

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-299/2016.

RECURRENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIOS: JOSÉ ARQUÍMEDES GREGORIO LORANCA LUNA Y ANABEL GORDILLO ARGÜELLO.

Ciudad de México, a veintiocho de julio de dos mil dieciséis.

VISTOS para resolver los autos del recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática a fin de impugnar el acuerdo INE/CG471/2015, denominado *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los procesos electorales federales y locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* aprobado el quince de junio de dos mil dieciséis.

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que los apelantes hacen valer en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I.1. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil

SUP-RAP-299/2016.

catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

I.2. Leyes generales. El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, sendos decretos por medio de los cuales, el Congreso de la Unión, expidió junto con otros ordenamientos:

a. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que incluyó el deber del Instituto Nacional Electoral de desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos en materia de fiscalización.

b. La Ley General de Partidos Políticos que trasladó ese deber a los partidos para el efecto de que hagan su registro contable en línea, en complementariedad con el Instituto que puede tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

I.3. Inicio de los procedimientos electorales federal y locales. En el mes de octubre del año inmediato anterior, iniciaron los procedimientos electorales federal y locales ordinarios de 2014-2015, para la elección de Diputados al Congreso de la Unión, Gobernadores, Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos, respectivamente.

I.4. Jornada electoral. El siete de junio de dos mil quince, se llevó a cabo la elección federal, así como las locales en las respectivas entidades federativas.

I.5. Dictamen Consolidado. En el mes de julio de dos mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó los proyectos de Dictámenes Consolidados que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización, con motivo de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a Diputados Federales, Gobernadores, Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.

I.6. Resoluciones. El veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ aprobó en sesión extraordinaria las resoluciones, respecto de las irregularidades encontradas en los correspondientes dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a diputados federales y a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, con relación a los procesos electorales locales concurrentes 2014-2015.

II. Recursos y juicio. El partido político recurrente, y otros promovieron sendos medios de impugnación en contra de citadas resoluciones (SUP-RAP-277/2015 y acumulados).

¹ En adelante Consejo General.

SUP-RAP-299/2016.

II.1. Sentencia. El siete de agosto de dos mil quince, este órgano jurisdiccional **revocó** los dictámenes consolidados, así como las resoluciones relativas a las irregularidades encontradas en los correspondientes dictámenes y **ordenó** al Consejo General, entre otras cuestiones, resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, así como la aprobación de los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes, tomando en consideración las resoluciones de las quejas en materia de fiscalización, con todas sus consecuencias jurídicas y los lineamientos referidos en esa ejecutoria.

II.2. Cumplimiento. El doce de agosto de dos mil quince, el Consejo General aprobó en sesión extraordinaria la resolución *respecto a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a diputados federales y a los cargos de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015*, emitió nuevos dictámenes consolidados y resolvió quejas pendientes.

III. Segundo recurso de apelación. El dieciséis de agosto de dos mil quince, el partido político nacional Morena, interpuso recurso de apelación en contra de las determinaciones antes citadas (SUP-RAP-647/2015).

III.1. Sentencia. El dos de diciembre siguiente, esta Sala Superior, resolvió el citado recurso, en el que determinó: ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a realizar las acciones establecidas en el considerando séptimo de la presente resolución.

III.2. Resolución reclamada. En cumplimiento a lo anterior, el quince de junio de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, el Consejo General, aprobó el acuerdo INE/CG471/2016.

IV. Segundo recurso. Mediante escrito presentado el diecisiete de junio siguiente, el Partido de la Revolución Democrática y otros interpusieron recurso de apelación, el cual dio lugar a integrar el expediente SUP-RAP-299/2016.

V. Recepción de expediente. Cumplido el trámite correspondiente, fue recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el escrito de demanda y demás documentación atinente al trámite del referido recurso.

Entre los documentos remitidos obra la certificación de que no se presentaron terceros interesados; el escrito de impugnación, y el informe circunstanciado de la autoridad responsable.

VI. Turno. El veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el respectivo expediente y ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para

SUP-RAP-299/2016.

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

VII. Sustanciación. En su oportunidad el Magistrado Instructor acordó radicar, admitir y cerrar la instrucción del presente recurso de apelación, por lo cual se pasó a formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, fracción VI y 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso b), 40 párrafo 1, inciso b), 44 párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra un acuerdo emitido por un órgano central del Instituto Nacional Electoral como lo es el Consejo General.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. Los artículos 9 párrafo 1, 40 párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen los requisitos de procedibilidad que se satisfacen en el caso, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. El escrito de impugnación se presentó ante la autoridad responsable, en la demanda se hacen constar el nombre de los partidos apelantes, domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basan las impugnaciones, así como los preceptos presuntamente violados; por último, se hace constar la firma autógrafa de los representantes de los institutos políticos recurrentes.

La constancia de recepción de la demanda evidencia que ésta se presentó a través de la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, órgano encargado de recibir los medios de impugnación en contra de actos o resoluciones del Consejo General, de acuerdo con el artículo 46 apartado 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) Oportunidad. La demanda del recurso de apelación se interpuso oportunamente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en los artículos 7 y 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la resolución impugnada fue emitida el quince de junio de dos mil dieciséis.

En tanto que el medio de impugnación fue presentado el diecisiete de junio siguiente; es decir dentro de los cuatro días que señala el artículo 8, de la ley procesal electoral, por lo que

SUP-RAP-299/2016.

es evidente que el medio de impugnación se interpuso de manera oportuna.

c) Legitimación y personería. Por lo que respecta a la legitimación, se estima colmado el requisito de procedencia en el presente asunto, toda vez que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que exige que el recurso de apelación se haga valer por un instituto político.

En el caso, el medio de impugnación citado al rubro se interpuso por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Morena, Encuentro Social, Nueva Alianza y Acción Nacional.

En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del **Partido de la Revolución Democrática**; Horacio Duarte Olivares representante propietario del partido político **Morena**; Juan Miguel Castro Rendón, representante propietario del Partido **Movimiento Ciudadano**; Ernesto Guerra Mota representante suplente del Partido **Encuentro Social**; Pedro Vázquez González representante propietario del **Partido del Trabajo**; y Francisco Gárate Chapa representante propietario del **Partido Acción Nacional**, todos ante el Consejo General, toda vez que existe constancia con la que acreditan esa calidad y por cuanto hace a Marco Alberto Macías Iglesias representante suplente del **Partido Nueva Alianza**, aunque no

existe constancia con que acredite la calidad con que se ostenta, la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, le reconoce tal carácter.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés Jurídico. Los partidos recurrentes interponen el presente recurso para controvertir la resolución del Consejo General, en la que se les obliga a devolver el remanente del financiamiento público de campañas de los procesos electorales federales y locales 2014-2015 y 2015-2016 y, por ende, tal circunstancia les otorga interés jurídico para promover este medio de impugnación.

e) Definitividad. Se cumple con este requisito, dado que, según la legislación aplicable, no existe medio de impugnación diverso para modificar o revocar una determinación emitida por el Consejo General, por tanto, el acto es definitivo para efectos de la procedencia del presente recurso.

TERCERO. El acuerdo impugnado es del tenor siguiente:

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LINEAMIENTOS PARA REINTEGRAR EL REMANENTE NO EJERCIDO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO PARA GASTOS DE CAMPAÑAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SUP-RAP-647/2015 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ANTECEDENTES

I. El 16 de agosto de 2015, MORENA interpuso el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-498/2015, en contra de diversos acuerdos y resoluciones emitidos por este Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de los informes sobre ingresos y gastos de los procesos electorales federal y locales 2014-2015, respecto de los cuales hizo valer diversos conceptos de agravio, lo que motivó que por determinaciones dictadas los días 19 de agosto y 7 de septiembre, ambos de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación escindiera aquél medio de impugnación, en otros dos, radicados respectivamente bajo las claves SUP-RAP-558/2015 y SUP-RAP-647/2015.

II. El 4 de diciembre de 2015 la Sala Superior resolvió el recurso de apelación identificado con clave SUP-RAP-647/2015, en la que encontró fundada la pretensión del recurrente respecto a la obligación de los partidos políticos de regresar el financiamiento público de campaña que no fue devengado, así como a la facultad implícita de este Instituto para ordenar la devolución respectiva. Dicha conclusión la sustentó en los siguientes razonamientos jurídicos:

“...es dable afirmar, que existe una obligación expresa de los partidos políticos de utilizar el financiamiento público exclusivamente para los fines que le hayan sido entregado, esto inscrito dentro del panorama general trazado por los artículos 41, de la Constitución Federal, 51, fracción V, y 76, de la Ley General de Partidos Políticos, que distinguen los diferentes rubros a los que se debe destinar el financiamiento otorgado, al establecer que se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Del análisis normativo se desprende, que la primera premisa de la construcción lógica argumentativa de la Sala Superior está sentada: los partidos políticos solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para **gastos de campaña para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro de su ámbito de actuación.**

(...)

Esto, dado que se inscribe en el contexto anotado la premisa de que los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático; de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas y finalmente están obligados al cumplimiento de otras obligaciones hacendarias a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la Ley General de Partidos Políticos.

(...)

En las relatadas condiciones, y del análisis hecho a la normativa nacional y local correspondiente de la materia, se puede observar que si bien no existe la obligación expresa de los partidos políticos de regresar el dinero público asignado para los gastos de campaña no devengado o no comprobado; de una interpretación sistemática y funcional de esta normativa -orientada desde una perspectiva axiológica que permita el cumplimiento de los fines del Estado democrático- la Sala Superior estima que existe la obligación implícita -que deriva de otras obligaciones establecidas expresamente en el marco normativo de la materia, y que ya fueron explicadas, respecto a que no pueden ser utilizados los recursos públicos asignados para gastos de campaña para otro fin, sino únicamente para el que fueron presupuestados- de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida.

A partir de esto, queda sentada **la segunda premisa de la construcción lógica argumentativa de la Sala Superior, respecto a que existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida.**

(...)

SUP-RAP-299/2016.

La Sala Superior considera que aun cuando no existe una disposición expresa en la normativa general electoral ni en la local que establezca la facultad explícita del Instituto Nacional Electoral para ordenar el reembolso señalado; de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo nacional de la materia, se puede advertir -a fin de dotar de funcionalidad en la aplicación al sistema y darle plena vigencia a los mandatos de optimización contenidos en nuestra Constitución- que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente -facultad reglamentaria- en términos de lo que establece el inciso j), del párrafo 1, del artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es así, ya que sostener una postura adversa, sería tanto como desconocer las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el Instituto Nacional Electoral, así como también implicaría restarle eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas, diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normatividad electoral aplicable, más aun, ello implicaría soslayar que el financiamiento público, proviene del erario público y, que solo puede ser usado y destinado para el fin específico para el cual se otorga.

A partir de lo anterior, se obtiene **la tercera premisa de la construcción lógica argumentativa de la Sala Superior respecto a que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.**

[...]

Esto es así, porque se estima, que contrario a lo decidido por la mayoría de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **los partidos políticos solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de**

campana para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro de su ámbito de actuación; además, existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campana, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida; y finalmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campanas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.

(...)

SÉPTIMO.- Efectos. Toda vez que los agravios del partido político apelante han resultado fundados, lo procedente es ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral lleve a cabo **de manera inmediata** lo siguiente:

1. Emita un acuerdo por el que se establezcan las normas que regulen todo el procedimiento necesario que deben seguir los partidos políticos para realizar el reintegro de los recursos públicos, a fin de respetar los principios de certeza y legalidad. Para ello deberá tomar en consideración los Lineamientos de la presente ejecutoria.

2. Asimismo, deberá emitir las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campana que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino.

3. Una vez efectuado lo anterior, en el plazo de veinticuatro horas, deberá informar a la Sala Superior sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria”.

III. El 10 de junio de 2016, se llevó a cabo la 18va. Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización.

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

1. Que el artículo 25, numeral 1, inciso i) en relación con el 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, señala como obligación de los partidos políticos rechazar cualquier

SUP-RAP-299/2016.

apoyo económico político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos. Asimismo, el artículo 54, numeral 1 de la ley de mérito, prohíbe que bajo cualquier circunstancia los partidos políticos, aspirantes a una candidatura independiente, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular reciban aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de los estados y de los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley de las dependencias, entidades u organismos de la Administraciones Públicas federal, estatales o municipales, centralizadas o paraestatales y de los órganos de gobierno de la Ciudad de México de los organismos autónomos federales, estatales y del Ciudad de México de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; de las personas morales y de las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

2. Que el artículo 222 Bis del Reglamento de Fiscalización, establece lo que a la letra se transcribe:

**“Libro Segundo
Título VI. Procesos Electorales
Capítulo 4. Campañas
Sección 6. Del reintegro del financiamiento público de campaña**

**Artículo 222 Bis. (Adicionado)
Del reintegro del financiamiento público para campaña**

1. El financiamiento público que reciban los partidos políticos y candidatos independientes para gastos de campaña, deberán ser utilizados exclusivamente para estos fines.

2. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán devolver al Instituto o al Organismo Público Local, el monto total del financiamiento público para campaña que hubieran recibido y que no utilicen en el Proceso Electoral correspondiente. El reintegro de los recursos deberá realizarse dentro de los 5 días hábiles posteriores a que hubiera quedado firme el Dictamen y la resolución correspondiente.

En caso de no cumplir con la obligación descrita en el párrafo anterior, el Consejo General del INE o del Organismo Público Local correspondiente,

iniciará el procedimiento ateniendo con la finalidad de hacer exigible la devolución.

3. Para la determinación del saldo o remanente a devolver al Instituto o al Organismo Público Local, según corresponda, la Unidad Técnica tomará en consideración los movimientos de ingresos y egreso registrados por los partidos políticos y candidatos independientes en el Sistema en Línea de Contabilidad y los reportes específicos que para este propósito se generen debidamente validados por los representantes de finanzas de los sujetos obligados.

4. El saldo o remanente a devolver que se determine de conformidad con el numeral anterior, deberá incorporarse en el Dictamen Consolidado de la campaña electoral que para tal efecto elabore la Unidad Técnica.

5. Los partidos políticos deberán reportar las operaciones por las que hayan llevado a cabo el reintegro de los recursos en el informe anual ordinario del año en el que hayan reintegrado los recursos, conservando la documentación comprobatoria.

6. El Consejo General aprobará los Lineamientos para regular los procedimientos específicos y plazos para realizar el reintegro del financiamiento público de campaña que no hubiera sido utilizado para estos fines, en los que se detallarán los procedimientos y plazos correspondientes.”

3. Que con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia con clave SUP-RAP-647/2015 y a lo ordenado en el párrafo 6, del artículo 222 bis del Reglamento de Fiscalización de este Instituto Nacional Electoral, se emiten los Lineamientos para el reintegro del financiamiento público de campaña no utilizado, los cuales constituyen una medida que tiene fundamento constitucional y legal, que promueve que los partidos reporten y comprueben sus ingresos y gastos de campaña, así mismo, esta medida promueve la responsabilidad fiscal de los partidos, contribuyendo a la cultura de la rendición de cuentas.

4. Que considerando la naturaleza de la fiscalización, el momento procesal oportuno para realizar el reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación y, en el caso local, a

SUP-RAP-299/2016.

su similar, es una vez que haya causado estado el Dictamen Consolidado.

5. Que los Lineamientos objeto del presente Acuerdo son expedidos para la aplicación de la norma existente respecto de los remanentes, situación que fue del conocimiento de los sujetos obligados en el momento procesal oportuno, sin vulnerar sus derechos y garantías, por lo que la aprobación de este Acuerdo busca dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia SUP-RAP-647/2015.

6. Que este Consejo General considera que las normas son aplicables a todos los sujetos obligados así como la utilización de los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos previstos y que es aplicable la normatividad y al procedimiento para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos, de conformidad con los plazos y procedimientos de revisión contemplados en la Ley General de Partidos Políticos, en el Reglamento de Fiscalización y en el Manual General de Contabilidad.

7. Para la identificación del saldo remanente a devolver a la Tesorería de la Federación y, en el caso local, a su similar, la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto incluirá, en el Sistema Integral de Fiscalización, un menú con opciones para identificar el origen de los ingresos (financiamiento público para campaña, financiamiento público para operación ordinaria, financiamiento privado para campaña y financiamiento privado para operación ordinaria). Estas cuentas de ingresos serán utilizadas para relacionar el recurso con el cual se financia un egreso mediante los registros de las cuentas contables de bancos.

8. Que la naturaleza del acuerdo se basa en los principios de certeza y legalidad de manera que no resulte gravosa para los sujetos obligados, por lo que se establecen métodos diferenciados para determinar los remanentes; los correspondiente a los procesos electorales 2014-2015 y 2015-2016 se calculan a partir de una fórmula aplicable a las cifras reportadas por los partidos políticos y dictaminadas por la autoridad electoral y en sucesivo, los procesos electorales que inicien una vez aprobado el presente Acuerdo, serán la resultante de un registro contable que deberá realizar cada sujeto en el Sistema Integral de Fiscalización.

9. Que para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los Procesos Electorales Federales y locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se

debe otorgar un plazo perentorio para la entrada en vigor de las reglas para la devolución de remanentes de financiamiento público de los Procesos Electorales Ordinarios que inicien a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, y un régimen transitorio aplicable únicamente para los procesos electorales federal y locales del 2014-2015, y 2015-2016.

En consecuencia y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Bases II, penúltimo párrafo y V, apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 44, numeral 1, inciso jj), 190, numeral 2, 192, numeral 1, incisos a) y d), 196, numeral 1 y 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban los “LINEAMIENTOS PARA REINTEGRAR EL REMANENTE NO EJERCIDO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO PARA GASTOS DE CAMPAÑAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SUP-RAP-647/2015 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.

Artículo 1. Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer el procedimiento y los plazos para el reintegro al Instituto Nacional Electoral o a los Organismos Públicos Locales, de los recursos del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, no devengados o no comprobados a la conclusión de los procesos electorales correspondientes.

Artículo 2. Para efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

- a) Consejo General:** Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- b) INE:** Instituto Nacional Electoral.
- c) OPLE:** Organismo Público Local Electoral.
- d) Sujetos obligados:** Partidos Políticos Nacionales, partidos políticos con acreditación o registro local y candidatos independientes.
- e) UTF:** Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
- f) SIF:** Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

SUP-RAP-299/2016.

g) Representante financiero: órgano o persona responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de los sujetos obligados.

De la determinación del remanente a devolver

Artículo 3. La UTF calculará el saldo o remante a devolver e informará por escrito al representante financiero y al representante del sujeto obligado ante el Consejo General, previo a que el proyecto de Dictamen sea votado por la Comisión de Fiscalización, para ello tomará en consideración los ingresos y egresos registrados en el SIF, debidamente validados por los representantes financieros de los sujetos obligados y verificada su pertinencia por la Unidad Técnica.

Los sujetos obligados dispondrán de tres días naturales para aclarar lo que a su derecho convenga respecto del remanente determinado por la UTF.

Artículo 4. Para efectos del financiamiento público de campaña, los sujetos obligados deberán registrar en el SIF el importe de las ministraciones que les fueron entregadas por la autoridad federal o local, según corresponda, mismas que serán validadas por la UTF.

Artículo 5. En el SIF al momento de que los sujetos obligados registren sus operaciones de ingreso o egresos, al afectar la cuenta contable de bancos, deberán elegir una de las opciones siguientes:

- Financiamiento Público para Campaña.
- Financiamiento Público para Operación Ordinaria.
- Financiamiento Privado para Campaña.
- Financiamiento Privado para Operación Ordinaria.
- Transferencias del CEN a Campaña Local.
- Otros (Especifique) _____.

Adicionalmente, en el caso de coaliciones, se desplegará un submenú en el cual deberá seleccionar a qué partido integrante de la coalición corresponde el financiamiento, atendiendo a lo dispuesto en el convenio de coalición que hubieran suscrito.

Artículo 6. Los sujetos obligados sólo podrán comprobar erogaciones con cargo al financiamiento público de campaña, hasta por un monto equivalente

al que registren en el SIF como ingresos provenientes de financiamiento público de campaña.

Artículo 7. En los informes de campaña cargados en el SIF se incluirá el estado financiero de los flujos de efectivo por cada campaña electoral, en donde se identificará el remanente del financiamiento público a reintegrar. El SIF generará un reporte por partido en cada entidad federativa, por cada partido a nivel federal y por cada candidato independiente. Con este reporte deberá verificar que el financiamiento público de campaña registrado en el SIF corresponde al financiamiento entregado por el OPLE o el INE, respectivamente.

Artículo 8. Los anticipos que realicen los partidos políticos para las campañas, con recursos de ejercicio ordinario, deberán ser identificados en el SIF a efecto de que en su oportunidad sean considerados como gastos de campaña. Para tales efectos, el SIF permitirá identificar la naturaleza del movimiento, así como la cuenta específica que se afectará y que deberá ser acumulada a cada campaña electoral.

Los movimientos contables a que hace referencia el presente artículo, se podrán realizar en el SIF durante un plazo improrrogable de 10 días posteriores al inicio de cada campaña beneficiada.

Del procedimiento

Artículo 9. La UTF presentará el remanente a reintegrar al INE u OPLE en el Dictamen Consolidado de la campaña electoral.

Artículo 10. El procedimiento de reintegro deberá iniciarse dentro de los 5 días hábiles posteriores a que hubiera quedado firme el Dictamen y la resolución correspondientes, en lo relativo a los remanentes.

Artículo 11. Para el ámbito local:

Los dictámenes, resoluciones y el monto de los recursos a reintegrar por parte de los sujetos obligados locales (partidos locales, nacionales con acreditación local y candidatos independientes locales) serán notificados a los OPLE por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación del INE.

SUP-RAP-299/2016.

El OPLE a su vez girará un oficio dirigido a los responsables de los órganos financieros de los sujetos obligados para informar lo siguiente:

- a) Monto a reintegrar.
- b) Beneficiario, número de cuenta (o referencia) e institución bancaria en donde deberá efectuarse el reintegro de los recursos.

Artículo 12. Para el ámbito federal:

Una vez aprobado el Dictamen y la resolución respectiva, la UTF por conducto de la Dirección Ejecutiva de Administración del INE, girará un oficio a los sujetos obligados (Partidos Políticos Nacionales y candidatos independientes federales) para informar lo siguiente:

- a) Monto a reintegrar.
- b) Beneficiario, número de cuenta (o referencia) e institución bancaria en donde deberá efectuarse el reintegro de los recursos.

Artículo 13. Los sujetos obligados deberán depositar o transferir el monto a reintegrar a la Tesorería de la Federación y, en el caso local, a su similar, según corresponda, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción de los oficios señalados en los artículos precedentes.

Artículo 14. Una vez efectuado el reintegro, el sujeto obligado deberá hacer llegar al OPLE o a la Dirección Ejecutiva de Administración del INE, según corresponda, la copia de la ficha de depósito o del recibo de transferencia bancaria que ampare el reintegro realizado.

Artículo 15. Las autoridades electorales retendrán de la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, los remanentes no reintegrados por los sujetos obligados en los plazos establecidos por los presentes Lineamientos, vinculados con lo dispuesto en el artículo 222 bis del Reglamento de Fiscalización.

Artículo 16. Tratándose de los candidatos independientes que no efectúen en los plazos previstos el reintegro a la Tesorería de la Federación y en el caso local a su similar, la UTF deberá informar al Servicio de Administración Tributario a

efecto de que el adeudo se clasifique y tenga tratamiento de un crédito fiscal.

Artículo 17. Con independencia de que los remanentes deberán reintegrarse según lo ordenado en los presentes Lineamientos, para el caso que existan títulos de crédito en tránsito o pagos pendientes con cargo a la cuenta de Financiamiento Público de Campaña registrados en la contabilidad de las campañas, el sujeto obligado se ajustará a lo siguiente:

➤ Cuando se trate de cuentas o ingresos pendientes de cobro, estas operaciones deberán ser regularizadas a más tardar 30 días después de aprobado el Dictamen Consolidado por el Consejo General.

➤ Cuando se trate de obligaciones documentadas pendientes de pago, se estará a lo siguiente:

I. En caso de existir remanente de financiamiento público, éste se aplicará para el pago de las mismas, a más tardar 30 días después de aprobado el Dictamen Consolidado por el Consejo General.

II. Si el remanente fuera insuficiente para liquidar las deudas derivadas de operaciones de campaña, el pasivo insoluto se ajustará a lo previsto en los artículos 81, 84 y 85 del Reglamento de Fiscalización.

III. Si una vez cubierto el adeudo, existe remanente, se procederá al reintegro.

El reintegro de los recursos que resulten de lo dispuesto en el presente artículo se realizará conforme a lo establecido en los artículos 11 y 12 del presente lineamiento.

Artículo 18. Los sujetos obligados deberán reportar en el informe anual, los montos que fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación y, en el caso local, a su similar.

Artículo Transitorio Primero. La UTF realizará las adecuaciones pertinentes al SIF a efecto de que los sujetos obligados registren sus operaciones de ingresos y egresos de la forma prevista en el artículo 5 de este lineamiento. Estas adecuaciones deberán estar concluidas previo al inicio de las campañas

SUP-RAP-299/2016.

correspondientes a los procesos electorales 2016–2017.

Artículo Transitorio Segundo. El procedimiento descrito en los artículos 3 a 18 del presente lineamiento será aplicable para los procesos electorales ordinarios que inicien a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo; en tanto que el régimen transitorio que se señala en el Artículo Transitorio tercero aplicará únicamente para los Procesos Electorales Federales y locales de 2014-2015, y 2015-2016.

Artículo Transitorio Tercero. Para el reintegro de los remanentes del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, no ejercidos, a la conclusión de los Procesos Electorales Locales ordinarios y extraordinarios de 2014-2015 y 2015-2016 se aplicará de manera específica y transitoria lo dispuesto a continuación:

A) Campaña Federal

➤ Para determinar el monto a reintegrar, la UTF deberá identificar los conceptos siguientes:

a) Financiamiento público de campaña: Financiamiento público otorgado por el INE para la campaña correspondiente.

b) Total de gastos: Sumatoria de todos los gastos reportados por el sujeto obligado y validados por la UTF; en el caso de una coalición, se determinará la parte proporcional de los gastos, de conformidad con el convenio de coalición.

c) Aportaciones privadas en especie: Recursos que recibieron los partidos de militantes, simpatizantes y el candidato en especie.

d) Gastos con financiamiento público: Del total de gastos, se restarán las aportaciones privadas en especie de militantes, simpatizantes y del candidato.

e) Transferencias del CEN a campañas locales: Monto de recursos transferidos por el Partido Político Nacional a campañas locales en efectivo y especie.

➤ El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña (a)
(-) Gastos con financiamiento público (d)
Gastos totales (b)
(-) Aportaciones privadas en especie (militantes,
simpatizantes y del candidato) (c)
(-) Transferencias CEN a campañas locales en
efectivo y en especie (e)

(=) Saldo a reintegrar

En caso de resultar un saldo positivo se tratará de un **remanente a reintegrar**, toda vez que ese saldo representa un financiamiento público para gastos de campaña no devengado.

En el caso de las coaliciones se deberá efectuar la distribución de los ingresos y gastos de conformidad con lo establecido en el convenio de coalición, en función del porcentaje que corresponde a cada partido integrante de ésta.

El monto a reintegrar se determinará considerando el total de ingresos y gastos realizados por los sujetos obligados en lo individual más la proporción que le corresponda de acuerdo al convenio de coalición en la que haya participado.

B) Campaña local

➤ Para determinar el monto a reintegrar, la UTF deberá identificar los conceptos siguientes para cada entidad federativa:

f) Financiamiento público de campaña: Financiamiento público otorgado por el OPLE para la campaña correspondiente.

g) Total de gastos: Se calculará la sumatoria de todos los gastos reportados por el sujeto obligado, en el caso de una coalición, se determinará la parte proporcional de los gastos, de conformidad con el convenio de coalición.

h) Aportaciones privadas en especie: Recursos que recibieron los partidos de militantes, simpatizantes y del candidato en especie, considerando la parte proporcional de cada coalición.

i) Gastos con financiamiento público local: Del total de gastos, se restarán las aportaciones privadas en especie de militantes, simpatizantes y del candidato.

SUP-RAP-299/2016.

j) Ingresos por transferencia del CEN al CDE: erogaciones que pagó el Comité Ejecutivo Nacional del partido y por lo tanto no fueron sufragados con financiamiento público local.

➤ El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña (f)
(-) Gastos con financiamiento público local (i)
Gastos totales (g)
(-) Aportaciones privadas en especie (militantes, simpatizantes y del candidato) (h)
(-) Ingresos por transferencias del CEN al CDE en especie y en efectivo (j)

(=) Saldo a reintegrar

En caso de resultar un saldo positivo se tratará de un remanente a reintegrar, toda vez que ese saldo representa un financiamiento público para gastos de campaña no devengado.

En el caso de las coaliciones se deberá efectuar la distribución de los ingresos y gastos de conformidad con lo establecido en el convenio de coalición, en función del porcentaje que corresponde a cada partido integrante de ésta.

El monto a reintegrar se determinará considerando el total de ingresos y gastos realizados por los sujetos obligados en lo individual más la proporción que le corresponda de acuerdo al convenio de coalición en la que haya participado.

C) Candidatos independientes

➤ Para determinar el monto a reintegrar, la UTF deberá identificar los conceptos siguientes para cada candidato independiente:

k) Financiamiento público de campaña: Financiamiento público otorgado por el INE o el OPLE para la campaña correspondiente.

l) Total de gastos: Se calculará la sumatoria de todos los gastos reportados por el candidato independiente.

m) Aportaciones privadas en especie: Recursos que recibieron los candidatos independientes de simpatizantes y el candidato en especie.

➤ El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña (k)
(-) Gastos totales (l)
(-) Aportaciones privadas en especie (militantes, simpatizantes y del candidato) (m)

_____ =) **Saldo a reintegrar**

En caso de resultar un saldo positivo se tratará de un remanente a reintegrar, toda vez que ese saldo representa un financiamiento público para gastos de campaña no devengado.

En todos los casos, de existir cuentas por cobrar, títulos de crédito en tránsito o pasivos pendientes de pago, se estará a lo dispuesto en el artículo 17 de los presentes Lineamientos.

Previo a la determinación de los saldos finales a reintegrar por concepto de remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales 2014-2015 y 2015-2016, la UTF organizará una confronta con cada partido político y candidato independiente, a efecto de que los sujetos obligados acrediten lo que a su derecho convenga y, en su caso, acrediten gastos de campaña cuyo origen del financiamiento sea distinto al financiamiento para gastos de campaña.

En dicha confronta se analizarán también los casos en que la UTF identifique diferencias entre el financiamiento público para gastos de campaña y los montos de ingresos asentados contablemente.

En el caso del Proceso Electoral 2014-2015, el saldo a devolver será incluido en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los Partidos Políticos Nacionales y locales correspondientes al ejercicio dos mil quince.

La devolución a la Tesorería de la Federación y en el caso local a su equivalente, por concepto de remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales 2014-2015 y 2015-2016, se realizará a más tardar después de 60 días de haber sido aprobado el presente Acuerdo, siempre y cuando el Dictamen del Proceso Electoral, hubiera quedado firme.

SUP-RAP-299/2016.

SEGUNDO. Lo no previsto en este acuerdo será resuelto por este Consejo General.

TERCERO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que notifique el presente Acuerdo a los Partidos Políticos Nacionales y lo publique en el Diario Oficial de la Federación y en el portal de internet del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Hágase del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el contenido del presente Acuerdo, dentro del plazo de 24 horas.

QUINTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de Vinculación para que notifique el presente Acuerdo a los Organismos Públicos Locales, quienes a su vez deberán notificarlo a los sujetos obligados en el ámbito local.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de junio de dos mil dieciséis, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobaron en lo particular los Punto Transitorios Primero, Segundo y Tercero, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

CUARTO. Es innecesario transcribir los disensos expuestos por el recurrente, sin que ello constituya una transgresión a los

principios de congruencia y exhaustividad por parte de la Sala Superior, dado que tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda o del escrito de expresión de agravios, y se estudian y da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de constitucionalidad o de legalidad efectivamente expresados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la *litis*; lo anterior, sin perjuicio que, de considerarse pertinente, se realice una síntesis de estos.

Al respecto, resulta ilustrativa, la tesis de jurisprudencia número 2ª./J.58/20102, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**

El análisis de los agravios que plantea la parte recurrente permite apreciar, que se refieren a cuestiones íntimamente vinculadas, que atañen tanto al cumplimiento que se dio a la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, como a la impugnación, por supuestos vicios propios, del acuerdo del que ahora se apela.

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, mayo de 2010, Novena Época, materia común, página 830.

SUP-RAP-299/2016.

De ahí que, a efecto de evitar la división innecesaria de la causa, dada su estrecha vinculación, en este recurso de apelación se abordarán ambos aspectos.

Por cuanto hace al contenido de las alegaciones planteadas, algunas se refieren a cuestiones formales (falta de fundamentación y motivación) y otras, a cuestiones de fondo; por lo que metodológicamente serán analizadas en primer lugar las formales.

Dado que ambos tipos de alegaciones se producen a lo largo de todo el escrito recursal, los agravios se agruparán bajo temas específicos que dan título a los subapartados del Considerando siguiente, y por tanto, los planteamientos serán motivo de estudio en orden diferente al planteado por el demandante, sin que ello le repercuta perjuicio alguno, pues lo fundamental radica en que se dé contestación a todos y cada uno de ellos.

Al respecto es aplicable la tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**³.

QUINTO. Estudio de fondo.

I. Falta de fundamentación y motivación.

³ Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tomo Jurisprudencia. Volumen 1. A página 125.

Bajo este tema, son infundados los agravios relativos a que, sin fundamentación ni motivación, en el acuerdo recurrido se determina de manera autoritaria que los partidos políticos realicen el reintegro de remanentes del financiamiento público de los procesos electorales federales y locales 2014-2015 y 2015-2016.

La parte recurrente expone que se transgreden los artículos 1º y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se afecta su derecho fundamental a que el acto reclamado se encuentre fundado y motivado; pues se alega, únicamente trata de sustentarse en la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

Como se adelantó, no le asiste razón a los recurrentes, y para sustentarlo debe invocarse el criterio sustentado en otras ocasiones por esta Sala Superior, en el sentido de que los acuerdos de la autoridad administrativa electoral que contienen cuestiones reglamentarias, encuentra fundamentación y motivación de manera diferente a la que deben acatar los actos concretos.

La parte conducente del artículo 16 de la Constitución Federal dispone a la letra:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

SUP-RAP-299/2016.

Esta parte normativa tiene perfecta aplicación cuando se trata de actos concretos de autoridad, donde ésta tiene la obligación de precisar los supuestos jurídicos que estima actualizados, y las razones de por qué lo considera así; ya que de otra forma obstaculizaría la posibilidad de la adecuada defensa por parte del gobernado.

Sin embargo, esta Sala Superior ha considerado, que existen otros tipos de actos de autoridad, como son los producidos con motivo de la facultad reglamentaria, los cuales se fundamentan y motivan en forma diferente, a efecto de dar cumplimiento al citado artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Así pues, se considera que un Reglamento estará fundado, cuando la facultad reglamentaria que asista a la autoridad responsable correspondiente se encuentre prevista en la Ley, y que la motivación se reflejará, cuando el ejercicio de esa facultad se refiera a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas.

Al respecto es aplicable la tesis de jurisprudencia 1/2000, sustentada por esta Sala Superior, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITAN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA**⁴.

En el caso concreto, el acto impugnado consiste en el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que*

⁴ Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tomo Jurisprudencia. Volumen 1. A páginas 369 y 370.

se emiten lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los procesos electorales federales y locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicho acuerdo fue emitido con fundamento, entre otros, en el artículo 192, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que concede al Consejo General la facultad de aprobar los reglamentos en materia de fiscalización.

En tales condiciones, es claro que el acuerdo impugnado se encuentra en la hipótesis descrita en los párrafos precedentes, ya que se trata de lineamientos emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria que asiste al Consejo General, y por ende, su confrontación con el párrafo 16 Constitucional debe hacerse en función de que se cumpla con los supuestos referidos.

Esto es, que la facultad reglamentaria de la autoridad se encuentre previsto en la Ley, y que dicha facultad se ejercite respecto de relaciones sociales que necesiten ser reguladas jurídicamente.

En tal contexto, son infundados los agravios expresados por la parte recurrente, en donde alega que en el acuerdo reclamado no se precisan los preceptos legales en que se apoya el acuerdo ni las razones de hecho que le dan sustento.

SUP-RAP-299/2016.

Asimismo, contra con lo que se esgrime, la autoridad responsable invoca correctamente, como respaldo del acto reclamado, lo decidido en la ejecutoria emitida en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

Esto es así porque, como se demostrará a continuación, en esa sentencia se realizan las consideraciones pertinentes para sustentar la competencia de la autoridad responsable, y la **necesidad de regular jurídicamente la reintegración del remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, o que no fue debidamente comprobado.**

Lo anterior, a pesar de que en la normativa electoral no existe disposición expresa que establezca la facultad explícita del Instituto Nacional Electoral para ordenar el reembolso conducente, ya que dicha atribución se encuentra en lo que la doctrina jurisprudencial ha considerado como facultades implícitas.

Para sustentarlo, en el estudio realizado en el SUP-RAP-647/2015 (cuya ejecutoria se tiene a la vista al momento de resolver el presente asunto) fue citado el marco jurídico aplicable, previsto en los artículos 41, bases II y V, apartados A y B, y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30, 44 y 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, 51 y 76 de la Ley General de

Partidos Políticos; así como 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Al analizar, en ese diverso recurso de apelación, los disensos del partido político nacional Morena, y con respaldo en dicho marco jurídico, en el proyecto se obtuvieron tres premisas fundamentales:

A) Los partidos políticos sólo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso, aunque se encuentre dentro de su ámbito de actuación⁵.

B) Existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña y que **no fueron devengados o comprobados de forma debida**⁶.

C) El Consejo General tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente⁷.

La premisa referida en el inciso C) se sustentó en las consideraciones fundamentales siguientes (obviamente derivadas del marco jurídico citado en la ejecutoria).

⁵ Ver fojas 550 reverso a 552 reverso del expediente relativo al SUP-RAP-647/2015.

⁶ Ver fojas 552 reverso a 558 del expediente relativo al SUP-RAP-647/2015.

⁷ Ver fojas 558 a 562 reverso del expediente relativo al SUP-RAP-647/2015.

SUP-RAP-299/2016.

- El Consejo General tiene como atribuciones, entre otras, la de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a las leyes de la materia, y tiene facultades para dictar los acuerdos necesarios a fin de hacer efectivas sus atribuciones electorales y las demás señaladas en la demás legislación aplicable; asimismo, tiene atribución de vigilar que en el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos se observen las disposiciones legales.

- En la práctica, pueden darse casos en que no existan de manera expresa reglas con base en las cuales se pueda hacer efectivo el cumplimiento de esas atribuciones.

- La Sala Superior ha orientado su criterio al reconocimiento de facultades implícitas deducibles de otras facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico.

- Ese criterio fue reflejado en la tesis de jurisprudencia 16/2010, de rubro: **FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.**

- Es válido admitir que, a través de un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargos de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción normativa.

- Así, a consideración de la Sala Superior, aun cuando no existe una disposición expresa en la normativa general electoral ni en la local, que establezca la facultad explícita del Instituto Nacional Electoral para ordenar el reembolso de los recursos en controversia, la interpretación sistemática y funcional del marco normativo nacional de la materia, da lugar a considerar, que el Consejo General tiene facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente (facultad reglamentaria).

- Considerar una postura contraria, sería tanto como desconocer las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el Instituto Nacional Electoral, e implicaría restarle eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas, diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normativa electoral aplicable.

- Se resalta que, incluso, asumir esa postura contraria llevaría a soslayar, que el financiamiento público (proveniente del erario de la misma naturaleza) sólo pueda ser usado y destinado para los fines específicos a que fue otorgado.

Con respaldo en dichas consideraciones fundamentales es evidente, que contra con lo que alega la parte recurrente, en la ejecutoria descrita se desarrollan cabalmente las facultades

SUP-RAP-299/2016.

implícitas con que cuenta el Consejo General, a efecto de emitir el acuerdo en el que se prevea la normativa que instrumente la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados, destinados para las campañas electorales.

Asimismo, es claro que dicha situación es de indispensable regulación, pues se trata de recursos catalogados como de financiamiento público, los cuales provienen del erario de la misma naturaleza, y en función de ello, los partidos políticos tienen la obligación de ajustar su conducta a los principios del Estado Democrático.

En efecto, los partidos políticos podrán disponer de dichos recursos públicos, exclusivamente para destinarlos a los fines motivo de su entrega, y contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos, todo ello a la luz de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

De ahí que fuera necesario regular reglamentariamente la instrumentación, para reintegrar el remanente no ejercido o el no acreditado debidamente, respecto del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, como se determinó en el acuerdo reclamado identificado como INE/CG471/2016.

Por tanto, se declaran infundados los agravios analizados, ya que el acto impugnado se encuentra fundado y motivado.

II. Retroactividad del acuerdo impugnado.

Bajo este subapartado deben declararse infundados los agravios atinentes a la supuesta retroactividad que, según dice la parte recurrente, se pretende dar a normas legales y reglamentarias respecto de los procesos electorales federales y locales 2014-2015 y 2015-2016.

Al respecto, se invoca que se transgreden los artículos 1º y 14 de la Constitución Federal, dado que se afectan sus derechos fundamentales a un debido proceso (normas establecidas con anterioridad al hecho) y a la irretroactividad de la Ley en su perjuicio.

Debe resaltarse que no existe la invocada retroactividad legal, pues en la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, se evidencia que existen disposiciones legales que deben ser acatadas por los partidos políticos, las cuales se encontraban en vigor antes de que iniciaran los procesos electorales referidos por la parte recurrente⁸.

En efecto, como parte fundamental de la decisión en ese diverso recurso de apelación fueron citados los numerales 66 y 68 de la Ley General de Partidos Políticos, así como 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Ley General de Partidos Políticos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce y entró en vigor al día siguiente de su publicación. De este

⁸ Ver foja 522 reverso a 558 del expediente relativo al recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

SUP-RAP-299/2016.

cuerpo normativo los citados artículos 66 y 68 (sin reforma posterior) disponen a la letra:

Artículo 66.

1. Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y, en general, para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y
- d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 68.

1. El régimen fiscal a que se refiere el artículo 66 de esta Ley, no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

2. Los partidos políticos deberán retener y enterar a las autoridades fiscales, conforme a las leyes aplicables, el Impuesto Sobre la Renta que corresponda por los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos dará aviso a las autoridades fiscales competentes de la omisión en el pago de impuestos y otras contribuciones en que incurran los partidos políticos.

***El resaltado se realiza en esta ejecutoria**

En tanto que, respecto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 54, la última reforma fue publicada en el Diario Oficial de veinticuatro de

enero de dos mil catorce, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Dicho artículo 54 es del tenor siguiente:

Artículo 54. Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.

***El resaltado se realiza en esta ejecutoria.**

Sobre la base de tales disposiciones, en la ejecutoria SUP-RAP-647/2015 se determinó fundamentalmente:

- Existe obligación implícita de los partidos políticos para reintegrar los recursos públicos asignados, que no fueron devengados o comprobados debidamente.

SUP-RAP-299/2016.

- Los partidos políticos deben cumplir obligaciones hacendarias, a pesar del régimen de excepción fiscal a que se refiere el artículo 66 de la Ley General de Partidos Políticos.

- Entre las normas fiscales que deben cumplirse se encuentra la prevista en el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y por tanto, deben reintegrar los recursos públicos no utilizados conforme al presupuesto.

- En conclusión, los partidos políticos tienen la obligación implícita de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, **y que no fueron devengados o comprobados de forma debida.**

Ante tales consideraciones es evidente, que contra lo que alega la parte recurrente, no existe la aplicación retroactiva de la Ley en su perjuicio, ya que el acuerdo impugnado se sustenta en disposiciones legales con vigencia anterior al inicio de los procesos electorales federales y locales 2014-2015 y 2015-2016.

Esto es así, ya que los primeros (2014-2015) iniciaron en octubre de dos mil catorce, es decir, varios meses después de la vigencia de las normas que sirvieron de sustento a la decisión asumida en la ejecutoria dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-647/2016.

En consecuencia, no se actualizó la aplicación retroactiva de la Ley que alega la parte recurrente.

Debe reiterarse, que a partir de la interpretación sistemática del marco normativo se determinaron las facultades implícitas del Consejo General, para emitir el acuerdo que regulara la instrumentación atinente a la reintegración de los recursos públicos no devengados o no comprobados otorgados para gastos de campaña.

Recursos que son de la mayor importancia, al involucrar el financiamiento público, que proviene del erario de la misma naturaleza, y que por ende su manejo, por los partidos políticos, debe apegarse (según se asentó en el SUP-RAP-647/2015) al deber de: **conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta, a los principios del Estado democrático; de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas**

De ahí, que a efecto de atender estos parámetros, la autoridad responsable se encontraba obligada a emitir los lineamientos que ahora se impugnan, conforme a las consideraciones asentadas en la precitada ejecutoria, para hacer efectivas sus

SUP-RAP-299/2016.

facultades de vigilancia, investigación y de sanción; así como para dar eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas; pues el sistema ha sido diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normatividad electoral aplicable.

Por tanto, no existe base para considerar que, con los lineamientos impugnados, se incurra en la aplicación retroactiva de la Ley.

Pues como se ha evidenciado, cobraron actualización disposiciones legales que estaban vigentes con anterioridad a los procesos electorales federales y locales 2014-2015, 2015-2016, y lo único que se hace con los lineamientos impugnados es dar eficacia al sistema de fiscalización, regulado previamente a dichos procesos.

Como consecuencia de lo anterior, son infundados los agravios accesorios que bajo el tema de retroactividad formula la parte recurrente.

Esto ocurre así respecto de la alegación en donde se esgrime que, conforme a las prácticas contables (costumbre) los remanentes se reintegraban a alguna cuenta CBCEN o CBE, o si fueran recursos de campañas electorales locales a una cuenta CBCEE.

Al respecto se invoca el principio general de Derecho recogido en el artículo 10 del Código Civil en Materia Federal, conforme

al cual contra la observancia de la Ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Principio general del Derecho aplicable, en el presente caso, en términos del artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios en Materia Electoral.

De ahí que, en contra de la aplicación de los artículos 66 y 68, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, no sea posible alegar prácticas contables que no atiendan esas disposiciones; por lo tanto, son infundados los agravios analizados.

En otro aspecto se alega, que el artículo 222 Bis del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral fue aprobado en sesión extraordinaria de dieciséis de diciembre de dos mil quince, esto es, una vez que habían iniciado, incluso, los procesos electorales locales 2015-2016.

Además se aduce, que en el artículo tercero transitorio del Acuerdo impugnado (lineamientos) se pretende aplicar retroactivamente, las modificaciones del Reglamento a los procesos electorales federal y locales 2014-2015 y 2015-2016; sin tener en cuenta que a la fecha de rendición de los informes conducentes no existía norma que indicara el procedimiento para realizar la devolución del financiamiento público para gastos de campaña, pues los lineamientos impugnados fueron aprobados el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

SUP-RAP-299/2016.

Por último, se esgrime que en la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, no se ordenó que sus consideraciones fueran aplicadas a procesos anteriores ni a los ya iniciados.

Estos argumentos son infundados.

Esto es así, porque los efectos de la sentencia emitida en ese diverso recurso de apelación, sí están en función directa de los procesos electorales federales y locales específicos.

Esto se observa desde la precisión de los actos impugnados, en donde la base son los informes de campaña de los ingresos y egresos de *Candidatos a Diputados Federales en el proceso ordinario federal 2014-2015; a los Cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral 2014-2015 Local Ordinario en los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, así como las Resoluciones del Consejo General del Instituto antes mencionado, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los Candidatos a Diputados Locales, Ayuntamientos y Jefaturas Delegacionales, correspondientes al Proceso Electoral 2014-2015, en el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Tabasco y Yucatán.*

Con respaldo en ello se tuvo como acto reclamado, la omisión del Consejo General de ordenar a los partidos políticos la devolución del financiamiento público otorgado para gastos de campaña que no fue erogado o cuyo uso y destino no fue acreditado.

Asimismo, al analizar precisamente las resoluciones relativas a los informes de campaña de las elecciones de diputados federales, y locales de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán⁹; se concluyó literalmente lo siguiente:

“...contrario a lo decidido por la mayoría de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro de su ámbito de actuación; además, existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida; y finalmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente”.

En ese mismo contexto al analizar los informes de campaña de los Estados de México y San Luis Potosí, se concluyó:

⁹ Ver página 562 reverso del recurso de apelación relativo al expediente SUP-RAP-647/2015.

SUP-RAP-299/2016.

Por lo que respecta a la facultad de la autoridad responsable para ordenar el reembolso respectivo, debe señalarse que los razonamientos expresados en el apartado anterior respecto de la facultad implícita del Instituto Nacional Electoral, le son aplicables para los casos de los Estados de México y San Luis Potosí, por lo que deben tenerse por reproducidos en obvio de repeticiones innecesarias.

Lo cual, fue reflejado en los efectos de dicha ejecutoria, específicamente en los puntos 1 y 2, que a la letra disponen:

1. Emita un acuerdo por el que se establezcan las normas que regulen todo el procedimiento necesario que deben seguir los partidos políticos para realizar el reintegro de los recursos públicos, a fin de respetar los principios de certeza y legalidad. Para ello deberá tomar en consideración los lineamientos de la presente ejecutoria.
2. Asimismo, deberá emitir las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campaña que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino.

Con esto, es claro que son infundados los agravios analizados.

Esto, porque los efectos de la sentencia, reintegración de recursos que habían sido otorgados como financiamiento público para gastos de campaña, tenían dos finalidades, por un lado, instrumentar el procedimiento a que se debían sujetar los partidos políticos que intervinieron en los procesos electorales federales y locales 2014-2015, a efecto de que reintegraran los recursos públicos otorgados para gastos de campaña no devengados, o que en su caso no hubieran sido acreditados.

Por otro lado, regular la instrumentación que sería aplicable para los procesos electorales subsiguientes, como aconteció en el caso de los procesos electorales locales 2015-2016, en el

mismo tenor, para reintegrar los recursos públicos no devengados, o que en su caso no hubieran sido acreditados, otorgados para gastos de campaña.

Por otra parte, la modificación de la normativa atinente al Reglamento de Fiscalización, de manera particular, por cuanto hace al artículo 222 Bis, tuvo como sustento precisamente lo resuelto en el recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

Esto se aprecia claramente del Acuerdo INE/CG1047/2015¹⁰, denominado ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN, APROBADO EL DIECINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG263/2014, MODIFICADO A SU VEZ MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG350/2014.

En la exposición de motivos de dicho Acuerdo INE/CG1047/2015, apartado "X", denominado REINTEGRO DE REMANENTES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESTINADO A CAMPAÑAS ELECTORALES, se asentó a la letra:

¹⁰ Consultado en el portal de Internet del Instituto Nacional Electoral el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, de manera particular en la Dirección http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/D5-CG/DG-sesionesCG/CG-acuerdos/2015/12_Diciembre/CGex201512-16_1a/CGex201512-16_apb.pdf

SUP-RAP-299/2016.

X. REINTEGRO DE REMANENTES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESTINADO A CAMPAÑAS ELECTORALES

Los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático. Dentro de estas obligaciones se encuentra destinar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso. Asimismo, los partidos políticos están obligados al cumplimiento de otras obligaciones hacendarías a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la Ley General de Partidos Políticos.

De acuerdo con lo manifestado por el TEPJF en la sentencia SUP-RAP-647-2015, resultan aplicables a los partidos políticos algunas disposiciones fiscales. Entre ellas se encuentra el artículo 54, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual establece, entre otras cosas, que: los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades; y que al término del ejercicio fiscal conserven recursos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Es así que la Sala Superior estima que existe la obligación implícita (que se deriva de obligaciones establecidas expresamente en el marco normativo de la materia) de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida. En ese sentido, se adiciona el artículo 222 bis que establece las condiciones generales para dicho reintegro.

***El resaltado se realiza en esta ejecutoria.**

Con esa transcripción se evidencia, que la modificación al Reglamento de Fiscalización, particularmente la adición del artículo 222 Bis, se llevó a cabo en cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria del recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

Por tanto, en atención a los argumentos precitados, no ha lugar a considerar la aplicación retroactiva de normatividad legal o

reglamentaria, en perjuicio de la parte recurrente, pues lo único que se llevó a cabo con dicha reforma, fue atender lo decidido en esa ejecutoria.

Lo anterior, para dar eficacia al sistema constitucional y legal de fiscalización vigente, y de manera particular, en lo atinente a la reintegración al erario público, de los recursos que fueron asignados para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados en forma debida, para lo cual se adicionó el artículo 222 Bis del Reglamento de Fiscalización, a que se refieren los recurrentes.

De ahí lo infundado de dichos agravios.

Por último, en este subapartado, es inoperante la alegación relativa a que debe revocarse el acuerdo recurrido, por desatender lo ordenado en la ejecutoria del SUP-RAP-647/2016, pues los lineamientos no fueron emitidos de manera inmediata, como se instruyó.

Esto, porque dicha afirmación no puede tener como resultado la revocación pretendida, ya que lo fundamental es que su emisión cumplió con los directrices marcadas en esa ejecutoria, como se ha evidenciado con lo hasta aquí razonado, e incluso, la demora en la emisión de los lineamientos, *per se*, no influye en su constitucionalidad y legalidad.

III. Exceso en la ejecución

SUP-RAP-299/2016.

En este subapartado deben declararse infundados los agravios relativos a que hubo exceso en el cumplimiento a la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, así como a lo establecido en el artículo 222 Bis del Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior porque, según se alega, tanto en la ejecutoria como en esa disposición reglamentaria no se hace referencia a “gastos no comprobados”, que los lineamientos regulan.

No le asiste razón a la parte recurrente, pues como se verá, en la ejecutoria del diverso recurso de apelación, sí se determinó que la regulación debía abarcar también los gastos no comprobados.

Esto se aprecia claramente, cuando en la sentencia se precisa la tercera premisa¹¹ que respalda la decisión, y se aplica respecto de las elecciones federales y locales, en donde se asienta:

A partir de lo anterior, se obtiene la tercera premisa de la construcción lógica argumentativa de la Sala Superior respecto a que **el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.**

En virtud de esto, la Sala Superior considera que los agravios expuestos por el partido político apelante respecto de las resoluciones relativas a los informes de campaña de las elecciones de diputados federales y locales de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero,

¹¹ Ver foja 562 reverso del expediente relativo al recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán devienen **fundados**.

Esto es así, porque se estima, que contrario a lo decidido por la mayoría de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **los partidos políticos solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro de su ámbito de actuación; además, existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida; y finalmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.**

***El subrayado se realiza en esta ejecutoria.**

Lo anterior fue reflejado en los efectos de la ejecutoria dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, particularmente en el segundo¹² de ellos, que a la letra dispone:

2. Asimismo, deberá emitir las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campaña que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino.

***El subrayado se realiza en esta ejecutoria.**

Estas transcripciones permiten apreciar con meridiana claridad, que en la ejecutoria del SUP-RAP-647/2015 sí se determinó de manera puntual que, para el caso, el Consejo General debía

¹² Ver foja 565 reverso del expediente relativo al recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

SUP-RAP-299/2016.

regular también los gastos no comprobados, como susceptibles de reembolso.

Por otro lado, esto se refleja en el Acuerdo INE/CG1047/2015¹³ (referido en esta ejecutoria a foja 48) denominado ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN, APROBADO EL DIECINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG263/2014, MODIFICADO A SU VEZ MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG350/2014.

En dicho acuerdo, particularmente en su exposición de motivos, apartado "X", denominado REINTEGRO DE REMANENTES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESTINADO A CAMPAÑAS ELECTORALES, se aprecia, que en cumplimiento a la ejecutoria SUP-RAP-64772015, se considera que la regulación debe abarcar a los gastos no comprobados.

Para justificarlo se inserta la parte conducente de esa exposición de motivos:

Es así que la Sala Superior estima que existe la obligación implícita (que se deriva de obligaciones establecidas

¹³ Consultado en el portal de Internet del Instituto Nacional Electoral el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, de manera particular en la Dirección http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/D5-CG/DG-sesionesCG/CG-acuerdos/2015/12_Diciembre/CGex201512-16_1a/CGex201512-16_apb.pdf

expresamente en el marco normativo de la materia) de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida. En ese sentido, se adiciona el artículo 222 bis que establece las condiciones generales para dicho reintegro.

***El subrayado se realiza en esta ejecutoria.**

Con esto se demuestra que incluso en el acuerdo (exposición de motivos) en que se aprueba la reforma y adición a varios artículos del Reglamento de Fiscalización, sí se tomó en cuenta que en la regulación debían considerarse los gastos no comprobados.

No es obstáculo a esta conclusión, el lapsus en que se incurre al redactar el texto del artículo 222 bis del Reglamento mencionado, que a la letra dispone:

Artículo 222 Bis. (adicionado)

Del reintegro del financiamiento público para campaña

1. El financiamiento público que reciban los partidos políticos y candidatos independientes para gastos de campaña, deberán ser utilizados exclusivamente para estos fines.

2. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán devolver al Instituto o al Organismo Público Local, el monto total del financiamiento público para campaña que hubieran recibido y que no utilicen en el Proceso Electoral correspondiente. El reintegro de los recursos deberá realizarse dentro de los 5 días hábiles posteriores a que hubiera quedado firme el Dictamen y la resolución correspondiente.

En caso de no cumplir con la obligación descrita en el párrafo anterior, el Consejo General del INE o del Organismo Público Local correspondiente, iniciará el procedimiento atinente con la finalidad de hacer exigible la devolución.

3. Para la determinación del saldo o remanente a devolver al Instituto o al Organismo Público Local, según corresponda, la

SUP-RAP-299/2016.

Unidad Técnica tomará en consideración los movimientos de ingreso y egreso registrados por los partidos políticos y candidatos independientes en el Sistema en Línea de Contabilidad y los reportes específicos que para este propósito se generen debidamente validados por los representantes de finanzas de los sujetos obligados.

4. El saldo o remanente a devolver que se determine de conformidad con el numeral anterior, deberá incorporarse en el Dictamen Consolidado de la campaña electoral que para tal efecto elabore la Unidad Técnica.

5. Los partidos políticos deberán reportar las operaciones por las que hayan llevado a cabo el reintegro de los recursos en el informe anual ordinario del año en el que hayan reintegrado los recursos, conservando la documentación comprobatoria.

6. El Consejo General aprobará los Lineamientos para regular los procedimientos específicos y plazos para realizar el reintegro del financiamiento público de campaña que no hubiera sido utilizado para estos fines, en los que se detallarán los procedimientos y plazos correspondientes.

En la transcripción de dicho artículo se aprecia el lapsus a que se hace alusión en esta sentencia, ya que se omitió precisar en el numeral 6 del citado artículo 222 Bis, que los lineamientos debían regular también lo relativo a los gastos no comprobados.

Sin embargo, esa circunstancia no es de la entidad suficiente para declarar la ilegalidad del acuerdo que aprueba los lineamientos impugnados en el presente recurso.

Esto, porque como se ha evidenciado, la aprobación de los lineamientos se ciñe de manera cabal a lo considerado por esta Sala Superior en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, en donde se determinó, que se debía **ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no**

devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales.

De esta manera, no existe base de hecho ni de derecho para estimar, que los lineamientos impugnados exceden lo ordenado por esta Sala Superior, y por tanto, son infundados los agravios analizados.

Bajo el mismo tema de exceso en la ejecución, se consideran infundados los agravios en donde, la parte recurrente alega que con el contenido de los artículos 4, 5, 7 y 8 de los Lineamientos impugnados, se excede lo ordenado en la ejecutoria del SUP-RAP-647/2015.

En consecuencia alega, que se transgreden los artículos 41, de la Constitución Federal, 51 y 76 de la Ley General de Partidos Políticos, pues el Consejo General se excede en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, al regular otros gastos que no son parte de los recursos materia de restitución (gastos de campaña).

La parte recurrente precisa que, conforme a la mencionada ejecutoria, no son materia de reintegración los gastos ordinarios de operación, los relativos a transferencias y los denominados como "otros".

No le asiste la razón a los recurrentes, en primer lugar, porque los lineamientos van dirigidos, en forma específica, a instrumentar el procedimiento para reintegrar los recursos

SUP-RAP-299/2016.

otorgados para gastos de campaña, no utilizados o que no se hayan comprobado, tal como se aprecia del contenido de su artículo 1, el cual preceptúa:

Artículo 1. Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer el procedimiento y los plazos para el reintegro al Instituto Nacional Electoral o a los Organismos Públicos Locales, de los recursos del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, no devengados o no comprobados a la conclusión de los procesos electorales correspondientes.

***El subrayado se realiza en esta ejecutoria.**

Por lo tanto, no hay duda que la materia de instrumentación, es el reembolso del financiamiento público otorgado para gastos de campaña.

Sin perjuicio de lo anterior debe reconocerse, que en los artículos invocados por la parte recurrente se hace referencia a diferentes conceptos, pero debe precisarse que la instrumentación no va dirigida al reembolso de esos gastos, de ahí que no exista base para acoger la pretensión de la parte recurrente.

Para demostrarlo es pertinente transcribir el contenido de los artículos a que se refiere la parte recurrente:

Artículo 4. Para efectos del financiamiento público de campaña, los sujetos obligados deberán registrar en el SIF el importe de las ministraciones que les fueron entregadas por la autoridad federal o local, según corresponda, mismas que serán validadas por la UTF.

Artículo 5. En el SIF al momento de que los sujetos obligados registren sus operaciones de ingreso o egresos, al afectar la cuenta contable de bancos, deberán elegir una de las opciones siguientes:

- Financiamiento Público para Campaña.
- Financiamiento Público para Operación Ordinaria.
- Financiamiento Privado para Campaña.
- Financiamiento Privado para Operación Ordinaria.
- Transferencias del CEN a Campaña Local.
- Otros (Especifique) _____.

Adicionalmente, en el caso de coaliciones, se desplegará un submenú en el cual deberá seleccionar a qué partido integrante de la coalición corresponde el financiamiento, atendiendo a lo dispuesto en el convenio de coalición que hubieran suscrito.

Artículo 7. En los informes de campaña cargados en el SIF se incluirá el estado financiero de los flujos de efectivo por cada campaña electoral, en donde se identificará el remanente del financiamiento público a reintegrar. El SIF generará un reporte por partido en cada entidad federativa, por cada partido a nivel federal y por cada candidato independiente. Con este reporte deberá verificar que el financiamiento público de campaña registrado en el SIF corresponde al financiamiento entregado por el OPLE o el INE, respectivamente.

Artículo 8. Los anticipos que realicen los partidos políticos para las campañas, con recursos de ejercicio ordinario, deberán ser identificados en el SIF a efecto de que en su oportunidad sean considerados como gastos de campaña. Para tales efectos, el SIF permitirá identificar la naturaleza del movimiento, así como la cuenta específica que se afectará y que deberá ser acumulada a cada campaña electoral.

Los movimientos contables a que hace referencia el presente artículo, se podrán realizar en el SIF durante un plazo improrrogable de 10 días posteriores al inicio de cada campaña beneficiada.

En dicha transcripción se aprecia, de manera particular, que en el artículo 5 se manejan otros conceptos del financiamiento público, como son: para operación ordinaria, transferencias del CEN, y los denominados como “otros” (los cuales deberán especificarse por quien rinde el informe correspondiente).

SUP-RAP-299/2016.

Sin embargo, a pesar de que se hace referencia a esos conceptos diversos, no existe base reglamentaria para afirmar que los lineamientos van dirigidos a instrumentar el procedimiento de reembolso de los recursos atinentes a esos conceptos (en virtud de que no hayan sido utilizados o que no hayan sido comprobados).

En efecto, la lectura conjunta de los artículos pretranscritos permiten apreciar, que la referencia a esos diversos conceptos, se debe a la modificación del Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, identificado por las siglas SIF, en el que los sujetos obligados deben registrar sus ingresos y egresos.

Tal como se aprecia del Considerando siete del acuerdo impugnado (mediante el cual se aprobaron los lineamientos que se recurren) en donde a la letra se asentó:

7. Para la identificación del saldo remanente a devolver a la Tesorería de la Federación y, en el caso local, a su similar, la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto incluirá, en el Sistema Integral de Fiscalización, un menú con opciones para identificar el origen de los ingresos (financiamiento público para campaña, financiamiento público para operación ordinaria, financiamiento privado para campaña y financiamiento privado para operación ordinaria). Estas cuentas de ingresos serán utilizadas para relacionar el recurso con el cual se financia un egreso mediante los registros de las cuentas contables de bancos.

Con ello es claro, que la referencia a diferentes conceptos, tales como: operación ordinaria, transferencias y “otros”, se debe a que el Sistema Integral de Fiscalización fue adecuado, con la finalidad de identificar el origen de los ingresos, y para constatar

puntualmente qué tipo de financiamiento es el que se afecta con motivo de un gasto determinado.

Lo cual es acorde a las facultades que desarrolla la autoridad administrativa electoral, por cuanto hace a vigilar que los partidos políticos cumplan con su obligación de **conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático**; así como **aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados**; además de **contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos**; de **sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas**.

De ahí que la referencia a los conceptos diversos que se han mencionado, no le cause ningún perjuicio a la parte recurrente, pues como se ha visto, los lineamientos no están dirigidos al reembolso de gastos de dichos conceptos.

Además de que la referencia a los conceptos operación ordinaria, transferencia y "otros", se debe al ejercicio de las facultades otorgadas a la autoridad responsable en materia de fiscalización, y por ende, no existe base jurídica para determinar su inconstitucionalidad o ilegalidad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

SUP-RAP-299/2016.

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los procesos electorales federales y locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobado el quince de junio de dos mil dieciséis.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Hecho lo anterior, devuélvase las constancias atinentes y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López, haciendo suyo el proyecto el Magistrado Constancio Carrasco Daza, 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

SUP-RAP-299/2016.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ