esta funcionaria partidista le informa, sino de la propia aspiración de dicho precandidato para ser designado como candidato por su partido político al cargo de Gobernador en dicha entidad federativa, conforme a lo que a continuación se razona.

La funcionaria partidista informa, según lo presentado por el precandidato, que Morena no tiene registro de David Monreal Ávila como precandidato en el periodo de precampaña ya que la asamblea postulativa de “aspirantes” al cargo de la elección de gobernador, se realizó hasta el 07 de febrero, resultando una candidatura única a partir de dicha fecha, por lo que no hubo actividad de competencia ni contienda interna que ameritara la realización de actividades de precampaña.

Al respecto, es de señalarse lo que la Sala Superior ha establecido en la **Tesis XVI/2013, de rubro PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA**, señalando que cuando no existe contienda interna, por tratarse de precandidato único, en

ejercicio de los derechos fundamentales mencionados y para observar los principios de equidad, transparencia e igualdad a la contienda electoral, debe estimarse que éste puede interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenece. En ese sentido, es necesario establecer el tipo de contienda que llevó a cabo Morena en el estado de Zacatecas para la elección de su candidato a Gobernador.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Electoral de estado de Zacatecas cada partido político define el procedimiento de selección de sus candidatos, que contendrán en los procesos electorales de renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los Ayuntamientos del Estado.

En términos de lo dispuesto por el artículo 131, numeral 2 de dicho ordenamiento *“los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos, en los Reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, que aprueben los órganos de dirección de cada partido político”*.

Al respecto, el artículo 132, párrafo 4 señala que *“precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.”*

El día veintiocho de diciembre de dos mil quince, Morena aprobó la Convocatoria al Proceso de Selección de las candidaturas para Gobernador o Gobernadora del Estado; Diputadas y Diputados al Congreso del Estado, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional; así como a Presidentes y Presidentas Municipales; Síndicos y Síndicas; Regidores y Regidoras de los Ayuntamientos; para el Proceso Electoral 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

En esta convocatoria se establece que el registro de aspirantes al cargo de Gobernador sería del **4 al 8 de enero de 2016** y, de efectuarse un sólo registro, éste sería designado y reconocido como candidato único, lo que se informaría a la Asamblea Estatal. Asimismo, en la convocatoria se establecen los requisitos que deben cumplir los aspirantes a dicho cargo y la forma en que éstos serán electos.

Posteriormente y acorde con dicha convocatoria, el **25 de enero** la Comisión Nacional de Elecciones de Morena emitió un Dictamen sobre las solicitudes de registro aprobadas (el cual se incluye como Anexo G del presente Dictamen),

siendo que para la candidatura al cargo de Gobernador en Zacatecas, únicamente se tuvo por registrado al C. David Monreal Ávila como aspirante a dicho cargo, por lo que en dicho Dictamen se le tiene por **candidato único y definitivo para contender por MORENA a la Gubernatura del estado de Zacatecas.**

Es importante distinguir que la calidad de aspirante en la Ley Electoral de Zacatecas se encuentra contemplada para referir a los ciudadanos que buscan obtener el apoyo para lograr una candidatura independiente; por lo que la referencia que hace la convocatoria mencionada a “aspirantes” debe entenderse atendiendo a la naturaleza del propósito con el que se convoca a las personas para que acuden al proceso de selección interna, **esto es, ser postulado por el partido político como candidato a un cargo de elección popular.** En ese sentido, cuando la convocatoria refiere a la figura de aspirante debe entenderse que habla de precandidatos.

De igual forma, como ya se mencionó, la convocatoria establece que en los casos en los que haya un “aspirante” único este sería designado y reconocido como “candidato” único y definitivo; sin embargo, la calidad de candidato se obtiene una vez que el órgano electoral correspondiente –en este caso el Instituto Estatal Electoral de Zacatecas” aprueba la solicitud respectiva de acuerdo al marco legal aplicable.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 145 de la Ley Electoral de Zacatecas, para el cargo de Gobernador del Estado, el registro se llevará a cabo del trece al veintisiete de marzo ante el Consejo General del Instituto, órgano que deberá sesionar dentro de los seis días siguientes al vencimiento del plazo para pronunciarse sobre la procedencia o no de la candidatura.

Por lo tanto, sólo se puede reconocer la “candidatura” al cargo de Gobernador una vez que el Consejo General del Instituto local haya aprobado su registro y no al momento en que el partido político decide quién será la persona a la cual registrará, pues hasta aquel momento tiene la calidad de precandidato.

Ahora bien, al partido político se le otorgó garantía de audiencia mediante oficio de errores y omisiones el día seis de marzo de dos mil dieciséis, para que aclarara por qué no había presentado el informe de precampaña del ciudadano David Monreal Ávila, pues esta autoridad electoral derivado del ejercicio de sus atribuciones encontró que este ciudadano celebró actos que implicaban la promoción de su persona en el periodo de precampaña (2 de enero al 10 de

febrero) y expresamente señaló que *“los ciudadanos David Monreal Ávila (...), no tienen calidad de precandidatos”*.

No obstante lo afirmado por el partido político en su respuesta al oficio de errores y omisiones, y por el precandidato en el oficio mediante el cual se le otorgó garantía de audiencia, sí hubo precandidato en la contienda interna al cargo de Gobernador, y conforme a lo establecido en la ley electoral local, fue David Monreal Ávila, por lo que existió la obligación tanto del partido político, como del propio precandidato, de presentar el informe de precampaña en los plazos respectivos.

Finalmente, se puede advertir que el C. David Monreal Ávila en su respuesta no se pronuncia respecto del cumplimiento de la presentación de su informe al órgano interno del partido político dentro de los siete días posteriores al día de la asamblea respectiva, la cual como se ha señalado, se llevó a cabo el día 07 de febrero de 2016.

En primera instancia, esta autoridad reitera que el régimen relativo a la presentación de informes de precampaña para los diversos cargos de elección popular establece obligaciones diferenciadas para los precandidatos y partidos políticos. En esta tesitura, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización sino también todos los precandidatos. De esta forma, por lo que se refiere a las precampañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de sus precandidatos.

Asimismo, respecto de la obligación en la entrega de informes de ingresos y gastos que deben presentar ante este Instituto Nacional Electoral, el orden normativo electoral impone obligaciones específicas con el fin de cumplir con dicho objetivo. Así, existe una responsabilidad solidaria entre partidos políticos y precandidatos cuyo efecto se traduce en una determinación de responsabilidad correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido.

En este sentido, la obligación original para rendir los informes recae principalmente en los partidos políticos conforme así lo establecen los artículos 25, numeral 1, inciso s), y 79, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos. De esta forma, la responsabilidad de presentar los informes de precampaña y de incorporar la documentación en el Sistema de Contabilidad en

Línea, es original y en un primer plano para el instituto político como sujeto principal de la obligación y de manera solidaria para el precandidato.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales los precandidatos tienen la obligación de entregar al órgano interno del partido político a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de asamblea respectiva, el informe de precampaña. Así, la obligación que deriva de la presentación de informes a cargo del partido político se materializa en el momento en que el precandidato manifiesta en tiempo y forma todas las operaciones vinculadas con los ingresos y gastos de precampaña. De acuerdo a lo anterior, y cumplida la obligación, corresponde al partido político, en última instancia, presentarla ante esta autoridad electoral.

Como ya fue señalado, la realización de la asamblea correspondiente, no fue un acto para designar “candidato”, sino para contar con un precandidato que sería registrado, como fue, posteriormente ante el órgano electoral local, conforme lo dispuesto por la normatividad electoral en Zacatecas, por tal motivo, el informe del precandidato a Gobernador por Morena debió ser entregado por éste al órgano interno competente del partido a más tardar el día catorce de febrero pasado, lo que no aconteció y de lo que el precandidato, en uso de su garantía de audiencia, no formuló aclaración ni presentó prueba alguna en su escrito de 21 de marzo.

La importancia de tal informe reside, no en una determinación unilateral de la autoridad, sino en el cumplimiento estricto de la norma que estableció dicho plazo, señalándose en el numeral 3, del artículo 229 de la LEGIPE la consecuencia expresa para el caso específico, es decir, no es una conducta que queda a interpretación o al arbitrio de la autoridad, sino que es de aplicación directa.

Por lo tanto, esta autoridad concluyó que al omitir presentar el informe de precampaña al cargo de Gobernador ante el órgano interno competente de Morena dentro de los siete días siguientes a la celebración de la asamblea estatal, el C. David Monreal Ávila, incumplió con lo dispuesto en los artículos 229, numeral 2, y 445, numeral 1, inciso d) de la LGIPE.

De igual forma, al omitir presentar el informe de precampaña al cargo de Gobernador del C. David Monreal Ávila, Morena incumplió con lo dispuesto en los artículos 445, numeral 1, inciso e) de la LGIPE; 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP y 238 del RF.

Ahora bien, mediante escrito de alcance a la contestación del oficio número INE/UTF/DA-L/6197/16, de fecha 25 de marzo de 2016, el C. David Monreal Ávila, manifestó lo siguiente:

“Respecto a lo señalado por la unidad y el propio partido y a la vista de las constancias que obran en autos y en las que manifesté lo siguiente:

1. *Ocupe el cargo de Senador de la Republica por el estado de Zacatecas, hasta el pasado 18 de febrero, lo cual acredito con mi solicitud de licencia en los términos del artículo 11 y 13, fracción IV del Reglamento del Senado de la Republica. (anexo 1).*

En virtud de lo anterior, durante el periodo del 02 de enero al 10 de febrero del presente año, no participe como precandidato, ni realice actividades para competir en el proceso de selección interna para la candidatura al Gobierno del estado de Zacatecas, como lo atribuye esa autoridad electoral.

2. *Anexo al presente, la petición que formulé a la Titular de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Morena en Zacatecas, donde le solicito aclare y puntualice la respuesta a las observaciones y supuestos gastos de precampaña que me atribuye esa autoridad electoral, ya que no contrate, solicite, ni realice gasto alguno como lo imputa la Unidad de Fiscalización.*
3. *En respuesta mediante oficio FCEMZAC-003/2016 el día de hoy, la Titular de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Morena en Zacatecas, en respuesta a la solicitud planteada me hace del conocimiento lo siguiente:*
 - a) *El partido MORENA en Zacatecas, de conformidad con la convocatoria y el procedimiento estatutario, en el proceso de selección interna el estado de Zacatecas, no tiene registro a DAVID MONREAL AVILA como PRECANDIDATO en el periodo referido, ya que en la asamblea postulativa de aspirantes al cargo de la elección de gobernador, se realizó hasta el 07 de febrero, resultando una candidatura única a partir de dicha fecha, por lo que no hubo actividad de competencia ni contienda interna que ameritara la realización de actividades de precampaña.*

- b) *En relación a los gastos que observa la unidad de fiscalización en el periodo del 02 de enero al 10 febrero y que erróneamente interpreta como gasto de precampaña, me informa lo siguiente:*
- I. *Los eventos monitoreados corresponden a las conferencias sobre la situación política y económica del país, que imparte el Lic. Andrés Manuel López Obrador y corresponden a la actividad ordinaria y permanente de MORENA.*
 - II. *Atribuye gasto en el periódico Reforma de fecha miércoles 20 de enero de 2016, con el carácter de inserción pagada, sin embargo la nota en mención es una nota periodística del medio de comunicación, (anexo testigos).*
 - III. *En lo que toca a publicidad genérica de MORENA, en distintas bardas, el partido me informa que esta actividad está enmarcada dentro de las actividades de operación ordinaria permanente del partido, como una campaña institucional, que promueve la participación y en la conformación de comités de protagonistas, actividad que se realiza en todo el país.*

En tales circunstancias el órgano de finanzas Estatal de MORENA me informó que el gasto que se me imputaba era ordinario, sin embargo, me ha realizado un alcance a esta contestación mediante oficio FCEMZAC-005/2016 que anexo al presente escrito y que se me ha notificado el día de hoy 25 de marzo de 2016, en el que manifiesta otros gastos que señala son de naturaleza ordinaria y que doy de conocimiento a esta autoridad, para que se esclarezcan los hechos.”

Del análisis a lo manifestado por el C. David Monreal Ávila se hacen las siguientes consideraciones:

El procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los partidos políticos implica una serie de etapas o fases procedimentales, por virtud de las cuales los sujetos obligados informan y presentan ante la autoridad electoral, los documentos que acreditan qué recursos emplearon en sus procesos internos de selección de candidatos.

La importancia del respeto de los plazos establecidos por el legislador para cada una de las etapas de la fiscalización reside en que con la Reforma Electoral de 2014, se acotó el período para que la autoridad electoral emita los dictámenes y

resoluciones que recaen a la revisión de los informes presentados por los sujetos obligados en las precampañas, a fin de que las infracciones relacionadas con sus ingresos y gastos puedan hacerse exigibles previo al inicio de la campaña electoral, si los plazos de la ley electoral local lo permiten y, en otros casos, antes de la conclusión de dichas campañas, para que las sanciones puedan tener un efecto real sobre las candidaturas que infrinjan de manera grave la norma.

Permitir que los sujetos presenten información en cualquier momento, vulnerando lo anterior, rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones, es por ello que **los plazos referidos son de aplicación estricta en cada una de sus etapas**, desde la presentación de los informes, hasta la notificación de los oficios de errores y omisiones, así como de la respuesta recaída a los mismos, con lo que se garantiza a los partidos políticos y precandidatos la debida audiencia.

Para tal efecto, la LGPP dispone en su artículo 80 las etapas involucradas en la fiscalización de las precampañas, las cuales no fueron establecidas por esta autoridad electoral, sino por el legislador con una visión integral de todo el Proceso Electoral y de la revisión de los ingresos y gastos involucrados. Al respecto, en el procedimiento de fiscalización de precampañas se establece **una única oportunidad para atender el oficio de errores y omisiones**, puesto que en diez días a partir de que los partidos políticos emiten la respuesta correspondiente, es que la Unidad Técnica de Fiscalización debe proceder a la elaboración de Dictamen y la resolución. Es de suma importancia tener en cuenta que el plazo con el que cuentan los sujetos responsables para el cumplimiento de sus obligaciones, no puede extenderse o prolongarse más allá de lo que expresamente les concede la ley, pues esto lesiona de manera grave el modelo de fiscalización que ha sido señalado.

En ese contexto, y no obstante que se había notificado al partido político, con la finalidad de cumplir con la citada garantía de audiencia, y como ha sido señalado anteriormente, se notificó personalmente al ciudadano David Monreal Ávila el día veinte de marzo de dos mil dieciséis el oficio correspondiente, en el cual se hicieron de su conocimiento la observaciones detalladas en el oficio referido en el párrafo anterior, para que presentará las aclaraciones que considerara procedentes dentro de un plazo máximo de 24 horas, ya que de dichas observaciones se desprendían conductas que presumían su calidad de precandidato y diversas infracciones derivada de los recursos involucrados.

El día veintiuno de marzo del presente año, el referido precandidato dio contestación a esta autoridad y manifestó expresamente **“no participé como precandidato, ni realicé actividades para competir en el proceso de selección interna para la candidatura al Gobierno del estado de Zacatecas”**, presentando además diversa documentación entre la cual se encuentra un oficio de la Titular de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del partido Morena en Zacatecas, en el que se señala que **“el partido Morena en Zacatecas no tiene registro a David Monreal Ávila como precandidato en el periodo referido.”**

Ahora bien, los plazos en materia de fiscalización, derivados de la reciente Reforma Electoral implican que esta autoridad electoral, dado el cambio de paradigma en el modelo, observe de manera rigurosa el cumplimiento de cada uno de ellos con la finalidad de cumplir en tiempo y forma la debida valoración de todos los recursos involucrados en las precampañas o campañas, según sea el caso.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos se otorgó garantía de audiencia al partido político para que manifestara lo que a su derecho conviniera e, incluso, al ciudadano David Monreal Ávila para salvaguardar sus derechos, y tomando en cuenta la negativa del partido político sobre su calidad de precandidato, manteniendo la omisión de presentar el informe de precampaña correspondiente, se notificó y otorgó un plazo a este ciudadano para que se pronunciara al respecto.

Cumpliendo los plazos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, la Unidad Técnica de Fiscalización elaboró el Dictamen consolidado de ingresos y gastos de las precampañas del estado de Zacatecas y lo sometió a consideración de la Comisión de Fiscalización el día **veintitrés de marzo del año en curso**.

Ahora, tanto el partido político como el ciudadano referido, en un primer momento coincidieron en que David Monreal Ávila no tuvo en momento alguno la calidad de precandidato, y por tanto, no existió la obligación de presentar el informe de precampaña; sin embargo, el ciudadano David Monreal Ávila el día **veinticinco de marzo del presente año**, presentó otro escrito en el que manifiesta que “el órgano de finanzas estatal de Morena” le realizó un alcance al oficio que adjuntó en primera instancia dándole a conocer diversos gastos que señala son de naturaleza ordinaria.

A dicho escrito es preciso señalar que el C. David Monreal Ávila, con 34 días posteriores a la fecha establecida para la entrega de los informes de precampaña, misma que feneció el día 20 de febrero de 2016, se retracta de la respuesta presentada inicialmente y presenta el formato *“IPR Informe de precampaña sobre el origen, monto y destino de los recursos”*, el cual se muestra en ceros, tiene una marca de agua con las leyendas “vista previa” y “(documento sin validez oficial)”, carece de firma del precandidato y de la representante de finanzas del partido político, y no aparece en el Sistema Integral de Fiscalización.

A ese respecto, no obstante que el escrito y el documento contravienen lo dicho por el precandidato en el correlativo de fecha 21 de marzo –con el cual se tuvo por desahogada su oportunidad de defensa–, el documento que presenta no es idóneo, ya que el C. David Monreal Ávila en momento alguno remite constancia de que haya presentado ante el órgano interno del partido político su informe dentro de los siete días siguientes a la asamblea respectiva.

Lo anterior, genera que esta autoridad no pueda tener por atendida la conducta omisa de presentar dicho informe ante el partido político tal y como lo señala el artículo 229, numeral 2 de la LEGIPE, que se refiere a un caso diverso a la presentación de dicho informe ante esta autoridad electoral, lo que originalmente recae en el partido político y, no obstante que pretende contradecir lo manifestado en su escrito inicial, dicho precandidato continúa en omisión.

En el mismo sentido, el precandidato adjunta un documento titulado “CARTA DE ACEPTACIÓN DE LA PRECANDIDATURA” de fecha 7 de febrero de dos mil dieciséis, con firma autógrafa de David Monreal Ávila, que cuenta con un código de barras y el emblema de Morena.

Finalmente, con escrito REPMORENAINE-157/2016 del 28 de marzo de 2016, el Representante de Morena, el Lic. Horacio Duarte Olivares, manifestó lo que a la letra se transcribe:

Por medio del presente remito a usted copia simple del informe de precampaña del C. David Monreal Ávila, candidato a Gobernador de MORENA en el estado de Zacatecas.

Siendo importante precisar que el partido político MORENA ha intentado subir al Sistema Integral de Fiscalización en Línea (SIF) el registro respecto de posibles gastos de precampaña realizados por MORENA en el estado de Zacatecas, sin embargo, al ser

materialmente imposible realizarlo por medio del SIF, adjunto al presente, el Formato "IPR" Informe de Precampaña sobre el origen, monto y destino de los recursos para los procesos electorales, del C. David Monreal Ávila, constante de cuatro fojas. (...)".

Al respecto, se debe aclarar que el documento exhibido por el partido político no puede cargarse al Sistema Integral de Fiscalización, toda vez que el plazo que tenía el sujeto obligado para poder hacer registros, ajustes y correcciones, venció el **13 de marzo de 2016**, por lo que resulta materialmente imposible que a esta fecha, el partido pueda realizar algún movimiento en el sistema.

Es menester destacar, que el hecho de que tanto el precandidato, como el partido político, pretendan desconocer los actos jurídicos reportados ante esta autoridad de manera inicial al dar contestación a la garantía de audiencia otorgada dentro de los plazos que marca la ley, atenta contra la teoría de los actos propios, misma que deriva de los principios generales del Derecho, rescatados en las locuciones latinas "*non concedit venire contra factum proprium*" (nadie puede contradecir actos propios) y "*proprium factum nemo impugnare potest*" (nadie puede impugnar su propio hecho).

Esa teoría encuentra sustento en el principio de que no se pueden contradecir los propios actos anteriores, deliberados, jurídicamente relevantes y plenamente eficaces, por lo tanto la parte interesada no se puede colocar en contradicción con su comportamiento jurídico anterior. Al respecto sirven de criterios orientadores, lo establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-513/2011 y SDF-JDC-475/2012.

Esto es, resulta una incoherencia jurídica el intentar desestimar o desconocer una situación jurídica que la conducta propia ha generado, pues esto rompería con el principio de buena fe que deriva de la teoría de los actos propios. De ahí que, a fin de dotar de certeza a los actos propios, es necesario proteger la confianza suscitada del comportamiento anterior, por lo que resulta contrario a Derecho desconocer los actos previamente realizados.

Respecto del precandidato que fue omiso en la presentación de su informe, a continuación se describen las etapas del proceso de fiscalización en las que se demuestra que se dio la garantía de audiencia a los partidos políticos y al precandidato:

Concepto	Cargo	El OPLE informa los precandidatos	Entrega de Informes	UTF notifica oficio de errores y omisiones	MORENA da respuesta a oficio de errores y omisiones	UTF emitió oficio para otorga derecho de audiencia	El precandidato da respuesta a oficio	Se circula el Dictamen a la COF	En alcance al oficio de derecho de audiencia	COMISION DE FISCALIZACIÓN	MORENA
Fecha			20/02/16	06/03/16	13/03/16	20-03-16	21/0316	23/03/16	25/03/16	28/03/16	28/03/16
Sentido del documento	Gobernador	Mediante escrito sin núm de 18/01/16 MORENA informó que a esa fecha aún no tenía precandidatos	MORENA no entregó el informe de David Monreal Ávila	La UTF le notifica a MORENA que fue omiso en la presentación de su informe del precandidato a cargo de Gobernador el C. David Monreal Ávila	MORENA señala que el C. David Monreal Ávila no fue precandidato.	La UTF dio garantía de audiencia al precandidato informándole la omisión en la presentación del informe.	El precandidato señala que él no fue precandidato	La UTF circula el Dictamen a la COF en el que se indica la omisión en la presentación del informe haciendo referencia a lo manifestado por el partido.	El precandidato David Monreal Ávila presentó un escrito para contradecir su dicho inicial	12:00 horas La Comisión de Fiscalización aprueba el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los ingresos y gastos de precampaña del Proceso Electoral local en Zacatecas.	16:38 horas Morena mediante escrito REPMORENAINE-157/2016 de fecha 28/03/16; presentó documentos con los que controvierte lo razonado al dar contestación al oficio de errores y omisiones.
Anexo		A		B		C	D		E		F

Es menester recalcar que admitir documentación fuera de los plazos establecidos, anularía el modelo de fiscalización actual, el cual está sujeto a la observancia estricta de los tiempos procesales con el objeto de garantizar los derechos de los sujetos regulados, la debida valoración de los elementos de prueba y el debido actuar de la autoridad electoral, dada la brevedad de dichos plazos.

Abrir plazos extraordinarios para la valoración de documentos, vulneraría el trato equitativo que esta autoridad debe dar a todos los sujetos regulados, poniéndose en riesgo la certeza que esta autoridad está obligada a dar en la revisión de los ingresos y gastos que involucran cada una de las etapas del Proceso Electoral.

No escapa a esta autoridad que incluso en el último escrito presentado por el precandidato, no existe pronunciamiento respecto a la omisión de haber presentado informe ante el órgano interno del partido político dentro de los siete días siguientes a la celebración de la asamblea estatal en la que fue electo como el precandidato que sería registrado a la Gubernatura en Zacatecas, por lo que la falta subsiste.

De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

1. Esta autoridad en uso de sus facultades detectó el uso de recursos que beneficiaron al ciudadano David Monreal Ávila dentro del plazo de precampaña en el estado de Zacatecas (actos públicos, propaganda y páginas de internet).
2. David Monreal Ávila adquirió la calidad de precandidato al buscar ser postulado por su partido como candidato a Gobernador en el estado de Zacatecas.

3. El siete de febrero del año en curso, el ciudadano referido fue nombrado “precandidato único” en Asamblea Estatal para registrarse como candidato ante el Instituto Electoral del estado de Zacatecas.
4. El día veinte de febrero del presente año, ni el partido político ni el precandidato presentaron el informe de precampaña correspondiente.
5. Derivado de lo anterior, el seis de marzo se notificó al partido político Morena para que en uso de su garantía de audiencia manifestara lo que a su derecho correspondiera.
6. En respuesta el partido político negó que el ciudadano referido tuviera la calidad de precandidato, omitiendo presentar el informe.
7. El veinte de marzo siguiente se notificó al C. David Monreal Ávila el oficio de errores y omisiones para que aclarara lo que a su derecho conviniera.
8. Al día siguiente el antes referido dio respuesta, en uso de su garantía de audiencia, señalando que nunca fue precandidato, omitiendo presentar el informe.
9. Agotado el procedimiento de fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización elaboró el Dictamen consolidado y Proyecto de Resolución para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización el veintitrés de marzo de dos mil dieciséis.
10. El veinticinco y veintiocho de marzo siguientes, tanto el precandidato como el partido político presentaron escritos buscando contradecir lo confesado en primer término.
11. En momento alguno el precandidato aportó elementos que acreditaran la presentación de su informe ante el órgano interno competente de Morena en el plazo legal establecido.

Por lo tanto, esta autoridad confirma que el C. David Monreal Ávila, omitió presentar el informe de precampaña al cargo de Gobernador ante el órgano interno competente de Morena dentro de los siete días siguientes a la celebración de la asamblea estatal, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 229, numeral 2, y 445, numeral 1, inciso d) de la LGIPE.

De igual forma, Morena omitió presentar el informe de precampaña al cargo de Gobernador del C. David Monreal Ávila, incumpliendo con ello lo dispuesto en los artículos 445, numeral 1, inciso e) de la LGIPE; 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP y 238 del RF.

SUP-JDC-1521/2016 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-198/2016

No obstante los argumentos anteriormente expuestos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el **SUP-JDC-1521/2016 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-198/2016**, concluyó que tanto el partido político como el precandidato tuvieron obligación de presentar informe de precampaña, sin importar si se realizaron o no actos de precampaña, pues debían en dado caso, haber presentado su informe incluso en ceros.

Asimismo, la Sala Superior al valorar la documentación presentada por el precandidato, consideró válida la presentación que realizó de manera cautelar de su informe de precampaña “en ceros” por lo que no existió omisión en la presentación de informe, sino que se debe considerar que dicho informe fue presentado de manera extemporánea.

Por lo anterior, al presentar su informe de precampaña fuera de los plazos establecidos en la normatividad electoral para el cargo de Gobernador, Morena y su precandidato, David Monreal Ávila, incumplieron con lo dispuesto en los artículos 443, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos y 242, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización. **(Conclusión final 2).**

(...)

Conclusiones Finales de la Revisión a los ingresos y gastos de Precampaña al cargo de Gobernador y Ayuntamientos de MORENA correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas

(...)

Gobernador

2. Morena presentó el Informe de Precampaña al cargo de Gobernador fuera de los plazos establecidos en la ley.

Tal situación incumple los artículos en los artículos 443, numeral 1, inciso d) de la LEGIPE; 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II y III de la LGPP; y 242, numeral 1 del RF.

6. MODIFICACIÓN A LA RESOLUCIÓN INE/CG180/2016.

Derivado de los ajustes que se hicieron al Dictamen, este Consejo General únicamente se abocará a la modificación de la parte correspondiente al inciso c), del Considerando **20.7, conclusión 2**, del resolutivo SÉPTIMO.

Para tal efecto, se considerará lo referido por la Sala Superior en el sentido de sancionar en la medida en que se retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora, observando que la temporalidad en que se rinde el informe 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.

Asimismo, para la imposición de la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción, todo lo cual se realiza en los siguientes términos:

20.7 Morena

(...)

c) 1 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusión: 2

Gobernador

Conclusión 2

“2. MORENA presentó de forma extemporánea un Informe de Precampaña al cargo de Gobernador.”

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la LGPP, toda vez que al advertirse el incumplimiento de una obligación por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie presentar los informes de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido a través de los oficios de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad

Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de siete días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

De la falta descrita, de conformidad con el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II de la LGPP la autoridad observó el incumplimiento relativo a presentar un informe de precampaña de manera extemporánea, en un plazo que pone en riesgo la adecuada revisión al informe respectivo. Situación que se vincula con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la LGPP, mismo que establece que los precandidatos son responsables de manera solidaria de los cumplimiento relacionados con informes de precampaña, lo cual se analizará en el apartado siguiente para los efectos conducentes.

Cabe señalar que mediante oficio INE/UTF/DA-L/6197/16 de fecha veinte de marzo de dos mil dieciséis se notificó personalmente a David Monreal Ávila, la omisión de su partido de presentar el informe de precampaña, por lo que esta autoridad le concedió el termino de veinticuatro horas para que presentara las aclaraciones pertinentes; con fecha veintiuno de marzo del dos mil dieciséis, el C. David Monreal Ávila mediante alcance y de manera cautelar precedió a rendir el informe de precampaña en ceros de manera cautelar.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que vulnera el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) de la LGIPE; en relación con el 242, numeral 1 del RF.

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a presentar los informes de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización; en relación a los informes de aquellos precandidatos que participaron en el proceso de selección interna para ganar una candidatura a un cargo de elección popular, en el marco del Proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

En consideración a las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la LGIPE y la LGPP, se crea un sistema de fiscalización nacional sobre

los ingresos y egresos de los partidos políticos y los precandidatos, el cual atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

En este orden de ideas, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la LGPP en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que éstos se sujetarán a *“las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.”*

Visto lo anterior, los partidos políticos tienen la obligación de conformidad con el capítulo III *“DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”* de presentar ante la autoridad electoral, los informes correspondientes a su operación Ordinaria -Trimestrales, Anual-, de Precampaña y de Campaña.

Ahora bien, por lo que hace a los precandidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II especifica que *“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.”***

De lo anterior se desprende que el hecho de que el partido político haya presentado extemporáneamente el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización, no es justificación para omitir tomar en cuenta el grado de responsabilidad del precandidato en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP.

Es decir, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización; ahora, con el nuevo modelo de fiscalización también lo es el precandidato de manera solidaria, por lo que es dable desprender lo siguiente:

- Que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen es público o privado.

- Que respecto a las precampañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda interna.
- Que los precandidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña; 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 precandidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En consecuencia, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida y su

imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Finalmente, se establece que las sanciones económicas que llegaran a imponerse como resultado de las irregularidades realizadas en el marco de la presente revisión, tendrán como elemento objetivo para la imposición de la sanción, el tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad para los procesos internos de selección de candidatos y candidatas, por precandidato y tipo de elección, con la finalidad de contender en el Proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

En este orden de ideas el tope de gastos de precampaña para el cargo de Gobernador en el estado de Zacatecas asciende a la cantidad de \$5,340,223.30 (Cinco millones trescientos cuarenta mil doscientos veintitrés pesos 30/100 M.N.).

A. Por lo que hace a la individualización de la sanción al partido político

La autoridad de conformidad con el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la LGPP observó el incumplimiento relativo a presentar el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización. Situación que se vincula con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la LGPP, mismo que establece que los informes de precampaña 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, así, la responsabilidad del partido político se analizará en el apartado siguiente para los efectos conducentes.

Así, se analizarán en un primer momento, los elementos para calificar la falta y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción.

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En relación con la irregularidad identificada en la **conclusión 2**, se identificó que Morena presentó el informe de precampaña **quince días después** de haber vencido el plazo que le fue concedido para responder el oficio de errores y omisiones, mediante un oficio posterior a aquel mediante el cual desahogó el de errores y omisiones, momento en el que la Comisión de Fiscalización ya había aprobado el Dictamen y la resolución respectivos.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una acción consistente en presentar en una extemporaneidad excesiva, el informe de precampaña de los ingresos y gastos del precandidato del partido político al cargo de gobernador, correspondiente al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas, vulnerando lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP, en relación a los artículos 443, numeral 1, inciso d) de la LGIPE y 242, numeral 1 del RF.

Es importante destacar en el caso concreto que la falta no se materializó únicamente por la extemporaneidad con que se presentó el informe, sino por la magnitud de dicha temporalidad, aunada a la negativa del partido político de presentar el informe de precampaña desde un primer momento, pues Morena manifestó al desahogar el oficio de errores y omisiones que no estaban obligados a presentar informe al no haber contado con precandidato al citado cargo de elección.

Cobra trascendente relevancia tal situación, puesto que la presentación del informe en ceros una vez que la Comisión de Fiscalización se había pronunciado en un sentido dada la respuesta negativa del partido político, complica a esta autoridad el ejercicio de sus facultades, pues retarda el momento en el que se

cuenta con información consolidada que se pueda analizar a partir del informe que presentan los sujetos obligados, e incluso abre la puerta a que los sujetos obligados modifiquen sus posturas dependiendo de la gravedad con la que se sanciona una conducta o no.

Esto es, la viabilidad de una adecuada revisión de los informes al presentarse con una extemporaneidad de tal magnitud no es la adecuada para contar con la totalidad de los elementos que esta autoridad necesita para fiscalizar a los sujetos obligados, pues tal fue la intención del legislador en la Ley General de Partidos Políticos.

A mayor abundamiento, el sistema normativo electoral regula los distintos procedimientos electorales bajo un sistema de etapas y plazos a fin de que los actores políticos cuenten con una mayor seguridad jurídica respecto de la actuación de la autoridad y de su propia actividad política. Esto resulta relevante en el caso específico porque el periodo de precampaña forma parte de un sistema mayor, esto es, el Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

En este contexto, las prerrogativas y las obligaciones establecidas en la ley, respecto de las precampañas, se encuentran fijadas conforme a los plazos que configuran esta etapa del Proceso Electoral. Por tal motivo, **resulta fundamental subrayar que el cumplimiento de las obligaciones en tiempo y forma a cargo de los actores políticos, resulta esencial para dotar de mayor certeza el desarrollo de los procesos electorales.**

Permitir que los sujetos obligados presenten información en cualquier momento, vulnerando las etapas establecidas en la Ley, rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el adecuado ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones, es por ello que **los plazos referidos son de aplicación estricta en cada una de sus etapas**, desde la presentación de los informes, hasta la notificación de los oficios de errores y omisiones, así como de la respuesta recaída a los mismos, con lo que se garantiza a los partidos políticos la debida audiencia.

En el caso concreto al presentar el informe respectivo cuando la Comisión de Fiscalización había aprobado la sanción al partido político por la omisión de presentarlo, el partido político provocó que la autoridad se vea imposibilitada de verificar de manera exhaustiva el origen, manejo y destino de los recursos de

manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior obstaculizó alcanzar la finalidad perseguida por la fiscalización, pues impidió realizar una revisión e intervención más ágil de la información reportada, de forma tal que la autoridad estuviera en condiciones de auditar con mayor precisión al precandidato. Esto es, la extemporaneidad excesiva del sujeto obligado impidió que la autoridad pudiera ejercer sus funciones en tiempo y forma.

Ello cobra especial importancia, en virtud de que la certeza y la transparencia en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados, es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un ente político no presente en el tiempo establecido los informes de ingresos y gastos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta, expedita y oportuna el origen, destino y aplicación de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento oportuno de las operaciones realizadas por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuada y oportunamente las sanciones que correspondan.

Bajo las condiciones fácticas y normativas apuntadas, al presentar el informe de precampaña con una extemporaneidad tan prolongada, el partido político obstaculizó la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al incidir negativamente en la verificación pertinente de los mismos, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización.

En otras palabras, si los partidos políticos son omisos en presentar en tiempo los informes de ingresos y gastos, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, atentando así sobre lo establecido en la normatividad electoral.

Cabe destacar que el partido político presentó en una extemporaneidad excesiva un informe en ceros que pudo haber presentado dentro de los plazos otorgados por la Unidad Técnica de Fiscalización, sin embargo, lo hizo después de que la Comisión de Fiscalización aprobó el Dictamen y resolución respectivos, y no obstante que en respuesta al oficio de errores y omisiones había mantenido la postura de no presentar informe al no estar obligado a ello.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El partido político presentó el informe de precampaña después de que la Comisión de Fiscalización aprobó el Dictamen y la resolución respectivos. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE.

Tiempo: Las irregularidades señaladas surgieron del estudio a través del procedimiento de revisión, en el marco de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral aludido.

Lugar: La irregularidad se actualizó en atención a las operaciones y actividades realizadas en la precampaña de los precandidatos en el estado de Zacatecas.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido político infractor para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo); esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de beneficio o volición alguna del instituto político para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial por presentar informes de precampaña fuera de los plazos previstos en la norma.

En este caso, la falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, con lo que se impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia en la rendición de cuentas como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido de mérito viola los valores antes establecidos y con ello, afecta a persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

En la **conclusión 2** se vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE y 242, numeral 1 del RF, mismos que a la letra señalan:

Ley General de Partidos Políticos

“Artículo 79.

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

a) Informes de precampaña:

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

(...)”

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 443

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

(...)

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no entender los requerimientos de información de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus Reglamentos;

(...)”

Reglamento de Fiscalización

“Artículo 242.

Plazos de presentación

*1. Los informes de ingresos y gastos de precampaña deberán ser presentados a más tardar dentro de los diez días posteriores a la conclusión de las precampañas, de conformidad con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley de Partidos.
(...)"*

De los artículos señalados se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

La finalidad, es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a la autoridad, coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulneran directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Así, es deber de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos 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, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En el caso que nos ocupa, las leyes electorales establecen que los partidos políticos son los responsables de presentar los informes de gastos de precampaña de sus precandidatos, por lo que el partido político resulta responsable al haber presentado el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el partido político se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en los artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE y el 242, numeral 1 del RF, siendo estas normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo

total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas por la conducta señalada en la **conclusión 2** es garantizar certeza y transparencia en la rendición de cuentas con la que se deben de conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En el presente caso las irregularidades imputables al partido infractor se traducen en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de presentar en tiempo los informes de precampaña respectivos.

En razón de lo anterior, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en **una falta de fondo**, cuyo objeto infractor concurre directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido infractor.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues Morena cometió una irregularidad que se traducen en faltas de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LIGPE y 242, numeral 1 del RF, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

Calificación de la falta

Para la calificación de la falta, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido político presentó el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- Que se advierte que no se dio cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.

- Que la conducta fue singular.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por Morena se califica como **GRAVE ESPECIAL**.

Lo anterior es así, en razón de que se tratan de faltas de fondo o sustantivas en las que se vulnera directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que el partido infractor presentó el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los partidos políticos.

En ese contexto, el instituto político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que Morena haya presentado el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, lo cual realizó una vez que fue aprobado el Dictamen y la resolución por la Comisión de Fiscalización, se traduce en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el partido utilizó diversos recursos, situación que, como ya ha

quedado expuesto, vulnera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el partido infractor no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

B. Por lo que hace a la individualización de la sanción al precandidato

La autoridad de conformidad con el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la LGPP observó el incumplimiento relacionado con la presentación del informe de precampaña, situación que se vincula con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la LGPP, mismo que establece que los precandidatos son responsables solidarios de los informes de precampaña, para lo cual serán analizadas de manera separada las infracciones en que incurran, así, la responsabilidad del precandidato se analizará en el apartado siguiente para los efectos conducentes.

Así, se analizarán en un primer momento los elementos para calificar la falta y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción.

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En relación con la irregularidad identificada en la **conclusión 2**, se identificó que el precandidato David Monreal Ávila presentó el informe de precampaña **cuatro días después** de haber vencido el plazo que le fue concedido para responder el oficio de errores y omisiones y mediante un oficio posterior a aquel mediante el cual desahogó en tiempo su garantía de audiencia.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión consistente en presentar en una extemporaneidad excesiva, el informe de precampaña de los ingresos y gastos del precandidato del partido político al cargo de gobernador, correspondiente al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas, vulnerando lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP, en relación a los artículos 443, numeral 1, inciso d) de la LGIPE y 242, numeral 1 del RF.

Es importante destacar en el caso concreto que la falta no se materializó únicamente por la extemporaneidad con que se presentó el informe, sino por la magnitud de dicha temporalidad, aunada a la negativa del precandidato de presentar el informe de precampaña desde un primer momento, pues manifestó en el escrito mediante el cual desahogó la garantía de audiencia otorgada que no estaba obligado a presentar informe al no haber sido precandidato al citado cargo de elección.

Cobra trascendente relevancia tal situación, puesto que la presentación del informe en ceros **cuatro días después** de haber vencido el plazo que **se otorgó al precandidato** para presentar aclaraciones, es decir, mediante escrito de fecha **25 de marzo de 2016**, complica a esta autoridad el ejercicio de sus facultades, pues retarda el momento en el que se cuenta con información consolidada que se pueda analizar a partir del informe que presentan los sujetos obligados.

Esto es, la viabilidad de una adecuada revisión de los informes al presentarse con una extemporaneidad de tal magnitud no es la adecuada para contar con la totalidad de los elementos que esta autoridad necesita para fiscalizar a los sujetos obligados, pues tal fue la intención del legislador en la Ley General de Partidos Políticos.

A mayor abundamiento, el sistema normativo electoral regula los distintos procedimientos electorales bajo un sistema de etapas y plazos a fin de que los actores políticos cuenten con una mayor seguridad jurídica respecto de la actuación de la autoridad y de su propia actividad política. Esto resulta relevante en el caso específico porque el periodo de precampaña forma parte de un sistema mayor, esto es, el Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

En este contexto, las prerrogativas y las obligaciones establecidas en la ley, respecto de las precampañas, se encuentran fijadas conforme a los plazos que configuran esta etapa del Proceso Electoral. Por tal motivo, **resulta fundamental**

subrayar que el cumplimiento de las obligaciones en tiempo y forma a cargo de los actores políticos, resulta esencial para dotar de mayor certeza el desarrollo de los procesos electorales.

Permitir que los sujetos obligados presenten información en cualquier momento, vulnerando las etapas establecidas en la Ley, rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el adecuado ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones, es por ello que **los plazos referidos son de aplicación estricta en cada una de sus etapas**, desde la presentación de los informes, hasta la notificación de los oficios de errores y omisiones, así como de la respuesta recaída a los mismos, con lo que se garantiza a los precandidatos la debida audiencia.

En el caso concreto al omitir presentar el informe respectivo dentro de los plazos establecidos para ello, el precandidato provocó que la autoridad se vea imposibilitada de verificar de manera exhaustiva el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior obstaculizó la finalidad perseguida por la fiscalización, impidiendo realizar una revisión e intervención más ágil de la información reportada, de forma tal que la autoridad estuviera en condiciones de auditar con mayor precisión al precandidato. Esto es, la omisión del sujeto obligado impidió que la autoridad pudiera ejercer sus funciones en tiempo y forma.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza y la transparencia en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados, es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un ente político no presente en el tiempo establecido los informes de ingresos y gastos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta, expedita y oportuna el origen, destino y aplicación de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento oportuno de las operaciones realizadas por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos, para así determinar la posible comisión de

infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuada y oportunamente las sanciones que correspondan.

Bajo las condiciones fácticas y normativas apuntadas, al presentar el informe de precampaña con una extemporaneidad tan prolongada, el precandidato obstaculizó la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al incidir negativamente en la verificación pertinente de los mismos, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización.

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos en presentar en tiempo los informes de ingresos y gastos, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, atentando así sobre lo establecido en la normatividad electoral.

Cabe destacar que el precandidato presentó en una extemporaneidad excesiva un informe en ceros que pudo haber presentado dentro de los plazos otorgados por la Unidad Técnica de Fiscalización, sin embargo, lo hizo en un momento en el que la Comisión de Fiscalización se encontraba a unos días de aprobar el Dictamen y resolución respectivos, es decir, cuando había vencido el plazo para desahogar el oficio mediante el cual se le otorgó la garantía de audiencia, al cual ya había recaído una respuesta del precandidato.

Asimismo, había vencido el plazo para que la Unidad Técnica de Fiscalización, valorara las respuestas recaídas a las observaciones realizadas con motivo de la revisión de los informes; y también el plazo para elaborar el Dictamen y al resolución respectivos los cuales, al momento en que se presentaron los informes en ceros, ya habían sido circulados a la Comisión de Fiscalización, pues se encontraba agotado el procedimiento de fiscalización contemplado en la LGPP, quedando pendiente en ese momento la aprobación por parte de la Comisión citada y posteriormente del Consejo General.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El precandidato presentó el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE.

Tiempo: La irregularidad señalada surgió en el procedimiento de revisión, en el marco de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral aludido.

Lugar: La irregularidad se actualizó en atención a las operaciones y actividades realizadas en la precampaña de los precandidatos en el estado de Zacatecas.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del precandidato infractor para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo); esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de beneficio o volición alguna del precandidato para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial por presentar informes de precampaña fuera de los plazos previstos en la norma.

En este caso, la falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, con lo que se impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia en la rendición de cuentas como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el precandidato de mérito viola los valores antes establecidos y con ello, afecta a persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

En la **conclusión 2** se vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE y 242, numeral 1 del RF, en relación con artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II, de la LGPP mismos que a la letra señalan:

Ley General de Partidos Políticos

“Artículo 79.

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

a) Informes de precampaña:

(...)

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;

(...)”

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 443

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

(...)

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no entender los requerimientos de información de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus Reglamentos;

(...)”

Reglamento de Fiscalización

“Artículo 242.

Plazos de presentación

1. Los informes de ingresos y gastos de precampaña deberán ser presentados a más tardar dentro de los diez días posteriores a la conclusión de las precampañas, de conformidad con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley de Partidos.

(...)”

De los artículos señalados se desprende que los precandidatos tienen la obligación solidaria de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los

que se informe sobre el origen y aplicación de los recursos que hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

La finalidad, es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a la autoridad, coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulneran directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Así, es deber de los precandidatos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación solidaria de los precandidatos 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, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos sujetos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En el caso que nos ocupa, las leyes electorales establecen que los precandidatos son responsables solidarios de presentar los informes de precampaña, por lo que el C. David Monreal Ávila es responsable al haber presentado su informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, y en contradicción con lo que manifestó al desahogar la garantía de audiencia.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el precandidato se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en los artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE y el 242, numeral 1 del RF, en relación con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la LGPP, siendo estas normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas por la conducta señalada en la **conclusión 2** es garantizar certeza y transparencia en la rendición de cuentas con la que se deben conducir los precandidatos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En el presente caso las irregularidades imputables al partido infractor se traducen en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de presentar en tiempo los informes de precampaña respectivos.

En razón de lo anterior, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en **una falta de fondo**, cuyo objeto infractor concurre directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido infractor.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues Morena cometió una irregularidad que se traducen en faltas de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la

LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE y 242, numeral 1 del RF, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

Calificación de la falta

Para la calificación de la falta, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el precandidato presentó el informe de precampaña con una extemporaneidad excesiva, cuatro días después de vencido el plazo para desahogar la garantía de audiencia, contradiciendo lo manifestado originalmente.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- Que se advierte que no se dio cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
- Que la conducta fue singular.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por David Monreal Ávila en su calidad de precandidato a Gobernador en el estado de Zacatecas se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que se trata de una falta de fondo o sustantiva en la que se vulneran directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que el precandidato presentó en una extemporaneidad excesiva el informe de precampaña respectivo, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el

buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los sujetos obligados.

En ese contexto, el precandidato debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por la irregularidad que desplegó el precandidato y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que David Monreal Ávila haya presentado con una extemporaneidad excesiva el informe de precampaña respectivo se traduce en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el partido utilizó diversos recursos, situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el precandidato infractor no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecue a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta

y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Capacidad económica

A. Por lo que hace a la capacidad económica del partido político

En esta tesitura, debe considerarse que el partido político infractor cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; toda vez que mediante el Acuerdo número ACG-IEEZ-002/VI/2016 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del estado de Zacatecas, en sesión extraordinaria del trece de enero de dos mil dieciséis, se le asignó como financiamiento público para el ejercicio 2016 un total de **\$1,015,480.06 (Un millón quince mil cuatrocientos ochenta pesos 06/100M.N.)**.

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los registros de sanciones que han sido impuestas al partido político por el Organismo Público Local respectivo, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones y se advierte que dicho instituto político no tiene saldos pendientes por saldar al mes de abril de dos mil dieciséis.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, en relación con el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este tenor, una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“I. Con amonestación pública;

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

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

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

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupan, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la Legislación Electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los Partidos Políticos Nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

B. Por lo que hace a la capacidad económica del precandidato

Ahora bien, respecto del precandidato infractor, obran en los archivos de esta autoridad las constancias relativas a las tres últimas declaraciones de impuestos del precandidato David Monreal Ávila, las cuales fueron remitidas mediante oficio 130-05-2016-0350 de fecha 25 de abril de 2016, suscrito por la Administradora Central de Evaluación de Impuestos Internos del Servicio de Administración Tributaria, en el que se detalla la información relacionada con sus ingresos e impuestos pagados, determinándose un ingreso por concepto de sueldos y salarios¹ en el ejercicio 2015 de \$2,903,031.00².

En el mismo sentido, a fin de determinar la capacidad económica del infractor, esta autoridad levantó razón y constancia de la página del Senado de la República el día 21 de abril del presente año, la cual remite al Manual de Percepciones de los

¹ Se tiene registro de ingresos por concepto de arrendamientos, sin embargo es bastante menor en comparación con los ingresos por sueldos y salarios.

² Monto de ingresos antes de impuestos, los cuales ascienden a \$908,389.00 por concepto de impuesto sobre la renta (ISR) retenido, y \$7,186.00 por concepto de ISR a pagar en dicho ejercicio.

Senadores y Servidores Públicos de Mando, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero del año en curso, en el que se da cuenta de la dieta neta mensual de los Senadores, que asciende a \$117.4 (miles de pesos), lo que toma relevancia al considerar que el precandidato es Senador con licencia y, si bien no recibe percepciones por dicho cargo en este momento, es el cargo que ha desempeñado desde el año 2012 y, en caso de regresar al ejercicio del cargo, desempeñaría hasta el 2018.

Del análisis de los documentos referidos, se determina que el C. David Monreal Ávila cuenta con capacidad económica suficiente para hacer frente a la multa que mediante la presente Resolución se le impone.

Por lo anterior, a continuación se detallan las características de cada falta analizada.

Conclusión 2

Así, del análisis realizado a la conducta infractora se desprende lo siguiente:

- La falta del partido político se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.
- La falta del precandidato se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Los infractores conocían los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones y el correspondiente de garantía de audiencia, emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el período de revisión del Informe de Precampaña.
- Los sujetos obligados no son reincidentes.
- Se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad de conductas cometidas.

La Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-461/2012 que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevos y menos las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Esto es, la intervención Estatal debe ser lo suficientemente apta para desalentar al infractor de continuar en su oposición a la ley, ya que, de otra manera, incluso, podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas, y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo que está en la naturaleza misma de las sanciones.

En atención a esto último, la Sala Superior sostiene que la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.

Por ello, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir con una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio del autor del ilícito, para que no se vea beneficiado de alguna forma por su comisión.

Incluso, considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que la sanción contenida en el artículo 456, numeral 1, incisos a), fracción I y c), fracción I de la de la LEGIPE no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención de los infractores, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como

la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III del inciso c) del numeral 1 del artículo 456 de la LEGIPE, 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, resultaría excesiva ya que restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado, circunstancia que no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde aun cuando de forma extemporánea; esto en congruencia con lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-JDC-1521/2016 y su acumulado.

Por otra parte, la sanción contenida en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción III de la LEGIPE, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como partido político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente, no siendo este el caso.

La sanción contemplada en la fracción IV del inciso referido en el párrafo anterior no es aplicable a la materia competencial del presente procedimiento.

Finalmente, se estima aplicable la sanción establecida en el artículo 456, numeral 1, incisos a), fracción II y c), fracción II, respectivamente, dada la gravedad de la falta cometida pues es de tal magnitud que generó un estado de cosas en el que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir adecuadamente, sino con la imposición de sanciones enérgicas.

En este sentido, dado que la sanción a imponer debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil Unidades de Medida y Actualización, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros

de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso Morena se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General, para la graduación de la sanción analizó los elementos objetivos que rodean la irregularidad de mérito, llegando a la conclusión de que la misma es clasificable como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, la ausencia de dolo y reincidencia el conocimiento de la conducta de **presentar su informe de precampaña en una extemporaneidad excesiva, por David Monreal Ávila**, y, la presentación de un informe de precampaña después de la sesión en que la Comisión de Fiscalización aprobó el Dictamen y la resolución correspondientes, por el partido político, y las normas infringidas en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) LGIPE y 242, numeral 1 del RF, la pluralidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que debe imponerse al partido político, en razón **de la trascendencia de las normas trasgredidas al presentar 1 informe de precampaña al cargo de Gobernador, después de la aprobación del proyecto de Dictamen y resolución por la Comisión de Fiscalización**, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, una sanción económica equivalente al 6.40% (seis punto cuarenta por ciento), respecto del 20% (veinte por ciento), del

tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad con la finalidad de contender en el Proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

Nombre	Tope de gastos de precampaña	20% sobre el tope de gasto de precampaña (A)	Partido con financiamiento público ordinario 2016 más alto (B)	Financiamiento público ordinario 2016 del MC (C)	Porcentaje de MC respecto del que más recibe (D=C/B)	Sanción (A*D)
David Monreal Ávila	\$5,340,223.30	\$1,068,044.66	PRI (\$15,856,050.53)	\$1,015,480.06	6.40%	\$68,401.53

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al partido político, es la prevista en la fracción II, inciso a) del artículo 456 de la LGIPE, consistente en una multa equivalente a **936 (novecientos treinta y seis) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$68,365.44³ (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 MN).**⁴

Respecto del precandidato, este Consejo General considera que debe imponerse, en razón **de la trascendencia de las normas trasgredidas al presentar 1 informe de precampaña al cargo de Gobernador, en una extemporaneidad excesiva**, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, una sanción económica equivalente al 6.40% (seis punto cuarenta por ciento), respecto del 10% (diez por ciento), del tope máximo de gastos de precampaña al cargo de Gobernador, establecidos por la autoridad con la finalidad de contender en el Proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

Nombre	Tope de gastos de precampaña	10% sobre el tope de gasto de precampaña (A)	Partido con financiamiento público ordinario 2016 más alto (B)	Financiamiento público ordinario 2016 de Morena (C)	Porcentaje de Morena respecto del que más recibe (D=C/B)	Sanción (A*D)
David Monreal Ávila	\$5,340,223.30	\$534,022.33	PRI (\$15,856,050.53)	\$1,015,480.06	6.40%	\$34,200.76

³ Cabe señalar que para determinar la sanción correspondiente, se consideraron más de dos decimales para calcular el total de la misma.

⁴ La diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al precandidato, es la prevista en la fracción II, inciso a) del artículo 456 de la LGIPE, consistente en una multa equivalente a 468 **(cuatrocientos sesenta y ocho) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$34,182.72⁵ (treinta y cuatro mil ciento ochenta y dos pesos 72/100 MN).**⁶

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la LGIPE, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(...)

RESUELVE

(...)

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

(...)

Conclusión 2

A. Se sanciona al **C. David Monreal Ávila** con una multa equivalente a 468 **(cuatrocientos sesenta y ocho) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$34,182.72 (treinta y cuatro mil ciento ochenta y dos pesos 72/100 MN).**

⁵ Cabe señalar que para determinar la sanción correspondiente, se consideraron más de dos decimales para calcular el total de la misma.

⁶ La diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

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

7. Que las modificaciones a las sanciones originalmente impuestas a Morena y al precandidato David Monreal Ávila en la resolución INE/CG787/2015 en su resolutivo SÉPTIMO inciso c), conclusión 2 consistió en:

Resolución INE/CG180/2016 Sanciones originales			Acatamiento Modificación de sanciones		
Conclusión	Monto Involucrado	Sanción	Conclusión	Monto Involucrado	Sanción
<i>A. Se sanciona al C. David Monreal Ávila con la pérdida del derecho a ser registrados como candidato o, en su caso, la cancelación de su registro como candidato a Gobernador en el estado de Zacatecas en el presente Proceso Electoral.</i>	<i>N/A</i>	<i>Pérdida del derecho a ser registrados como candidato.</i>	<i>A. Se sanciona al C. David Monreal Ávila con una multa equivalente a 468 (cuatrocientos sesenta y ocho) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$34,182.72 (treinta y cuatro mil ciento ochenta y dos pesos 72/100 MN)</i>	<i>N/A</i>	<i>\$34,182.72 (treinta y cuatro mil ciento ochenta y dos pesos 72/100 MN)</i>
<i>B. Se sanciona a Morena con una multa consistente en 936 (novecientos treinta y seis) unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 M.N.)</i>	<i>N/A</i>	<i>\$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 M.N.)</i>	Sin cambios		

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

ACUERDA

PRIMERO. Se modifica el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos correspondientes al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas, identificado con la clave **INE/CG179/2016**, en los términos precisados en el **Considerando 5**.

SEGUNDO. Se modifica la Resolución respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos correspondientes al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas, identificada con la clave **INE/CG180/2016**, en los términos precisados en el **Considerando 6**.

TERCERO. Infórmese a la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-1521/2016 y su acumulado.

CUARTO. Hágase del conocimiento del Instituto Electoral del estado de Zacatecas, a efecto que la sanción determinadas en el presente Acuerdo sean pagadas en dicho Organismo Público Local Electoral, en términos del artículo 458, numeral 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual se hará efectiva a partir del mes siguiente a aquél en el que el presente Acuerdo haya causado estado.

QUINTO. Se instruye al Instituto Electoral del estado de Zacatecas que en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de la sanción económica impuesta en este Acuerdo, sea destinada al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en los términos de las disposiciones aplicables.

SEXTO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

SÉPTIMO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 4 de mayo de dos mil dieciséis, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**