

## RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-277/2016  
Y SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO

**RECURRENTES:** PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO DE  
LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIADO:** NADIA JANET  
CHOREÑO RODRÍGUEZ Y DANIEL  
JUAN GARCÍA HERNÁNDEZ

Ciudad de México, a quince de junio de dos mil dieciséis.

**Vistos**, para resolver, los autos de los recursos de apelación SUP-RAP-277/2016 y SUP-RAP-279/2016, interpuestos por el Partido Acción Nacional y por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de controvertir el acuerdo **INE/CG398/2016**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el dieciocho de mayo pasado, *por el que se aprueba el ajuste a los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil quince.*

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** De lo expuesto por los apelantes y de las constancias que obran en los expedientes se advierte lo

siguiente:

**1. Reforma constitucional en materia político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, entre las cuales está el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, el cual establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

**2. Reforma legal.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, se establecen las disposiciones en materia de fiscalización.

Asimismo, se publicó el diverso decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual prevé la fiscalización de estos institutos en su Título Octavo.

**3. Procesos electorales locales.** En distintas fechas de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de dos mil quince, así como de febrero de dos mil dieciséis, dieron inicio los procesos electorales locales en los estados de Aguascalientes,

Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, así como el procedimiento para la elección de diputados a integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, respecto de los cuales se programó la celebración de la jornada electoral respectiva para el cinco de junio de dos mil dieciséis.

**4. Acto impugnado.** El dieciocho de mayo de la anualidad en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> emitió el acuerdo **INE/CG398/2016**, *por el que se aprueba el ajuste a los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil quince.*

En el cual, esencialmente, amplió en treinta y cinco días el plazo para la revisión de los informes anuales por parte de la autoridad fiscalizadora, entre otros motivos, porque conforme a las nuevas atribuciones del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización que multiplicaron sus actividades de revisión y verificación, debía fiscalizar las campañas de los procesos electorales locales que se desarrollan en la actualidad y emitir la resolución correspondiente en el mes de julio de dos

---

<sup>1</sup> En adelante, Consejo General.

mil dieciséis.

## **II. Recurso de apelación**

**1. Interposición.** El veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, interpusieron recurso de apelación a fin de controvertir el citado acuerdo del Consejo General, fundamentalmente, al estimar que la ampliación del plazo para la revisión de los informes anuales se efectuó sin fundar ni motivar el acto, y sin justificar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida, lo que, en concepto del recurrente, le causa perjuicio al beneficiar únicamente a la autoridad fiscalizadora y no ampliar los plazos establecidos para los sujetos obligados.

**2. Recepción en Sala Superior.** El treinta de mayo posterior, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, los escritos originales de demanda, así como diversa documentación que la autoridad electoral responsable consideró pertinente remitir, incluidos sus informes circunstanciados.

**3. Integración de expediente y turno.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-RAP-277/2016** y **SUP-RAP-279/2016**, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López y su ponencia, respectivamente, para los efectos

previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, los Magistrados Instructores radicaron los expedientes en las Ponencias a su cargo, admitieron a trámite las demandas y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declararon cerrada la instrucción, por lo que ordenaron formular el proyecto de sentencia correspondiente.

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de dos recursos de apelación interpuestos en contra de un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales, mediante el cual se aprueba el ajuste a los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, ordenamiento que desde la perspectiva de los promoventes transgrede sus derechos como entidades de interés público.

**SEGUNDO. Acumulación.** Del análisis de los escritos de demanda que motivaron la integración de los expedientes indicados en el proemio de esta sentencia, se advierte lo siguiente:

**1. Acto impugnado.** En los dos escritos de demanda los recurrentes controvierten el mismo acto, esto es, el acuerdo identificado con la clave **INE/CG398/2016**, de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, por el que se aprobó el ajuste a los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil quince (2015).

**2. Autoridad responsable.** Los recurrentes, en cada una de las demandas, señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En ese contexto, es evidente que si existe identidad en el acto impugnado y en la autoridad responsable, resulta inconcuso que hay conexidad en la causa; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa los medios de impugnación precisados en el proemio de esta sentencia,

conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente conforme a Derecho es decretar la acumulación del recurso de apelación identificado con la clave de expediente, **SUP-RAP-279/2016**, al diverso recurso identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-277/2016**, por ser éste el que primero se recibió en esta Sala Superior.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos de los recursos acumulados.

### **TERCERO. Requisitos de procedencia.**

#### **a. Tesis sobre la procedencia**

El recurso de apelación cumple con los requisitos establecidos en los artículos 7, apartado 2; 8; 9, apartado 1; 13, apartado 1, inciso a), fracción I; 40, apartado 1, inciso b), y 45, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

#### **b. Forma**

Los recursos se presentaron por escrito y en los mismos se hace constar el nombre del partido político recurrente, así como

el nombre y la firma autógrafa de quien interpone el recurso en su representación; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

### **c. Oportunidad**

Los recursos se interpusieron dentro del plazo legal de cuatro días, ya que el Consejo General aprobó el acuerdo impugnado en su sesión extraordinaria de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis –momento en que los partidos recurrentes reconocen haber tenido conocimiento del mismo.

Por lo que, atendiendo a que la materia de impugnación es ajena al desarrollo de un proceso electoral, al vincularse con los *informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil quince*, el plazo para impugnar corrió del diecinueve al veinticuatro de mayo, no siendo computables los días sábado veintiuno y domingo veintidós, por ser inhábiles, conforme a lo previsto en el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De modo que, si los escritos de demanda se presentaron el veinticuatro de mayo, es evidente que deben considerarse presentados con la oportunidad debida.

**d. Legitimación y personería**

Los recursos fueron interpuestos por parte legítima, esto es, por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, partidos políticos nacionales, por conducto de Francisco Gárate Chapa y Pablo Gómez Álvarez, quienes se ostentan como representantes propietarios de los citados institutos políticos ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que les reconoce la propia autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

**e. Interés jurídico**

Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que mediante el mismo controvierten el acuerdo a través del cual se incrementó en treinta y cinco días el plazo para la revisión de los informes anuales por parte de la autoridad fiscalizadora, cuestión que estiman contraria a Derecho y que lesiona sus derechos y el interés público.

En ese sentido, la intervención de este órgano jurisdiccional es útil para reparar los derechos que los apelantes estiman conculcados, en caso de asistirles razón respecto de la ilegalidad del acto combatido, de ahí que deba tenerse por colmado el requisito de procedibilidad en estudio.

**f. Definitividad**

También se cumple este requisito, porque en contra del acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente y cuya resolución pudiera tener como efecto revocarla, anularla o modificarla.

**g. Determinación sobre la procedencia**

Al encontrarse satisfechos los requisitos para la procedencia, y no advertirse de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los agravios que en la especie se hacen valer.

**CUARTO. Acuerdo impugnado.** Las consideraciones y puntos de acuerdo del acto combatido son los siguientes:

“[...]

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL AJUSTE A LOS PLAZOS PARA LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES CON ACREDITACIÓN O REGISTRO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL QUINCE**

[...]”

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

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley

garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

2. Que los artículos 41, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 y 30, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en materia electoral e independiente en sus decisiones y funcionamiento, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
3. Que en el artículo 6, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales.
4. Que de conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines del Instituto Nacional Electoral, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
5. Que de conformidad con el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral, tendrá dentro de sus atribuciones para los Procesos Electorales Federales y Locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los Partidos Políticos y candidatos.
6. Que de conformidad con el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

7. Que de acuerdo con el artículo 190 numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por la propia ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos; además la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General de este Instituto por conducto de la Comisión de Fiscalización.
8. Que el artículo 192, numeral 1, incisos a) y d) de la Ley en cita, señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual emitirá los Acuerdos Generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.
9. Que el numeral 2 del artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.
10. Que de conformidad con el artículo 196, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.
11. Que el artículo 199, numeral 1, inciso b) del mismo ordenamiento, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá la facultad de elaborar y someter a

consideración de la Comisión de Fiscalización, los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

12. Que en términos de lo señalado en el artículo 199, numeral 1, incisos c), e) y g) de la Ley General en cita, corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización vigilar que los recursos de los Partidos Políticos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los Partidos Políticos; así como requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos, aunado a que se deben presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, Dictámenes Consolidados y Proyectos de Resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los Partidos Políticos.
13. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene la atribución de recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos.
14. Que con motivo de la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, así como la expedición de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicadas en el Diario Oficial el 23 de mayo del mismo año, y el artículo Décimo Octavo Transitorio de la Ley General de Instituciones en comento, el Consejo General de este Instituto aprobó en sesión extraordinaria celebrada el 9 de julio de 2014, el Acuerdo INE/CG93/2014, mediante el cual determinó las normas de transición de carácter facultativo en materia de fiscalización.

En este sentido, toda vez que los informes correspondientes a los ingresos y gastos realizados por los partidos políticos con registro y acreditación local en las entidades federativas en 2014, fueron competencia de los Organismos Públicos Locales; conforme al Punto TERCERO del Acuerdo referido en el considerando anterior, se establece que dichas reglas se encontraron

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

vigentes hasta la culminación de la revisión de los informes en comento y la resolución correspondiente por el ejercicio antes señalado, lo cual se actualizó; en este sentido la Unidad Técnica de Fiscalización es la encargada de la recepción y revisión integral de los Informes que presenten los Partidos Políticos Nacionales con acreditación local, y partidos políticos con registro local respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación, correspondientes al ejercicio 2015.

15. Que, por lo que hace a la normatividad sustantiva, tendrá que estarse a las disposiciones vigentes al momento en que se actualizaron las operaciones en el ejercicio 2015, esto es, a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, así como en el Acuerdo INE/CG350/2014, aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, por el que modificó el Acuerdo INE/CG263/2014, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados. El veintidós de enero de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de referencia.
16. Que el artículo Décimo Quinto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la posibilidad de modificar los plazos establecidos en la norma secundaria, a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales; ello para estar en posibilidad de efectuar una serie de acciones encaminadas a adecuar y armonizar las reglas para el correcto funcionamiento del sistema electoral en su conjunto.
17. Que por su parte, de conformidad con el artículo 77, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, la revisión de los informes que los Partidos Políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al

Consejo General del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

18. Que el artículo 78, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos establece que los partidos políticos deberán presentar sus informes de gastos ordinarios anuales a más tardar dentro los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.
19. Que el artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos, establece las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes trimestrales y anuales.
20. Que el artículo 255 del Reglamento de Fiscalización, establece que los Partidos Políticos deberán presentar a través del Sistema de Contabilidad en Línea, un informe de los ingresos y egresos utilizados para el desarrollo de sus actividades ordinarias correspondientes a cada ejercicio, en el que indicarán el origen y monto de los ingresos que reciban, por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.
21. Que en términos de lo dispuesto en el artículo 288 del Reglamento de Fiscalización, con el propósito de facilitar a los partidos políticos el cumplimiento en tiempo de la presentación de los informes, la Unidad Técnica de Fiscalización efectuará el cómputo de los plazos, señalará la fecha de inicio y terminación de los mismos, y les informará a ellos por oficio y lo publicará en el Diario Oficial cuando menos diez días antes del inicio del plazo.
22. Que en términos de lo dispuesto en el artículo 289, numerales 1, inciso a) y 2 del Reglamento de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización contará con sesenta días para revisar el informe anual de los partidos políticos. Dicho plazo empezará a computarse al día siguiente de la fecha límite para su presentación.
23. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, si durante la revisión de los informes anuales la Unidad Técnica de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificará al sujeto obligado que

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir del día siguiente a dicha notificación, presenten la documentación solicitada así como las aclaraciones o rectificaciones que estimen pertinentes.

24. Que el artículo 294 del Reglamento de Fiscalización, dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización, en el proceso de revisión de los informes anuales notificará a los partidos si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éstos subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándoles, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. Consecuentemente, informará el resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del Dictamen Consolidado.

25. Que a la luz de lo establecido en el artículo 295 del Reglamento de Fiscalización, los partidos políticos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y egresos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad Técnica de Fiscalización, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros, derivado de lo cual la Unidad Técnica de Fiscalización deberá convocar a una confronta a más tardar un día antes de la fecha de vencimiento de respuesta del primer oficio de errores y omisiones. Para tal efecto, los partidos políticos deberán informar por escrito a la Unidad Técnica de Fiscalización, a más tardar un día antes de la confronta, los temas u observaciones sobre las que se quieran manifestar.

26. Que de conformidad con los plazos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y Reglamento de Fiscalización, los informes anuales de los Partidos Políticos Nacionales y Locales con acreditación o registro, deben presentarse de conformidad con los plazos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización, como se menciona a continuación:

Fecha límite de entrega de sujetos obligados	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones Improrrogable	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones Improrrogable	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
ORDINARIO ANUAL FEDERAL								
60 días hábiles	60 días hábiles	10 días hábiles	15 días hábiles	5 días hábiles	20 días hábiles	10 días hábiles	72 horas hábiles	10 días hábiles
Martes 05 de abril de	Miércoles 29 de junio de	Miércoles 13 de julio de	Miércoles 17 de agosto de	Miércoles 24 de agosto de	Jueves 22 de septiembre de	Jueves 06 de octubre	Martes 11 de	Martes 25 de

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

2016	2016	2016	2016	2016	2016	de 2016	octubr e de 2016	octubre de 2016
ORDINARIO ANUAL LOCAL								
60 días hábiles	60 días hábiles	10 días hábiles	15 días hábiles	5 días hábiles	20 días hábiles	10 días hábiles	72 horas hábiles	10 días hábiles
Martes 05 de abril de 2016	Miércoles 29 de junio de 2016	Miércoles 13 de julio de 2016	Miércoles 17 de agosto de 2016	Miércoles 24 de agosto de 2016	Jueves 22 de septiembre de 2016	Jueves 06 de octubre de 2016	Martes 11 de octubr e de 2016	Martes 25 de octubre de 2016

27. Que como producto de la Reforma Electoral, la tarea de fiscalización del Instituto Nacional Electoral comprende la intervención en el proceso de fiscalización de nuevos sujetos obligados (Partidos Políticos, Coaliciones, aspirantes a candidatos independientes y, candidatos independientes locales) que deben presentar informes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento para precampañas y campañas, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas, siendo que hasta antes de la Reforma, únicamente le correspondía la revisión de los Procesos Electorales Federales.

28. Que en razón de que el Sistema de Contabilidad en Línea diseñado para que los Partidos Políticos Nacionales y locales con acreditación o registro en las 32 entidades federativas, obligados a presentar de manera integral los informes que presenten respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación correspondientes al ejercicio 2015, durante dicho ejercicio no se encontraba habilitado, la fiscalización se efectuará en forma física a los documentos y archivos que, en papel y de manera electrónica, proporcionen los sujetos obligados.

Conforme a las nuevas atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la fiscalización nacional, se multiplicaron las actividades de revisión y verificación que lleva a cabo la Unidad Técnica de Fiscalización durante el desarrollo de los Procesos Locales Ordinarios 2015- 2016 en las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas,

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

así como la elección de las diputaciones que integrarán la Asamblea Constituyente.

29. Que de conformidad con los plazos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización, se fiscalizarán las campañas de trece entidades federativas y de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuyas elecciones se realizarán el 05 de junio de 2016, y deberán dictaminarse por la Unidad Técnica de Fiscalización de conformidad con los plazos establecidos para ser discutidos y en su caso, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el mes de julio de 2016.
30. Que a partir de lo expuesto es válido, viable y jurídicamente posible que los plazos establecidos en el Reglamento de Fiscalización para la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales y Locales con acreditación o registro, correspondientes al ejercicio dos mil quince, se ajusten a fin de garantizar la debida emisión del Dictamen y Resolución correspondientes.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Base V, Apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35; 190, numeral 2; 192, numerales 1, incisos a), d) y e), 2 y 3; 196, numeral 1; 199 y 428 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 78, numeral 1, inciso b) y 80 de la Ley General de Partidos Políticos se ha determinado emitir el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se aprueba el ajuste a los plazos para la elaboración y aprobación del Dictamen Consolidado y Resolución, 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, correspondiente al ejercicio 2015.

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

Fecha límite de entrega de sujetos obligados	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones Improrrogable	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones Improrrogable	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
<b>ORDINARIO ANUAL FEDERAL</b>								
60 días hábiles	95 días hábiles	10 días hábiles	15 días hábiles	5 días hábiles	20 días hábiles	10 días hábiles	48 horas hábiles	10 días hábiles
Martes 05 de abril de 2016	Miércoles 31 de agosto de 2016	Miércoles 14 de septiembre de 2016	Jueves 6 de octubre de 2016	Jueves 13 de octubre de 2016	Viernes 11 de noviembre de 2016	Lunes 28 de noviembre de 2016	Miércoles 30 de noviembre de 2016	Miércoles 14 de diciembre de 2016
<b>ORDINARIO ANUAL LOCAL</b>								
60 días hábiles	95 días hábiles	10 días hábiles	15 días hábiles	5 días hábiles	20 días hábiles	10 días hábiles	48 horas hábiles	10 días hábiles
Martes 05 de abril de 2016	Miércoles 31 de agosto de 2016	Miércoles 14 de septiembre de 2016	Jueves 6 de octubre de 2016	Jueves 13 de octubre de 2016	Viernes 11 de noviembre de 2016	Lunes 28 de noviembre de 2016	Miércoles 30 de noviembre de 2016	Miércoles 14 de diciembre de 2016

**SEGUNDO.** El presente Acuerdo entrará en vigor una vez que sea aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**TERCERO.** Lo no previsto en este Acuerdo será resuelto por la Comisión de Fiscalización.

**CUARTO.** Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales para que comuniqué el presente Acuerdo a los partidos políticos con acreditación y registro local en las entidades federativas, a través de los Organismos Públicos Locales.

**QUINTO.** Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, así como en la página del Instituto Nacional Electoral.

[...]

**QUINTO. Estudio de fondo.**

**a. Forma de estudio de los agravios.**

Los agravios serán analizados de manera conjunta, dado que son coincidentes los motivos en que se sustentan, sin que este

método en el estudio de la demanda irroque perjuicio a los partidos actores, porque se hará revisión integral y exhaustiva de su contenido, proceder que encuentra sustento en la jurisprudencia de la Sala Superior, identificada con la clave 04/2000, de rubro **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

**b. Causa de pedir, pretensión y materia de la controversia (litis).**

Las demandas permiten establecer que la pretensión de los partidos recurrentes es que se revoque el acuerdo impugnado, porque lo consideran indebidamente fundado y motivado, ya que la autoridad responsable extralimitó sus facultades, porque modifica plazos establecidos en la ley para que la autoridad electoral emita el dictamen relativo a los informes de gastos de los partidos políticos.

La causa de pedir se sustenta en que, desde la perspectiva de los impugnantes, la responsable omitió cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación exigidos constitucionalmente.

Por tanto, la materia de la controversia (litis) se reduce a determinar si como lo alegan los recurrentes, el acuerdo de la responsable se aparta de la legalidad.

**c. Síntesis de los agravios.**

Los recurrentes aducen que el acuerdo impugnado se aparta de la legalidad, porque la autoridad electoral responsable omitió fundarla y motivarla, en contravención a los artículos 1, 14, 16, 17, 22 y 41 de la Constitución General de la República.

Esto porque, sin exponer razonamientos lógico jurídicos y sin invocar preceptos legales para apoyar su decisión, la responsable en forma autoritaria modifica el contenido de los artículos 80, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, y 289 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para determinar que la Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con un plazo de noventa y cinco (95) días para revisar los informes anuales del ejercicio fiscal dos mil quince (2015), que presentaron los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, siendo que tales preceptos establecen que ese plazo es de sesenta (60) días.

Alegan los recurrentes que la responsable, al emitir el acuerdo impugnado dejó de tomar en cuenta el derecho humano de los gobernados a que se les administre justicia conforme a la normativa aplicable, y se limita a señalar que procede modificar los preceptos legales y reglamentarios señalados, en lo relativo a los plazos señalados.

Para los demandantes, al emitir el acuerdo reclamado la responsable pasa por alto las bases constitucionales relativas al

reconocimiento de los derechos humanos, porque de manera unilateral y autoritaria, es decir, sin fundamento ni motivación, determinó modificar el contenido de los preceptos en comento, al dejar de exponer de manera puntual, las circunstancias especiales y razones inmediatas tomadas en consideración para emitir el acuerdo impugnado.

Insisten los demandantes en que el acuerdo controvertido se aparta de la legalidad, porque como acto de molestia se debió fundar en una disposición normativa general, que previera la posibilidad de que la responsable pudo actuar en la forma en que lo hizo, conforme a sus facultades expresas, y que el ejercicio de sus atribuciones las plasmara en un mandamiento escrito en el que citara los preceptos específicos que la apoyan, en acatamiento al artículo 16 Constitucional, lo que en el caso se dejó de acatar.

Asimismo, los enjuiciantes alegan que la garantía de fundamentación de los actos de autoridad lleva implícita la exactitud y precisión en la cita de las normas que facultan a la autoridad administrativa para emitir sus actos, y la obliga a atender al valor jurídicamente protegido por la Constitución, para otorgar certeza y seguridad a los gobernados frente a ese tipo de actuaciones que afectan el interés jurídico de estos, para garantizarles el derecho de defensa, de ahí que se deban citar a detalle el apartado o fracciones en que el órgano de gobierno apoya su actuación, premisas que no se satisfacen en el acto impugnado, conforme lo ha establecido la Suprema

Corte de Justicia, en la tesis que se invocan en las demandas.

Por tanto, para los demandantes, si conforme a los artículos 80, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, y 289 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, cuenta con sesenta días para revisar los informes anuales del gasto de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, la responsable tuvo la obligación de acatar esas disposiciones legales en el aspecto relativo, sin poder modificarlos con el pretexto de cargas de trabajo o cualquier evasiva o excusa.

De esta manera, lo asentado por la responsable en los considerandos 27, 28, y 29 del Acuerdo impugnado, no constituyen argumentos suficientes para que en el diverso apartado 30, estimara válido, viable y jurídicamente posible que los plazos establecidos en el Reglamento de Fiscalización para la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales y Locales con acreditación o registro, correspondientes al ejercicio dos mil quince, se ajusten, a fin de garantizar la debida emisión del Dictamen y Resolución correspondientes, debido a que esa determinación únicamente evidencia apatía y falta de responsabilidad para llevar a cabo su obligación de revisar en tiempo los informes descritos.

Los recurrentes estiman que los argumentos de la responsable

son razonamientos subjetivos y a su conveniencia para decretar modificar los preceptos descritos, para contar con noventa y cinco días (95) en vez de los sesenta (60) establecidos en la normatividad para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, lo que sólo beneficia a la autoridad y no a los sujetos obligados, sin que se haya justificado la proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la medida.

De esta manera, los inconformes solicitan se revoque el acuerdo impugnado, para ordenar a la responsable que lleve a cabo el procedimiento de revisión y auditoria de los informes de los partidos políticos ya presentados, conforme a los plazos establecidos en los preceptos controvertidos.

**d. Contestación a los disensos.**

Previo a dar contestación a los agravios planteados por los recurrentes, es pertinente emitir algunas consideraciones relacionadas con la garantía de legalidad, y establecer los alcances de la debida motivación y fundamentación exigida Constitucionalmente al emitir cualquier acto de autoridad, debido a que en los disensos se aduce que la responsable la contravino al emitir el acuerdo impugnado.

Del artículo 16, párrafo primero, de la Carta Magna, derivan los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en

el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, garantía del derecho humano a la seguridad jurídica acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente les facultan las leyes, entendidas éstas como manifestación de la voluntad general.

Bajo esa premisa, ese principio tiene doble funcionalidad, tratándose de resoluciones, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considera arbitrario, esto es, contrario al derecho a la seguridad jurídica, y, por otro, genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad conferida en la ley, en tanto no se demuestre lo contrario (presunción de legalidad).

Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida a que el gobernado, al considerar que determinado acto carece de fundamentación y motivación, recurra a los órganos de control a hacer valer esa ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación.

**a) Agravios relacionados con la falta de fundamentación y motivación**

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio respecto de la falta de fundamentación y motivación del acto impugnado.

Lo anterior, porque contrario a lo aducido por los apelantes, el acto controvertido, por el cual se ajustan las fechas para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, fue apegado al principio de legalidad que impone la observación de los requisitos formales de fundamentación y motivación, según se explica a continuación.

Para ese efecto, en debido apego a la normatividad descrita, misma que invocó al pronunciar el acuerdo INE/CG398/2016 impugnado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, estableció que el artículo 41, Apartado A, Base II, primero y penúltimo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 29 y 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) y numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que el Instituto Nacional Electoral es autoridad en materia electoral independiente en sus decisiones y funcionamiento, regida por los principios de certeza, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Y encargada de garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con los elementos o recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades.

Asimismo, estableció que son fines del Instituto Nacional Electoral, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-

electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

En ese tenor, se razonó que el artículo 6, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá de lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales.

Del mismo modo, el Consejo General refirió que el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la Ley en cita, establece que el Instituto Nacional Electoral, tendrá dentro de sus atribuciones para los Procesos Electorales Federales y Locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los Partidos Políticos y candidatos.

En este orden de ideas, se determinó que de conformidad con el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

**SUP-RAP-277/2016 Y**  
**SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

Se consideró que de acuerdo con el artículo 190, numerales 1 y 2 de la ley en cita, la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por la propia ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos; además la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General de ese Instituto por conducto de la Comisión de Fiscalización.

Asimismo, concluyó que el artículo 192, numeral 1, incisos a) y d) de la Ley General, señala que el Consejo General ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual emitirá los Acuerdos Generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

Así, tomó en cuenta que el artículo 199, numeral 1, inciso b) de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, razonó que el artículo Décimo Quinto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que el Consejo General tiene la posibilidad de modificar los plazos establecidos en la norma secundaria, a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales; ello para estar en posibilidad de efectuar una serie de acciones encaminadas a adecuar y armonizar las reglas para el correcto funcionamiento del sistema electoral en su conjunto.

Como se advierte, la autoridad responsable citó los preceptos constitucionales y legales que consideró suficientes para sustentar su determinación, a través de los cuales evidenció que tanto el Consejo General, como la Comisión de Fiscalización y su Unidad Técnica, cuentan con atribuciones para elaborar y aprobar, según sea el caso, los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, así como los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones, por lo cual el acuerdo impugnado **sí se encuentra fundado**.

Por otra parte, en lo que respecta a la falta de motivación, la misma no se actualiza en el caso, toda vez que la ampliación del plazo de fiscalización se realizó con base en diversas consideraciones por las cuales la autoridad estimó que era válido, viable y jurídicamente posible que se ajustaran los plazos para la revisión de los informes anuales del ejercicio dos mil quince, según se advierte del propio acuerdo impugnado.

En ese sentido, el Consejo General razonó que, como producto de la Reforma Electoral, la tarea de fiscalización del Instituto Nacional Electoral implicó la intervención en el proceso de fiscalización de nuevos sujetos obligados que deben presentar informes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento para precampañas y campañas; así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas, lo que incrementó sus facultades, pues hasta antes de la Reforma, al Instituto únicamente le correspondía la revisión de los Procesos Electorales Federales.

También expuso que, en razón de que el Sistema de Contabilidad en Línea diseñado para que los partidos políticos nacionales y locales, obligados a presentar de manera integral los informes correspondientes al ejercicio dos mil quince, durante dicho ejercicio no se encontraba habilitado, la fiscalización se efectuaría en forma física a los documentos y archivos que, en papel y de manera electrónica, proporcionen los sujetos obligados.

Por otra parte, la autoridad responsable refiere que a partir de las nuevas atribuciones del Consejo General sobre la fiscalización nacional, se multiplicaron las actividades de revisión y verificación que lleva a cabo la Unidad Técnica de Fiscalización durante el desarrollo de los procesos locales ordinarios 2015-2016 en las entidades federativas de

Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, así como la elección de las diputaciones que integrarán la Asamblea Constituyente.

Por las razones anteriores, y atendiendo a los plazos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización, el Consejo General precisó que estará a cargo de la fiscalización de las campañas en trece entidades federativas y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuyas elecciones se realizaron el pasado cinco de junio, y deberán dictaminarse por la Unidad Técnica de Fiscalización de conformidad con los plazos establecidos para ser discutidos y, en su caso, aprobados por el Consejo General en el mes de julio del año en curso.

Así, la autoridad responsable concluyó que era válido, viable y jurídicamente posible que los plazos establecidos en la normativa electoral para la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio dos mil quince se ajustaran, a fin de garantizar la debida emisión del dictamen y resolución correspondientes.

De esta manera, es posible concluir, que contrario a lo alegado por el recurrente, el acuerdo impugnado cumple con las exigencias de fundamentación y motivación requeridas por el artículo 16 Constitucional, porque permite verificar la legalidad

de la actuación de la autoridad y constatar que prevé los elementos indispensables para garantizar los derechos fundamentales de fundamentación y motivación en los acuerdos de su competencia, al hacer exhaustiva circunstanciación de los motivos que la llevaron a emitir las directrices impugnadas, y citar los preceptos que las apoyan mediante los razonamientos jurídicos por los cuales consideró que el caso concreto se ajusta a las hipótesis normativas en que basó su determinación.

Lo anterior se estima así, porque el acto mencionado se apega a los parámetros constitucionales de legalidad, al fundarse en normas jurídicas que reconocen válidamente que la autoridad pudo actuar en el sentido en que lo hizo, y que ajustó su proceder a dichas reglas, las que *per se* le sirvieron de fundamento y, además, porque su emisión se motivó en factores y circunstancias técnicas y de hecho que le permitieron concluir que efectivamente procedía la aplicación de esa normativa, al determinar ampliar los plazos señalados en los preceptos legales y reglamentarios atinentes.

En efecto, de una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbríto en el artículo 16 de la Constitución, el cual consiste en que los interesados a quienes se dirige un acto de autoridad tengan certeza sobre su situación ante estos, respecto de sus derechos, vía de respeto en que la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión

de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse.

En este contexto, de conformidad con el precepto constitucional citado, los requisitos que deben cumplir los actos de molestia se satisfacen en el caso, porque consta por escrito, y constata el cumplimiento de los restantes, porque proviene de autoridad competente y se emitió debidamente fundado y motivado.

De esta forma, es reflejo de la garantía primigenia del derecho a la seguridad, o principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, y, finalmente, expresa con exactitud los preceptos legales aplicables al caso y, señala con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en consideración para emitirlo, como las razones de hecho consideradas para emitirlo.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior concluye que no les asiste la razón a los recurrentes, por lo que se declara **infundado** el presente agravio.

**b) Agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación**

En cuanto a lo expuesto por los apelantes, en relación con que el Consejo General carece de facultades para realizar

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

modificaciones a los plazos establecidos en el artículo 80, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, esta Sala Superior considera que el mismo debe desestimarse.

Al respecto resulta menester traer a cuenta el marco normativo.

El artículo 41, Base II, párrafos primero y penúltimo, y Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política, establecen que garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento, y que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los señalados entes políticos.

A su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, establece las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, del Instituto Nacional Electoral, respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites respecto de su competencia, y de esta manera, el artículo 6, numeral 2 de este ordenamientos establece que el Instituto dispondrá lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales en la materia.

En el mismo orden, de conformidad con el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la Ley General en cita, el Instituto Nacional Electoral, tendrá dentro de sus atribuciones para los Procesos Electorales Federales y Locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de Partidos Políticos y candidatos, mientras el numeral 190, párrafos 1 y 2, determina que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por el propio ordenamiento y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos; además de que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General de este Instituto por conducto de la Comisión de Fiscalización.

A su vez, el numeral 2 del artículo 192 de la Ley General en análisis dispone que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, misma que de acuerdo con el precepto 196, numeral 1, es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos.

Por otro lado, la Ley General de Partidos Políticos, establece el manejo que se debe dar al financiamiento de los partidos políticos, así como la forma de fiscalización de sus recursos económicos, de ahí que en los artículos 77, numeral 2, 78, numeral 1, y 80, dispone que la revisión de los informes que tales entes presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General, del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar, mismos que en lo relativo a sus gastos ordinarios anuales rendirán a más tardar dentro los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio reportado, estableciendo las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes trimestrales y anuales atinentes.

Por último, cabe destacar, que con fundamento en los artículos 255, 289, numerales 1, inciso a) y 2, así como 291, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, los Partidos Políticos deben presentar a través del Sistema de Contabilidad en Línea, informe de los ingresos y egresos utilizados para el desarrollo de sus actividades ordinarias en cada ejercicio, en el que indicarán origen y monto de los que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y que la Unidad Técnica de Fiscalización contará con sesenta

(60) días para revisar el informe anual, el que empezará a correr al día siguiente de la fecha límite para su presentación; estableciendo que si durante la revisión de los informes anuales la Unidad de Fiscalización advierte errores u omisiones técnicas, lo notificará al obligado, para que en diez (10) días contados a partir del siguiente a esa notificación, exhiban la documentación solicitada y las aclaraciones o rectificaciones pertinentes.

Asimismo, los artículos 294 y 295, del citado Reglamento, dispone que la Unidad Técnica, en el proceso de revisión de los informes anuales notificará a los partidos si las aclaraciones o rectificaciones subsanaron los errores u omisiones, otorgándoles, en su caso, plazo improrrogable de cinco (5) días para que los subsanen, informando del resultado antes del vencimiento del plazo para elaborar el Dictamen Consolidado; otorgando a los partidos derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de ingresos y egresos, o de los estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad Técnica a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros, derivado de lo cual ésta deberá convocar a una confronta a más tardar un día antes del vencimiento de respuesta del primer oficio de errores y omisiones, y que para tal efecto, los partidos deben informar por escrito a dicho ente, a más tardar un día antes de la confronta, los temas u observaciones sobre las que se quieran manifestar.

La normativa enunciada permite derivar las atribuciones de la Autoridad Electoral Nacional en materia de Fiscalización, para efectos de su planeación general y el de instrumentar las auditorías a las finanzas de los partidos políticos, atribuciones que se advierte se pueden delegar en distintas entidades en que se estructura el Instituto Nacional Electoral, conforme a la forma en que el legislador decidió distribuir las atribuciones que se deben leer conjuntamente con las disposiciones normativas a que se hizo alusión, para entender que éstas se pretende lograr el objetivo principal del propio ente, en su función estatal de fiscalización de los recursos financieros otorgados a los partidos políticos.

En este contexto, el legislador estableció las reglas de los procedimientos para la presentación y revisión de los informes de gastos de los partidos políticos, en sus diversas modalidades, ante la Comisión y la Unidad de Fiscalización, como entes técnicamente especializados en esa materia, hasta poner a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los resultados de la revisión de los informes de gastos de los entes políticos, para que adopte la decisión final, como órgano superior de dirección del citado Instituto Electoral.

Tales consideraciones se sustentan en que las atribuciones especializadas de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para comprobar el cumplimiento y la veracidad de los informes de gastos que presenten los partidos políticos, así como para

realizar las acciones necesarias hasta conseguir esa finalidad, derivan del artículo 41 Constitucional, al establecer que esa fiscalización de las finanzas de los partidos estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General, en la especie la Unidad Técnica, que para el debido cumplimiento de sus atribuciones tendrá la facultad de elaborar y someter a la consideración de la Comisión de Fiscalización, los proyectos de reglamento y los acuerdos que se requieran para el debido cumplimiento de sus funciones, facultad que necesariamente debe ajustar a la garantía de legalidad de debida motivación y fundamentación de esas determinaciones, exigida constitucionalmente.

De lo expuesto se puede concluir, que conforme al marco constitucional aplicable, debidamente sistematizado en las leyes aplicables, el legislador federal reguló los aspectos relacionados con la fiscalización de las finanzas de los institutos políticos, con apego a los patrones establecidos a nivel del ordenamiento supremo, de cuyo texto se advierte que cuenta con amplio margen de libertad de configuración legislativa y reglamentaria en la materia, pero siempre para desarrollar, en la forma descrita, los parámetros mínimos relativos.

Ahora bien, es indudable que el ejercicio de la facultad de la autoridad nacional electoral, de emitir acuerdos para el debido cumplimiento de sus funciones, en el caso, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, como facultad formalmente reguladora, queda sujeto a limitantes porque solamente se le permite desarrollar aspectos preceptivos a

efecto dotar de plena materialización los contenidos legales concernientes.

Esto se debe entender que disposiciones normativas como los referidos acuerdos que instrumenten o definan o den contexto al ámbito temporal que corresponde a la propia ley, debe reconocer la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito en el ordenamiento respectivo, por lo que esta fuente secundaria de regulación puede proveer únicamente lo necesario para su desarrollo, en aspecto accesorios, sin que en algún momento llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

Esta facultad se traduce en que el ejercicio de la facultad de emitir los acuerdos señalados no puede modificar o alterar el contenido esencial de una ley, sino solo referir, como se anticipó, a los alcances de alguna disposición que reglamenta; por ende, solamente deben detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación eficiente, sin incluir aspectos que rebasen el entorno de la ley, y sin que tampoco puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

De ahí que, si la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico, al acuerdo sólo compete definir elementos modales para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión; de ese

modo, el contenido de este tipo de normas de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para efficientar su aplicación.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un acuerdo como al que se alude, se desarrollen modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estas encuentren soporte normativo en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal.

Así, partiendo de los artículos en los que la autoridad fundó su determinación, se advierte, en primer lugar, que el Instituto Nacional Electoral, tiene como parte de sus atribuciones la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, tanto en el proceso electoral federal como en los locales<sup>2</sup>. En ese sentido, se dispone que dicha función se realizará en los términos y conforme los procedimientos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos

---

<sup>2</sup> **Artículo 32.** 1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: a) Para los procesos electorales federales y locales: VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Electorales y de conformidad con la obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos<sup>3</sup>.

Para el desarrollo de la función de fiscalización, la ley otorga atribuciones a la Unidad Técnica para elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en la materia y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones<sup>4</sup>.

En ese mismo sentido la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo transitorio décimo quinto, refiere que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en dicha Ley a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la misma<sup>5</sup>.

Así, si bien es cierto que no existe una normativa que en específico otorgue facultades al Instituto Nacional Electoral para

---

<sup>3</sup> **Artículo 190.** 1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>4</sup> **Artículo 199.** 1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes: b) Elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;

<sup>5</sup> **Décimo Quinto.** El Consejo General del Instituto Nacional Electoral podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en esta Ley a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la presente Ley.

ampliar el plazo de sesenta días previsto en el artículo 80, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos<sup>6</sup>, para 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 quince.

También lo es que a través de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos citados se advierte que, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuenta con atribuciones generales para realizar los ajustes necesarios a los plazos previstos en la normatividad electoral para la debida ejecución de sus funciones, siempre que los mismos se encuentren debidamente fundados y motivados y no causen un perjuicio a los derechos de los sujetos regulados.

Por otro lado, respecto de los agravios hechos valer por el recurrente en relación con la supuesta insuficiencia de las consideraciones emitidas por la autoridad responsable para sustentar su determinación, por el hecho de que las mismas

---

<sup>6</sup> **Artículo 80.** 1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: b) Informes anuales: I. Una vez entregados los informes anuales, la Unidad Técnica tendrá un término de sesenta días para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano previsto en el artículo 43, inciso c) de esta Ley de cada partido, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

resultan ajenas a la ampliación del plazo de revisión de los informes anuales, los plazos definidos por la ley contemplaron el nuevo cúmulo de actividades y que la falta de implementación del sistema de contabilidad en línea para el ejercicio de dos mil quince es imputable a la autoridad electoral, por lo que no se puede alegar en su beneficio o perjuicio un hecho propio, se consideran **infundadas**.

Lo anterior porque, contrario a lo aducido por el apelante, las consideraciones descritas, relacionadas con las nuevas atribuciones conferidas al Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización, mediante la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, las cuales multiplicaron o ampliaron sus actividades de revisión y verificación, anteriormente limitadas al proceso electoral federal.

Así como, las facultades del Consejo General durante el desarrollo de los procesos electorales locales 2015-2016, relacionadas con la fiscalización de las campañas electorales de las trece entidades federativas y de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, los cuales deberán dictaminarse y resolverse en el mes de julio de este año, sí pueden ser consideradas como razones que motivan la ampliación del plazo de revisión de los informes anuales de los partidos políticos.

Del mismo modo, se advierte que la apreciación del apelante en relación con que la falta de implementación del sistema de

contabilidad en línea se debió a un hecho atribuido a la misma autoridad, no es un argumento que controvierta de forma directa la consideración expuesta por el Consejo General, en el sentido de que la falta de dicha herramienta justifica la adecuación de los plazos, pues al no estar en funcionamiento el sistema referido en el año dos mil quince, la fiscalización se efectuará de forma física con los documentos y archivos que en papel y de manera electrónica proporcionen los sujetos obligados.

De lo expuesto, se corrobora que el apelante no combate jurídicamente y de manera frontal, directa y eficaz las consideraciones de la autoridad responsable, pues sólo se constriñe a referir que las mismas son insuficientes por las razones que ya fueron expuestas.

Por lo anterior, se considera **infundado** el motivo de inconformidad esgrimido por el Partido Acción Nacional.

**c. Agravios relacionados con la desproporcionalidad de la medida**

En segundo término, el Partido Acción Nacional arguye que el Consejo General no justificó la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la ampliación del plazo para la revisión de los informes anuales en el acuerdo impugnado, lo que le causa perjuicio al beneficiar sólo a la autoridad fiscalizadora.

En relación con la desproporcionalidad del acto impugnado, se estima **infundado** el agravio planteado, ya que no se advierte que la medida, consistente en la ampliación del plazo establecido para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, cause un perjuicio directo al partido político actor por el solo hecho de no beneficiarlo.

Por tanto, se considera que la autoridad responsable no estaba obligada a realizar un test de proporcionalidad respecto de la medida tomada, para justificar la modificación en el plazo para la revisión de los informes anuales, pues la misma no implicó cambio alguno en las obligaciones de los partidos políticos.

Esto es así, porque la finalidad del acuerdo impugnado fue únicamente otorgar mayor tiempo a la autoridad fiscalizadora para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, con el propósito de garantizar la debida emisión del Dictamen y Resolución correspondientes, en atención al incremento en sus facultades de investigación y las catorce elecciones locales que debían ser también objeto de fiscalización, el cual fue aprobado el dieciocho de mayo del año en curso, es decir, con posterioridad a la fecha límite de entrega de los informes por parte de los partidos políticos nacionales y locales, establecida para el cinco de abril de dos mil dieciséis.

Por último, se precisa que el apelante no emite algún agravio por el que exponga de qué forma el incremento de treinta y cinco días en el plazo establecido por la ley, para la revisión de

los informes anuales por parte de la autoridad fiscalizadora, podría repararles algún perjuicio a sus derechos, pues, como ya se precisó, sólo refirió de forma genérica que la medida resultaba desproporcional al no beneficiarlo como sujeto obligado.

En consecuencia, al haber resultado **infundados** los agravios esgrimidos por el apelante, lo procedente conforme a Derecho es **confirmar** el acuerdo recurrido, en lo que fue materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, se

#### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se acumula el recurso de apelación identificado con la clave de expediente, **SUP-RAP-279/2016**, al diverso recurso identificado con la clave **SUP-RAP-277/2016**.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos del recurso acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

**SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO**

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

SUP-RAP-277/2016 Y  
SUP-RAP-279/2016 ACUMULADO

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**