

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-150/2019

**RECURRENTE:** PARTIDO VERDE  
ECOLOGISTA DE MÉXICO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:**  
INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIO:** ADÁN JERÓNIMO  
NAVARRETE GARCÍA

**COLABORÓ:** NICOLAS OLVERA  
SAGARRA

Ciudad de México, a veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral Fernando Garibay Palomino, a fin de impugnar el Dictamen Consolidado identificado con el número **INE/CG462/2019**, así como el acuerdo **INE/CG467/2019**, que contiene la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Verde Ecologista de México, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

**RESULTANDO**

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente en su demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

**1. Presentación de informe anual.** El tres de abril de dos mil diecinueve, el Partido Verde Ecologista de México presentó el informe anual de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho.

**2. Acto impugnado.** El seis de noviembre de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución identificada con la clave **INE/CG467/2019**, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Verde Ecologista de México, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

**SEGUNDO. Recurso de apelación.**

**1. Demanda.** El doce de noviembre de dos mil diecinueve, el instituto político Verde Ecologista de México interpuso recurso de apelación ante la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución precisada en el numeral anterior, así como el dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con el número **INE/CG/462/2019** respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos

nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

**2. Recepción en Sala Superior.** El veinte de noviembre siguiente, se recibió en la oficialía de partes de la Sala Superior, el oficio mediante el cual se remitió el medio de impugnación en cuestión, así como la documentación necesaria para su resolución.

**3. Turno a Ponencia.** Mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de la Sala Superior, se acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-150/2019** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

**4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado radicó el expediente, admitió la demanda, y declaró cerrada la instrucción.

### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184,186, fracción III, inciso g), y fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, impugnando específicamente cuestiones relacionadas a la contabilidad nacional, sin que tengan incidencia en la fiscalización de las entidades federativas.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** El medio de impugnación que se analiza reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), 19, párrafo 1, inciso e), 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación:

**1. Requisitos formales.** En este particular se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en el artículo 9°, párrafo 1, del invocado ordenamiento legal, porque la demanda se interpuso por escrito, en la cual, el representante del recurrente: **1)** precisa la denominación del partido político impugnante; **2)** señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **3)** identifica la resolución impugnada; **4)** menciona a la autoridad responsable; **5)** narra los hechos que sustentan la impugnación; **6)** expresa conceptos de agravio; **7)** ofrece pruebas, y **8)**

asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

**2. Oportunidad.** El recurso de apelación al rubro indicado fue interpuesto dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8º, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, toda vez que la resolución impugnada se emitió por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el seis de noviembre de dos mil diecinueve, en tanto que, el recurrente interpuso su escrito de impugnación el doce de noviembre del siguiente; es decir, dentro del plazo establecido en el referido precepto legal.

En efecto, el plazo legal de cuatro días para impugnar, transcurrió del siete al doce de noviembre de dos mil diecinueve.

Por ende, si la demanda se interpuso el doce de noviembre del año en curso, ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, resulta oportuna para combatir los actos impugnados.

**3. Legitimación.** El recurso de apelación al rubro indicado se interpuso por el Partido Verde Ecologista de México; esto es, por un partido político nacional; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Personería.** Con fundamento en lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene por

acreditada la personería de Fernando Garibay Palomino, representante suplente del partido político apelante, acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento efectuado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

**5. Interés jurídico.** El Partido Verde Ecologista de México tiene interés jurídico para interponer el recurso de apelación al rubro indicado, porque controvierte la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificada con la clave **INE/CG467/2019**, a través de la cual, se le impusieron diversas sanciones y ordenaron diversos procedimientos oficiosos, lo que considera contrario a Derecho, por lo que disiente de tal determinación; de ahí que estime que el presente medio de impugnación sea apto e idóneo para obtener sus pretensiones, de llegar a resultar fundados los agravios.

**6. Definitividad y firmeza.** Se colma el requisito de mérito, porque no existe un medio de impugnación diverso por el cual resulte posible combatir, en forma previa, la resolución que se reclama ante esta instancia.

**TERCERO. Estudio de fondo.** Como se precisó en los antecedentes, el partido político apelante controvierte el dictamen consolidado y la resolución aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de su informe anual de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho. Específicamente, sus agravios están dirigidos a

impugnar diversas conclusiones derivadas del ejercicio de sus recursos por parte del órgano nacional.

Ahora, de la revisión del dictamen y la resolución impugnados, se aprecia que la autoridad fiscalizadora consideró que el instituto político apelante incurrió en una falta de carácter formal, razón por la cual le impuso una sanción económica; de igual manera, consideró que existen elementos para iniciar procedimientos oficiosos en contra del partido apelante. Esas consideraciones dieron lugar a las siguientes conclusiones:

- a) Conclusión **5-C6-CEN**: el partido político incurrió en una falta de carácter formal.
- b) Conclusión **5-C1-CEN**: se ordena la apertura de un procedimiento oficioso.
- c) Conclusión **5-C2-CEN**: se ordena la apertura de un procedimiento oficioso.
- d) Conclusión **5-C10-CEN**: se ordena la apertura de un procedimiento oficioso.

De la lectura completa del escrito impugnativo, se aprecia que el apelante omite **exponer agravios con relación a la conclusión 5-C6-CEN**, ya que todos los motivos de disenso que expone se dirigen a cuestionar las otras tres conclusiones, en las que se ordenó la apertura de procedimientos oficiosos.

En ese sentido, la conclusión **5-C6-CEN** debe quedar firme por falta de impugnación; mientras que las otras conclusiones deben ser confirmadas, porque los agravios que expresa el

recurrente para cuestionarlas resultan inoperantes, conforme a las consideraciones que se expresan enseguida.

**Conclusión que queda firme.**

Según lo considerado en la resolución reclamada, el partido político ahora apelante incurrió en una omisión de carácter formal, por no haber presentado la documentación correspondiente a la apertura de cuentas bancarias para el proceso local ordinario 2018-2019. Esa conclusión quedó redactada de la siguiente forma:

No.	Conclusión
5-C6-CEN	<i>No presentó la documentación correspondiente a la apertura de cuentas bancarias para el proceso local ordinario 2018-2019.</i>

A juicio de la autoridad responsable, con esa infracción se vulneraron los artículos 39, numeral 6; 54, numerales 1, inciso b), 2, 3, 4 y 5; 59, numeral 1; 96; 102, numerales 2 y 3; 127; 246; numeral 1, inciso j), del Reglamento de Fiscalización, razón por la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que la sanción que se debía imponer al partido político promovente como sujeto obligado es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a 10 (diez) unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciocho, cuyo

monto equivale a **\$806.00** (ochocientos seis pesos 00/100 M.N.).

Como se adelantó, el partido apelante no expresa agravios en contra de la referida conclusión; en consecuencia, al no ser materia de impugnación, la conclusión **5-C6-CEN** y su sanción respectiva deben quedar firmes.

**Inoperancia de los agravios expresados contra las otras conclusiones.**

Por otro lado, en las conclusiones **5-C1-CEN**, **5-C2-CEN** y **5-C10-CEN**, se estableció lo siguiente:

**Conclusión 5-C1-CEN**

*“Se propone el inicio de un procedimiento oficioso a efecto de verificar que el sujeto obligado dio debido cumplimiento a las obligaciones establecidas en la normatividad, en relación al financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio 2018, para el desarrollo de actividades específicas; esto es, la vinculación con los objetivos del presupuesto etiquetado, la ejecución en el periodo correspondiente, registro y comprobación de las operaciones, aplicación de los criterios de eficacia, idoneidad, eficiencia, control y racionalidad en el uso del recurso, así como su apego a los criterios de valuación, por un monto de \$ 18,507,263.20.”*

**Conclusión 5-C2-CEN**

*“Se propone el inicio de un procedimiento oficioso a efecto de verificar que el sujeto obligado dio debido cumplimiento a las obligaciones establecidas en la normatividad, en relación al financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio 2018, para la Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo*

*Político de las Mujeres; esto es, la vinculación con los objetivos del presupuesto etiquetado, la ejecución en el periodo correspondiente, registro y comprobación de las operaciones, aplicación de los criterios de eficacia, idoneidad, eficiencia, control y racionalidad en el uso del recurso, así como su apego a los criterios de valuación, por un monto de \$ 11,868,000.00.”*

**Conclusión 5-C10-CEN**

*“Se propone el inicio de un procedimiento oficioso debido a que se detectaron inconsistencias que no dejan claro la aplicación del recurso y el cumplimiento respecto del gasto etiquetado relativo a las revistas trimestrales y semestrales correspondientes al ejercicio 2018, en las que el partido político utiliza material que es coincidente entre ellas, por un monto de \$ 2,346,100.00.”*

El recurrente se inconforma con esas conclusiones y expresa como motivos de disenso los siguientes:

- En el agravio primero aduce que la conclusión **5-C1-CEN** carece de una debida fundamentación y motivación y vulnera el principio de certeza jurídica, porque la autoridad fiscalizadora, ilegalmente, pretende contar con una segunda oportunidad para revisar un gasto, toda vez que, al no haber cuestionamiento respecto del referido gasto en el segundo oficio de errores y omisiones, la responsable no debe iniciar un procedimiento oficioso para volver a analizar la legalidad del mismo.
- En el agravio segundo sostiene que la **conclusión 5-C2-CEN** también carece de una debida fundamentación y motivación y vulnera el principio de certeza jurídica, porque la autoridad fiscalizadora pretende extender el ejercicio de su función fiscalizadora, al buscar analizar

indebidamente un concepto de gasto, sin haberle notificado irregularidades en el mismo en el segundo oficio de errores y omisiones. De esta forma, a su decir, la autoridad dolosamente omite pronunciarse en definitiva respecto del gasto reportado conforme a la normativa aplicable.

- Finalmente, en el tercer agravio afirma que la **conclusión 5-C10-CEN** vulnera los principios de legalidad y debido proceso. Al respecto, señala que la autoridad fiscalizadora no encontró deficiencias en el gasto de las revistas trimestrales y semestrales, por lo que pretende iniciar un procedimiento oficioso sin dar a conocer los fundamentos y motivos. Agrega, que el gasto ejercido por las revistas no viola la normativa aplicable, ya que no existe ninguna disposición que sancione el hecho de repetir contenido de las revistas de diferentes semestres.

Este Tribunal Constitucional en materia electoral, por cuestión de método, abordará los motivos de disenso en forma conjunta, atento a su íntima relación, sin que ello le genere perjuicio alguno al actor, ya que, en conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia 04/2000, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**, lo fundamental es que todos sus planteamientos sean estudiados, independientemente del método que se adopte para su examen.

Sentado lo anterior, debe decirse que todos los agravios del recurrente resultan **inoperantes**.

La calificativa anterior obedece a que la Sala Superior ha considerado que la orden de inicio de un procedimiento sancionador no es un acto que afecte la esfera de derechos de la persona que será investigada<sup>1</sup>.

Ello, porque las afectaciones que se pudieran provocar con la tramitación de un procedimiento administrativo se generarían, eventualmente, hasta el dictado de una resolución definitiva, una vez concluida la investigación respectiva; es decir, hasta el momento en que el órgano competente determine, de ser el caso, la existencia de una vulneración a la normativa en la materia por parte del sujeto investigado y si resulta procedente la aplicación de una sanción.

Así, la determinación por parte del Consejo General de ordenar, en el caso, el inicio de procedimientos oficiosos no produce, por sí misma, afectación alguna al actor y, menos aún, se genera un estado de indefensión o una afectación en la esfera de derechos del partido político.

En efecto, no existe menoscabo alguno en la esfera de derechos del instituto político apelante, ya que el hecho de que la autoridad responsable haya ordenado el inicio de procedimientos oficiosos no implica afectación alguna a un derecho sustantivo, por el contrario, la responsable consideró

---

<sup>1</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los diversos recursos de apelación: **SUP-RAP-207/2016**; **SUP-RAP-220/2016**; **SUP-RAP-47/2017** y **SUP-RAP-62/2018**.

oportuna la instrucción de tal procedimiento, con la finalidad de determinar con certeza lo siguiente:

- **Conclusión 5-C1-CEN.** Verificar que el sujeto obligado dio debido cumplimiento a las obligaciones establecidas en la normatividad, en relación al financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio dos mil dieciocho, para el desarrollo de actividades específicas; esto es, la vinculación con los objetivos del presupuesto etiquetado, la ejecución en el periodo correspondiente, registro y comprobación de las operaciones, aplicación de los criterios de eficacia, idoneidad, eficiencia, control y racionalidad en el uso del recurso, así como su apego a los criterios de valuación, por un monto de \$ 18,507,263.20 (dieciocho millones quinientos siete mil doscientos sesenta y tres pesos 20/100 M. N.).
- **Conclusión 5-C2-CEN.** Verificar que el sujeto obligado dio debido cumplimiento a las obligaciones establecidas en la normatividad, en relación al financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio dos mil dieciocho, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; esto es, la vinculación con los objetivos del presupuesto etiquetado, la ejecución en el periodo correspondiente, registro y comprobación de las operaciones, aplicación de los criterios de eficacia, idoneidad, eficiencia, control y racionalidad en el uso del recurso, así como su apego a los criterios de valuación, por un monto de \$ 11,868,000.00 (once millones ochocientos sesenta y ocho mil pesos 00/100 M. N.).

- **Conclusión 5-C10-CEN.** Al haber sido detectadas inconsistencias que no dejan claro la aplicación del recurso y el cumplimiento respecto del gasto etiquetado relativo a las revistas trimestrales y semestrales correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, en las que el partido político utiliza material que es coincidente entre ellas, por un monto de \$ 2,346,100.00 (dos millones trescientos cuarenta y seis mil cien pesos 00/100 M. N.).

Lo anterior, con fundamento en el artículo 196 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electores, con el fin de transparentar el origen, destino y aplicación de los recursos, además de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad por parte del partido político.

En ese sentido, la inoperancia de los agravios deriva de que el instituto político inconforme no ha sido objeto de sanción alguna, porque lo único que determinó la responsable fue el inicio de procedimientos sancionadores para averiguar presuntas irregularidades; por lo que, en todo caso, al sustanciarse dichos procedimientos tendrá la oportunidad de hacer valer los que a su derecho convenga con la finalidad de acreditar que no ha cometido infracción alguna.

Además, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar al instituto político actor con motivo del eventual inicio

del procedimiento sancionador, se generarían con el dictado de una resolución definitiva, en la cual, se tome en cuenta dicha actuación procesal para determinar la materia de la *litis*, la acreditación de alguno de los elementos de los hechos imputados o su responsabilidad e imponerle una sanción.

Cabe agregar que, la autoridad responsable, en ejercicio de su facultad investigadora, determinó iniciar procedimientos oficiosos con la finalidad de verificar el origen, destino y aplicación de los recursos, así como el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad por parte del partido político.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que si la autoridad responsable, al revisar el informe anual, advirtió la presunta existencia de hechos que no fueron plenamente acreditados y que encuentran relación directa con la fiscalización de dichos recursos, puede válidamente investigar y llegar a una determinación a través de un procedimiento oficioso.

Lo anterior, en términos de lo establecido en el artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el cual establece que el Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, ordenarán el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

Por tal motivo, se observa que el inicio del procedimiento oficioso no implica una segunda oportunidad para que el Instituto Nacional Electoral investigue hechos que estime irregulares, ni para corregir algún aspecto del procedimiento de fiscalización, sino que teniendo en cuenta que la fiscalización es continua y debe contar con los elementos suficientes para determinar la posible comisión de infracciones, el Instituto Nacional Electoral requiere allegarse de más elementos para evaluar los hechos y continuar con la revisión del gasto en el procedimiento oficioso.

Similar determinación sostuvo la Sala Superior al resolver, por unanimidad de votos, el diverso recurso de apelación **SUP-RAP-62/2018**, en sesión pública de once de abril de dos mil dieciocho.

En conclusión, al resultar **inoperantes** los agravios analizados, lo procedente es **confirmar** en lo que fue materia de impugnación, la resolución y el dictamen controvertidos.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en lo que fueron materia de impugnación, el dictamen y la resolución reclamados.

**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO**

**FREGOSO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**JOSÉ LUIS VARGAS**

**VALDEZ**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**