

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-473/2015

**RECURRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SECRETARIOS:** HÉCTOR DANIEL  
GARCÍA FIGUEROA Y ADRIANA  
ARACELY ROCHA SALDAÑA

México, Distrito Federal, catorce de octubre de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver los autos de recurso de apelación **SUP-RAP-473/2015**, interpuesto por Pablo Gómez Álvarez, en representación del Partido de la Revolución Democrática, a fin de impugnar la resolución **INE/CG/793/2015**, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y

### **R E S U L T A N D O**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el apelante hace en su escrito de impugnación, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Reforma constitucional en materia político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales se reformó el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, que establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

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

**3. Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional emitió el Acuerdo mediante el cual se expidió el Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

**4. Inicio de los procedimientos electorales federal y locales.** En el mes de octubre de dos mil catorce, iniciaron los procedimientos electorales federal y locales ordinarios dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), para la elección de diputados federales al Congreso de la Unión, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, respectivamente.

**5. Jornada electoral.** El siete de junio del año en que se actúa, se llevó a cabo la jornada electoral federal y locales concurrentes.

**6. Dictámenes consolidados.** 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 gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.

**7. Resoluciones.** En sesión extraordinaria de veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó sendas resoluciones, respecto de las irregularidades encontradas en los correspondientes dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, con relación a los procedimientos electoral federal y locales concurrentes dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

**8. Primeros recursos de apelación.** Inconformes con el acuerdo anterior, diversos partidos políticos, y ciudadanos interpusieron sendos recursos de apelación, a fin de impugnar los correspondientes dictámenes consolidados y las resoluciones atinentes sobre egresos en las campañas electorales de los procedimientos electorales federal y locales concurrentes que se desarrollaron en dos mil catorce-dos mil quince.

**9. Resolución de Sala Superior.** El siete de agosto del año en curso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los recursos de apelación al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

“... ”

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de apelación identificados con las claves de expediente...”

...

**SEGUNDO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado, así como la queja cuyo desechamiento se ha revocado en esta ejecutoria.

**TERCERO.** Se revocan los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, precisados en esta sentencia, así como las resoluciones relativas a la fiscalización de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, precisadas en esta sentencia.

**CUARTO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que en el plazo de cinco días naturales posteriores a aquel en que le fuera notificada esta ejecutoria emita los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes, para los efectos precisados en el Considerando Quinto de esta sentencia.

...”

**10. Cumplimiento a la resolución de Sala Superior.** En cumplimiento a lo determinado por este órgano jurisdiccional, el doce de agosto de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG/793/2015, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los

cargos de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015, en el Estado de Nuevo León.

**II. Recurso de Apelación.** El dieciséis de agosto de la presente anualidad, Pablo Gómez Álvarez, en representación del Partido de la Revolución Democrática, interpuso recurso de apelación contra del acuerdo precisado en el punto inmediato anterior.

**III. Trámite y sustanciación.** El diecisiete de agosto del año en curso, recibido el expediente del recurso de apelación en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-473/2015**, y turnarlo a la ponencia a su cargo.

**IV. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, radicó el expediente, admitió a trámite la demanda, y al no existir diligencias pendientes de desahogar, se cerró la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

## **CONSIDERANDOS**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación precisado en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III, y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en Materia Electoral conforme con lo siguiente:

**1. Forma.** Se tiene por cumplido, ya que la demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre del recurrente, el domicilio para recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el apelante aduce le causan la resolución impugnada.

**2. Oportunidad.** El presente recurso se interpuso oportunamente, toda vez que el acto impugnado se emitió el doce de agosto de dos mil quince, y la demanda fue presentada el dieciséis siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley.

**3. Legitimación y personería.** El recurso de apelación se presentó por un partido político nacional a través de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por lo que se encuentran satisfechos los supuestos previstos en los artículos 18, numeral 2, inciso a), y

45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Interés jurídico.** El apelante tiene interés jurídico para reclamar el acto impugnado, porque en el acuerdo combatido se le imponen diversas sanciones derivadas de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña respecto de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral ordinario 2014-2015 en el Estado de Nuevo León.

**5. Definitividad.** Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación, por virtud del cual pueda ser modificado o revocado.

Al encontrarse colmados los requisitos de procedibilidad señalados por la legislación procesal federal, lo conducente es realizar el estudio de la controversia planteada.

**TERCERO. Resumen de agravios.** De la lectura integral del escrito de demanda, se desprende que el recurrente aduce los siguientes agravios.

**a) Omisión de valorar documentación.**

Refiere que la autoridad responsable omitió realizar una debida valoración de la documentación que el Partido de la Revolución Democrática acompañó a los informes de gastos de

campaña, tanto en la presentada en el “Sistema Integral de Fiscalización”, conocido como “SIF” como la presentada en forma escrita, imponiendo severas y excesivas multas con las cuales se vulnera el artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**b) Falta de fundamentación y motivación.**

Sostiene que todos los actos de autoridad deben cumplir con las garantías del debido proceso contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar sus determinaciones, esto es, que se expresen los preceptos constitucionales y legales aplicables al caso y los motivos, razones y circunstancias que sustenten su resolución, situación que a juicio del recurrente, no se cumple en la especie, dado que la responsable sin razonamiento jurídico y fundamento legal alguno, emite determinaciones con las que se imponen sanciones excesivas contrarias a derecho.

**c. Inconsistencias contables de la resolución.**

Refiere que son contrarias a derecho las conclusiones 19 y 20 de la resolución impugnada, porque la responsable falta a su deber de realizar un análisis pormenorizado de todas y cada una de las constancias que se ingresaron al Sistema Integral de Fiscalización “SIF”, con las cuales se acredita de manera fehaciente que el instituto político citado, reportó en tiempo y forma los gastos de producción de los spots de radio y televisión, por lo que las sanciones por falta de evidencia

documental que se imponen son excesivas, severas y desproporcionales.

Asimismo, aduce que la responsable no atendió lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-277/2015, al dejar de analizar la documentación entregada por el partido recurrente imponiéndole excesivas multas por conductas que no cometió, siendo que del Sistema Integral de Fiscalización se advierte la existencia de documentos que acreditan los pagos efectuados por el instituto.

Por otra parte, en relación a la Coalición “Paz y Bienestar” integradas por los partidos de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo, sostiene que son contrarias a derecho las conclusiones 2, 3 ,4 5, 6 y 8 de la resolución impugnada en virtud de que, la responsable deja de observar lo establecido en los artículos 462, numeral I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 21, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, así como lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-277/2015 y acumulados, al omitir analizar debidamente la documentación entregada por la coalición respecto de los informes de gasto de campaña, imponiendo severas y excesivas multas por conductas que no se han cometido, dado que en el Sistema Integral de Fiscalización “SIF”, existe la evidencia documental que acredita los pagos efectuados por la coalición, información que dejó de valorar la responsable.

**d. Multa excesiva.** Aduce el recurrente que la multa impuesta por la autoridad responsable es excesiva, dado que

no ha cometido ningún tipo de falta que merezca sanción, por lo que la resolución impugnada rebasa el límite de lo ordinario y razonable, al generarse una indebida desproporción con la gravedad de la falta cometida, dado que esta no existe, además de que la fórmula aplicada para la imposición de la sanción no tiene sustento legal, al no existir precepto constitucional, legal o reglamentario en el que se establezcan los parámetros y condiciones para determinar las multas, como se hace en la especie, por lo que tal determinación es carente de fundamentación y motivación.

**CUARTO. Estudio de fondo.** Primeramente, se estima necesario precisar que por razones de método, el estudio de los agravios se puede llevar a cabo en conjunto o en un orden distinto al planteado por el impugnante, sin que ello le cause afectación jurídica, porque de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado "*Jurisprudencia*", de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**"; la forma y el orden en el que se analicen los disensos no puede originar, *per se*, una lesión jurídica, dado que lo trascendental es que todo lo planteado sea estudiado.

A juicio de esta Sala Superior son **sustancialmente fundados** y suficientes para revocar, los motivos de disenso

expuestos por el instituto político apelante, en base a las siguientes consideraciones.

Primeramente, es necesario destacar que a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, emergente de la reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Al respecto, a partir de la aludida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, párrafo tercero que:

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, se establece en la Base V, apartado B, párrafo tercero, el mencionado numeral constitucional, la previsión en el sentido de que

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones

correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

De las normas transcritas se advierte que en la Ley se deben establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y debe desarrollar las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

Lo anterior, evidencia el principio constitucional, consistente en que las disposiciones vinculadas con el **control, fiscalización oportuna y vigilancia durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos**, necesariamente deben estar inmersas en la ley.

En este orden de ideas, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

**SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

**g)** Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

**1.** Las facultades y procedimientos para que la **fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos**, las coaliciones y los candidatos se realice **de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral**;

**2.** Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso **por medios electrónicos**;

**3.** Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

**4.** Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

**5.** Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

**6.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

**7.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

**8.** Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

[...]

En acatamiento al mandamiento constitucional citado, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos mediante los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposiciones

que contienen, entre otros aspectos, las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procedimientos electorales.

Al efecto, son de destacar algunos párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

[...]

En este sentido, **la Iniciativa** que hoy sometemos a la consideración del Pleno de esta Soberanía **tiene por objeto, además de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, establecer una legislación que regule de manera eficaz a los partidos políticos existentes en el país, ya sea nacionales o locales, en aspectos tales como su integración, registro, participación política, representación, acceso a la información pública, así como la fiscalización y el régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral.**

Incluso en la discusión de la citada reforma constitucional, los aspectos antes mencionados se consideraban como asuntos internos de los partidos políticos, por lo que **no era posible realizar una fiscalización efectiva, aun cuando disponen de presupuesto público.** Adicionalmente, los mecanismos para definir a los candidatos a cargos de elección popular eran cuestionados tanto al interior del partido como al exterior, con el argumento, por ejemplo, de la permanencia de las mismas estructuras en órganos de gobierno, circunstancia que obstruye la generación de nuevos cuadros políticos y de representación.

Ante este escenario, resulta de vital importancia limitar el espacio discrecional de los partidos políticos, trasladando a la esfera de lo público aquellos aspectos que garanticen por un lado, el acceso efectivo de los ciudadanos al poder público, por medio del establecimiento de derechos mínimos y obligaciones a cargo de los militantes; **así como un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.**

Además, se deben establecer condiciones de permanencia y en su caso, de cancelación del registro de partidos políticos, pues también es cuestionable la existencia de partidos políticos sin la suficiente legitimación social, al observarse desde una matriz de costo beneficio para el país. En congruencia con esto, no es tema menor el establecimiento de mecanismos de participación política, como las coaliciones y fusiones políticas, como paradigmas de fortalecimiento electoral de los partidos políticos.

**Descripción de la Iniciativa.**

[...]

**Financiamiento y fiscalización.**

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa contempla que prevalecerá el público sobre otros tipos de financiamiento, los cuales pueden ser aportados por la militancia; por simpatizantes; por autofinanciamiento, así el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

**A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral**, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. En esa tesitura, también se obliga a los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.

Adicionalmente, **los partidos deberán llevar su contabilidad mediante sistemas electrónicos, cuya instrumentación se regirá a partir de criterios y normas homogéneas que emita la Unidad de Fiscalización**, órgano técnico perteneciente a aquella Comisión.

Para tal efecto, **se propone establecer diversas atribuciones para que la Comisión de Fiscalización lleve a cabo sus funciones sin limitaciones** operativas, incluso se propone que pueda acceder a los secretos bancario, fiduciario o fiscal, por medio de la Unidad de Fiscalización, así como requerir todo la información que estime necesaria para cumplir sus objetivos, ya sea a partidos políticos, agrupaciones políticas, e incluso a organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

[...]

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

[...]

**Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:**

**1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas.** Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, **pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea**, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

Estableciendo para los mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia y verificación de las mismas el principio de máxima publicidad con el objetivo de evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña.

[...]

En este orden de ideas, en la Ley General de Partidos Políticos, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece lo siguiente:

#### **LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

##### **Artículo 30.**

[...]

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de **certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad, **máxima publicidad** y objetividad.

##### **Artículo 44.**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

o) Conocer y aprobar los informes que rinda la Comisión de Fiscalización;

[...]

ii) Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, y

**jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.**

**Artículo 190.**

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

[...]

**Artículo 191.**

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

a) **Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;**

b) **En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;**

[...]

**Artículo 192.**

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

i) Elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local;

**Artículo 196.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

[...]

**Artículo 199.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

[...]

n) **Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos, en colaboración con las áreas del Instituto que se requieran para el desarrollo del sistema respectivo;**

ñ) **Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral, y**

[...]

#### **LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**

##### **Artículo 59.**

1. **Cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad,** así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.

##### **Artículo 60.**

1. **El sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener las características siguientes:**

a) Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;

b) Las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma;

c) Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;

d) Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;

e) Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;

- f) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
- g) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- h) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- i) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
- j) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- k) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

**2. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.**

3. En su caso, el Instituto formulará recomendaciones preventivas a partidos políticos y candidatos, con vistas a mejorar la eficacia, eficiencia, oportunidad, consistencia y veracidad de los informes que esta Ley señala.

...”

De lo anterior, se constata que en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, fueron expedidas las Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales los en las cuales se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y, en la parte que ahora interesa, se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en materia de fiscalización de las

finanzas de los partidos políticos, entre otras, respecto de la implementación del sistema de fiscalización en línea.

En este contexto, es de tenerse en cuenta que el legislador estableció en el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro operaciones de los partidos políticos; y en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, *desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad* de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

En el artículo 60, de la Ley General de Partidos Políticos se establecen las reglas del sistema de contabilidad al que se encuentran sujetos los partidos políticos, de las cuales, es de resaltar lo previsto en el párrafo 1, inciso j), y párrafo 2, en el sentido de que el mismo debe generar, *en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas*; y que dicho sistema se desplegará en un sistema informático (*en línea*), en el cual, los partidos harán su registro contable. Es decir, la propia ley prevé que el sistema de contabilidad, en el cual harán los registros contables los partidos políticos, debe generar en “tiempo real”, información financiera y de ejecución presupuestaria, que coadyuve, entre

otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Asimismo, en el artículo 59, de la Ley General de Partidos Políticos, se establece que cada instituto político es *responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.*

De ello se desprende la obligación de los institutos políticos de cumplir lo dispuesto en la propia ley, y en las decisiones que en materia de contabilidad emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como lo es el reporte en línea de sus ingresos y egresos.

La propia Ley General de Partidos Políticos, en cuanto al régimen financiero, en su artículo 61, párrafo 1, inciso a), prevé cómo deber de esos entes de interés público generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, que deberán ser expresados en términos monetarios.

En este contexto, conforme a lo previsto en el artículo 44, párrafo 1, incisos ii) y j), así como en el artículo 191, párrafo 1, inciso a), corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir el reglamento, así como los lineamientos específicos en materia de fiscalización, además de dictar los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le corresponden conforme a la Ley aplicable.

En ejercicio de la aludida facultad reglamentaria y para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Reglamento de Fiscalización mediante acuerdo INE/CG263/2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, adicionado por acuerdo INE/CG350/2014, de veintitrés de diciembre de ese año, en el cual estableció entre otros aspectos, lo siguiente:

#### **REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN**

##### **Artículo 35.**

##### **Características del Sistema de Contabilidad en Línea**

1. **Es un medio informático** que cuenta con mecanismos seguros a través de los cuales los partidos realizarán en línea los registros contables y por el cual el Instituto podrá tener acceso irrestricto como parte de sus facultades de vigilancia y fiscalización.
2. El sistema reconocerá la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los sujetos obligados con terceros respecto de derechos y obligaciones, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles vigentes, con la aplicación de las NIF.
3. Deberá permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable.
4. Deberá reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivadas de la gestión financiera.
5. El Sistema de Contabilidad en Línea verificará en forma automatizada la veracidad de las operaciones e informes reportados por los sujetos obligados.
6. **El Sistema de Contabilidad en Línea pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el Instituto de conformidad con el “Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.**

[...]

**Artículo 39.**

**Del Sistema en Línea de Contabilidad**

1. **El Sistema de Contabilidad en Línea es un medio informático que cuenta con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información en él contenida.**

2. El Sistema de Contabilidad en Línea permite, en los términos que señalen los lineamientos correspondientes, la ejecución de al menos las siguientes funciones:

a) El acceso seguro, registro y consulta en línea de operaciones por parte de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes.

b) El acceso, la configuración, administración y operación del Sistema de Contabilidad en Línea por parte de la Unidad Técnica.

c) La consulta de información pública por parte de la ciudadanía.

3. En todo caso, a través del Sistema de Contabilidad en Línea los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes deberán cumplir con lo siguiente:

a) Los registros contables deberán identificar cada operación, relacionándola con la documentación comprobatoria, la cual deberá corresponder con los informes respectivos.

b) Identificar las adquisiciones de activo fijo realizadas, debiendo distinguir entre los adquiridos y los recibidos mediante aportación o donación de un tercero, relacionándolas con la documentación comprobatoria, que permita identificar la fecha de adquisición o alta del bien, sus características físicas, el costo de su adquisición, así como la depreciación o el demérito de su valor en cada año.

c) Los estados financieros deberán coincidir con los saldos de las cuentas contables a la fecha de su elaboración, balanza de comprobación y auxiliares contables.

d) Deberá garantizar que se asienten correctamente los registros contables.

e) Para los bienes adquiridos por donación o aportación, además de cumplir con los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores, deberán llevar un control de dichos bienes, que les permita identificar a los donantes o aportantes.

f) Los que establecen las NIF y en particular la NIF B-16.

g) Reportar la situación presupuestal del gasto devengado o documento equivalente que permita comparar el presupuesto autorizado contra el devengado registrado contablemente respecto del gasto programado, que incluye el gasto de

actividades específicas y el relativo a la promoción, capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

h) Permitir generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

i) En el libro diario deberán registrar en forma descriptiva todas sus operaciones, siguiendo el orden cronológico en que éstas se efectúen, indicando el movimiento de cargo o abono que a cada una corresponda.

j) En el libro mayor deberán anotarse los nombres de las cuentas contables a nivel mayor, su saldo del mes inmediato anterior, el total de los movimientos de cargos o abonos a cada cuenta en el mes y su saldo final del mes que se trate.

k) Las balanzas de comprobación deberán contener los nombres de las cuentas a nivel mayor y las subcuentas que las integran, el saldo al inicio del periodo, el total de los cargos y abonos del mes, así como el saldo final.

l) Los auxiliares contables de las cuentas que integran la contabilidad, deberán contener el saldo inicial del periodo, el detalle por póliza contable o movimiento de todos los cargos o abonos que se hayan efectuado en el mismo periodo, así como su saldo final.

m) Las pólizas contables deberán especificar si son de ingreso, egreso o diario, así como la fecha de elaboración, concepto y la descripción detallada del nombre de las cuentas contables que se afectan.

4. La información que los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos y los aspirantes y candidatos independientes, registren en el Sistema de Contabilidad en Línea, podrá ser objeto del ejercicio de las atribuciones de fiscalización del Instituto en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento.

5. El responsable de finanzas del CEN de cada partido, así como los aspirantes y candidatos independientes, serán responsables de designar a las personas autorizadas para tener acceso al Sistema de Contabilidad en Línea, así como para registrar y consultar las operaciones que les correspondan.

6. La documentación soporte en versión electrónica y la imagen de las muestras o testigos comprobatorios de los registros contables de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, de cada mes calendario, deberán ser incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea en el momento de su registro, conforme el plazo establecido en el presente Reglamento.

7. Para la implementación y operación del Sistema de Contabilidad en Línea se atenderá al manual del usuario emitido para tal efecto.

...”

De esta forma, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al expedir el Reglamento de Fiscalización, particularmente en cuanto a la implementación de un sistema de fiscalización en línea, ha dado contenido específico y concreto a las aludidas leyes generales, para hacer efectiva o facilitar la aplicación de la normativa legal.

Ahora bien, cabe destacar que acorde al “*Manual de usuario*” del Sistema Integral de Fiscalización “*versión 1*”, el Instituto Nacional Electoral previó un procedimiento específico para el supuesto en que el soporte documental, por el cual se pretenda comprobar el egreso hecho con motivo de gastos de campaña, sea mayor a cincuenta (50) “*megabytes*”.

El mencionado procedimiento es al tenor siguiente:

**2) Procedimiento para el envío de evidencia superior a 50 MB**

**I. Lugar y forma de entrega**

La entrega de la evidencia se efectúa mediante oficio con firma autógrafa del Representante de Finanzas, del candidato independiente o del representante legal de este último según corresponda, dirigido al C.P. Eduardo Gurza Curiel, Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

La entrega del CD y/o DVD con la información de la evidencia, en el caso de campañas federales, se debe realizar en las oficinas del Instituto Nacional Electoral ubicadas en Calzada Acoxpa número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal.

Tratándose de campañas locales, la entrega será en la Junta Local Ejecutiva del Estado que corresponda, al Enlace de Fiscalización.

## **II. Medio de entrega**

Las evidencias, se entregan en dispositivo magnético CD o DVD, en archivo con extensión .zip, (con los archivos permitidos), cada archivo debe corresponder a una póliza, por lo que el nombre del archivo de la evidencia debe hacer la referencia a la póliza a la que esté asociada.

La evidencia de las pólizas que se relacionen en un mismo dispositivo magnético, deben corresponder a la misma contabilidad.

## **III. Nomenclatura CD/DVD, carpetas y archivos**

Para facilitar la identificación de la información, el CD o DVD se etiqueta con los siguientes datos: Tipo de sujeto obligado, Sujeto obligado, Periodo, Ámbito, Candidatura, Entidad y en su caso Entidad subnivel.

Los archivos contenidos en el CD o DVD serán identificados en carpetas con el nombre y RFC del candidato, dentro de la carpeta identificada con el nombre del candidato se guarda el archivo .zip, el archivo se nombrará con el número de póliza y el periodo al que corresponda la evidencia que se está adjuntando, para mejor referencia se muestra el siguiente ejemplo.

### **Ejemplo:**

Carpeta

Juan Pérez Romero ROPJ850310H3T Archivo ZIP

póliza1\_período1

Archivo ZIP

póliza1\_período2

## **IV. Plazos para la entrega de la Información**

Dentro de los 3 días naturales siguientes a la fecha de registro de la operación de que se trate, a través del Sistema, de conformidad con el artículo 38, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

## **V. Entrega fuera del plazo**

La evidencia recibida fuera del plazo señalado en el punto anterior, se tendrá por no presentada por la autoridad revisora.

Los sujetos obligados pueden realizar la entrega de evidencia durante el periodo de Ajuste, si derivado de la revisión por parte de la Autoridad Electoral resulta necesario incluir, modificar o eliminar la evidencia aportada en el periodo normal.

La evidencia correspondiente al periodo de Ajuste, entregada fuera de los plazos establecidos para este periodo, se tendrá por no presentada.

## **VII. Especificaciones del procedimiento**

Por cada póliza solo debe existir un archivo .zip de evidencia, en caso de que para una misma póliza se reciba más de un archivo se considera como definitivo el último presentado.

Lo anterior de conformidad con el inciso f) del artículo 3 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las disposiciones para el registro de las operaciones que deberán cumplir los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, en la aplicación informática del proceso de campañas electorales del 2015.

#### **VIII. Casos de contingencia**

Cuando por cuestiones técnicas no sea posible la carga de la evidencia, se dará aviso a los sujetos obligados mediante aviso en el sitio destinado al Sistema Integral de Fiscalización que se encuentra dentro del Portal del Instituto Nacional Electoral.

#### **IX. Obligaciones de la autoridad**

Una vez recibida la información, la Junta Local Ejecutiva del Estado la remitirá a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, ubicada en Calzada Acoxpa número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal.

De lo anterior se advierte que:

\* El soporte documental será entregado mediante oficio, el cual deberá contener la firma autógrafa del representante de finanzas, del candidato independiente o del representante legal de este último, según corresponda.

\* La documentación soporte debería estar contenida en medio magnético conocido como disco compacto, ya fuera en formato "CD" y/o "DVD".

\* El lugar de entrega, en el caso de las campañas federales sería en "*las oficinas del Instituto Nacional Electoral ubicadas en Calzada Acoxpa número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal*"; en tanto que, en el caso de campañas locales "*en la Junta Local Ejecutiva del Estado que corresponda, al Enlace de Fiscalización*".

\* El contenido del dispositivo magnético, debe ser en archivo con extensión “.zip”, (con los archivos permitidos<sup>1</sup>).

\* Cada archivo debe corresponder a una póliza, por lo que la denominación del archivo del soporte documental debe hacer la referencia a la póliza a la que esté asociada.

\* La evidencia de las pólizas que se relacionen en el dispositivo magnético, deben corresponder a la misma contabilidad

\* El medio magnético debe contener como nomenclatura los siguientes datos “*Tipo de sujeto obligado, Sujeto obligado, Periodo, Ámbito, Candidatura, Entidad y en su caso Entidad subnivel*”.

\* La forma de identificación del contenido de los medios magnéticos se hará atendiendo a los siguientes criterios: **a)** Se identificarán en carpetas con el nombre y RFC del candidato y, **b)** Los archivos de la carpeta identificada con el nombre del candidato se guardarán, como se ha precisado, en archivo “.zip”, cuya denominación se hará con el número de póliza y el periodo al que corresponda el soporte documental.

\* El plazo de entrega será de tres (3) días naturales, siguientes a la fecha de registro de la operación de que se trate, a fin de cumplir la previsión del artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

\* Aquel soporte documental que se reciba fuera de plazo, se tendrá por no presentado.

---

<sup>1</sup> Los tipos de archivos permitidos para la carga y entrega de soporte documental son los siguientes: “.jpeg”, “.xls”, “.jpg”, “.xlsx”, “.png”, “.doc”, “.xml”, “.docx”, “.mp3”, “.flv”, “.mpg”, “.mp4”, “.mpeg”, “.wmv”, “.wma”, “.mov” y “.ogg”.

\* Por cada póliza sólo debe existir un archivo “.zip”, por lo cual, ante la multiplicidad de archivos que refieran a una misma póliza, se considera como definitivo el último presentado.

Ahora bien, la Sala Superior al resolver en sesión pública el recurso de apelación 277 y sus acumulados de la presente anualidad, determinó en lo que aquí interesa lo siguiente:

**1. En el caso de que la presentación del soporte documental no cumpla alguno de los requisitos que han quedado señalados, acorde al “Manual de usuario” del Sistema Integral de Fiscalización “versión 1”, se deberá precisar tal circunstancia, tanto en el dictamen correspondiente como la resolución atinente, exponiendo las razones de hecho y de Derecho que conllevan a esas autoridades a tal conclusión, identificando plenamente el oficio por el cual se pretendió presentar esa información.**

**2. En el supuesto de que las mencionadas autoridades concluyan que no se debe tomar en consideración algún soporte documental en lo particular, contenido en algún medio magnético, por carecer de datos precisos de identificación, conforme al mencionado manual, se deberá exponer en la conclusión atinente, las circunstancias particulares por las cuales se concluye que no es conforme a Derecho tener por presentado ese soporte documental.**

**3. En caso de que no sea identificable el procedimiento electoral, la campaña y/o candidato, se deberá de asentar en el correspondiente dictamen como en la resolución, tal**

circunstancia, a efecto de dotar de certeza a los institutos políticos correspondientes.

4. En caso de que no se haya tomado en consideración algún soporte documental, de los alegados en los recursos de apelación que se resuelven, y que sí haya cumplido los requisitos precisados, las autoridades mencionadas deberán de valorar tal información a efecto de que sea incluido tanto en el dictamen correspondiente y en la resolución atinente.

Los anteriores parámetros fueron enunciados con la finalidad de que la autoridad responsable observara los lineamientos precisados, y en aquéllos que pudieran beneficiar a un partido político, coalición, sus candidatos o a los candidatos independientes.

En consonancia con lo anterior, cabe mencionar que en términos del artículo 14, de la Constitución Federal, el derecho fundamental del debido proceso supone esencialmente que las partes involucradas en cualquier proceso o procedimiento deben contar con garantías que les permitan la defensa adecuada de sus derechos.

En el ámbito supranacional, este derecho fundamental también ha sido reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, entre los cuales cabe citar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Tribunal Constitucional vs Perú, en la*

*sentencia de treinta y uno de enero de dos mil uno), señaló que "si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula 'Garantías Judiciales', su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, 'sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales' a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos".*

Asimismo, ha interpretado que en todo momento las personas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en todo proceso emanado del Estado, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, en virtud de que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar sus actos de molestia.

En ese contexto normativo, esta Sala Superior ha considerado que los procedimientos administrativos en los que las personas pueden verse afectadas en sus propiedades, posesiones o derechos, deben respetar las formalidades que rigen al debido proceso por lo cual, debe garantizarse a los sujetos del procedimiento la oportunidad de:

**a)** Conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos;

**b)** Exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa;

**c)** Ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver y,

**d)** Obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas.

En ese sentido, debe existir la posibilidad que, antes de que finalice el procedimiento, **los sujetos interesados puedan presentar ante la autoridad correspondiente la información que estimen pertinente, así como las pruebas y alegatos, para que todo ello pueda ser valorado e incorporado en la resolución emitida por la autoridad, como parte de las razones que justifican la decisión, ya que bastaría que la autoridad pudiera conocer y retomar esos elementos antes de resolver para estar en aptitud de dar una respuesta fundada y motivada en su resolución.**

En el recurso de apelación en análisis, el Partido de la Revolución Democrática, aduce que le causan perjuicio las conclusiones 19, 20, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 de la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral número INE/CG793/2015, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015, en el Estado de Nuevo León.

Las conclusiones referidas por el Partido de la Revolución Democrática son las siguientes:

\* Respecto a la conclusión identificada con el número 19, la responsable sostuvo; *“El partido omite reportar erogaciones por producción de mensajes de televisión, por la cantidad de*

**\$69,023.52 (sesenta y nueve mil veintitrés pesos 52/100 M.N.)”.**

\* Por lo que corresponde a la conclusión número 20, determinó; *“El partido omite reportar erogaciones por producción de mensajes de televisión, por la cantidad de \$69,023.52 (sesenta y nueve mil veintitrés pesos 52/100 M.N.)”.*

De lo anterior, se desprende que las conclusiones mencionadas consistieron en las omisiones de; **i)** presentar la documentación soporte y; **ii)** reportar egresos por producción de mensajes de radio y televisión, realizados durante el periodo de campaña.

Ahora bien, las conclusiones referidas por la Coalición “Paz y Bienestar” integradas por los partidos de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo son las siguientes:

\* Respecto a la conclusión identificada con el número 2 *“El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago de gastos correspondientes por \$23,606.00 (Veintitrés mil seiscientos seis pesos 00/100 M.N.).*

\* Respecto a la conclusión identificada con el número 3 *“El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago de gastos correspondientes por \$5,684.00 (Cinco mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).*

\* Respecto a la conclusión identificada con el número 4 *“El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el*

*pago de gastos correspondientes por \$5,684.00 (Cinco mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).*

\*Respecto a la conclusión identificada con el número 5 “*El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago de gastos correspondientes por \$5,684.00 (Cinco mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).*”

\* Respecto a la conclusión identificada con el número 6 “*El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago de gastos correspondientes por \$5,684.00 (Cinco mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).*”

\* Respecto a la conclusión identificada con el número 8 “*El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago de gastos correspondientes por \$11,368.00 (Once mil trescientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.).*”

De lo anterior, se desprende que las conclusiones mencionadas consistieron en las omisiones de; **i)** presentar la documentación soporte y; **ii)** reportar egresos por producción de mensajes de radio y televisión, realizados durante el periodo de campaña.

Ahora bien, lo **fundado** de los motivos de disenso en análisis radica en que a juicio de este órgano jurisdiccional, la responsable, al analizar e imponer las sanciones que consideró eran procedentes respecto de las conclusiones 19, 20, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 del acuerdo que por esta vía se impugna, lo realizó exponiendo una indebida y exigua fundamentación y motivación.

**“Conclusión 19**

*“19. El partido omite reportar erogaciones por producción de mensajes de televisión, por la cantidad de **\$69,023.52 (Sesenta y nueve mil veintitrés pesos 52/100 M.N.)**.”*

**Conclusión 20**

*“20. El partido omite reportar erogaciones por producción de mensajes de televisión, por la cantidad de **\$69,023.52 (Sesenta y nueve mil pesos 52/100 M.N.)**.”*

*En consecuencia, al no reportar el egreso correspondiente, el Partido de la Revolución Democrática incumplió con lo dispuesto en el 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.*

...

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso d), fracciones III y IV de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertirse el incumplimiento de una obligación por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie no reportar el egreso realizado; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido a través del oficio de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de cinco días, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

...

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

**Modo:** El sujeto obligado infractor no reportó en el Informe de campaña el egreso relativo a erogaciones por producción de mensajes en radio. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al Partido de la Revolución Democrática, surgió de la revisión del Informe

de Ingresos y Egresos de campaña correspondiente al Proceso Electoral Local 2014-2015.

**Lugar:** Las irregularidades se actualizaron en Nuevo León.

...

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

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

...

**Calificación de la falta**

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

- Que se trata de diversas faltas sustantivas o de fondo, toda vez que el partido político impidió a la autoridad fiscalizadora conocer el origen del uso de los recursos erogados al no reportar los gastos detectados por esta autoridad; y por tanto, no reportó los egresos detectados.
- Que con la actualización de las faltas sustantivas, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, certeza en el origen de los recursos.
- Que se advierte la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
- Que la conducta fue singular.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que las infracciones deben calificarse como **GRAVES ORDINARIAS**.

...

Por lo argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido de la Revolución Democrática en atención a los elementos

considerados previamente, debe corresponder a una sanción económica equivalente al 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado que asciende a un total de \$103,535.28 (ciento tres mil quinientos treinta y cinco pesos 28/100 M.N.)

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido de la Revolución Democrática, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, partidos inciso a), fracción II de la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **1,476 (mil cuatrocientos setenta y seis) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$103,467.60 (ciento tres mil cuatrocientos sesenta y siete pesos 60/100 M.N.).**

#### **Conclusión 2**

*"2.El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago gastos correspondientes por \$ 23,606.00."*

En consecuencia, al **no presentar evidencia que amparara los gastos realizados**, la coalición incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

#### **Conclusión 3**

*"3. El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago gastos correspondientes por \$ 5,684.00."*

En consecuencia, al **no presentar evidencia que amparara los gastos realizados**, la coalición incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

#### **Conclusión 4**

*"4. El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago gastos correspondientes por \$ 5,684.00."*

En consecuencia, al **no presentar evidencia que amparara los gastos realizados**, la coalición incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

#### **Conclusión 5**

*"5.El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago gastos correspondientes por \$ 5,684.00."*

En consecuencia, al **no presentar evidencia que amparara los gastos realizados**, la coalición incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

**Conclusión 6**

*“6 El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago de los gastos correspondientes por \$ 5,684.00”*

En consecuencia, al **no presentar evidencia que amparara los gastos realizados**, la coalición incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

**Conclusión 8**

*“8.El partido no presentó evidencia por la cual se pudiera constatar el pago de los gastos correspondientes por \$ 11,368.00”*

En consecuencia, al **no presentar evidencia que amparara los gastos realizados**, la coalición incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso d), fracciones III y IV de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertirse el incumplimiento de una obligación por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie no reportar el egreso realizado; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido a través del oficio de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó a la coalición en cuestión, para que en un plazo de cinco días, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

...

En relación con las irregularidades identificadas en las conclusiones **2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8** del Dictamen Consolidado,

se identificó que el sujeto obligado omitió comprobar sus egresos realizados durante la campaña correspondiente al Proceso Electoral Local 2014-2015.

...

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

**Modo:** El sujeto obligado infractor no reportó en el Informe de campaña evidencia que ampara los egresos correspondientes. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida a la Coalición Paz y Bienestar surgió de la revisión del Informe de Ingresos y Egresos de campaña al cargo de Ayuntamientos correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015.

**Lugar:** Las irregularidades se actualizaron en el estado de Nuevo León.

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

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

...

**Calificación de la falta**

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

- Que se trata de diversas falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido político impidió a la autoridad fiscalizadora tener certeza sobre el uso de los recursos erogados al no presentar la documentación comprobatoria que acredite los gastos realizados; y por tanto, no se comprobó la erogación y el destino de los recursos.

- Que con la actualización de las faltas sustantivas, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, certeza en el uso y destino de los recursos.
- Que se advierte la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
- Que la conducta fue singular.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que las infracciones deben calificarse como **GRAVES ORDINARIAS**.

...

En consecuencia, este Consejo General llega a la convicción que debe imponerse al **Partido de la Revolución Democrática** en lo individual lo correspondiente al 50% del monto total de la sanción, por lo que la sanción que se impone a dicho instituto político es una multa equivalente a **81** (ochenta y un) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$5,678.10** (cinco mil seiscientos setenta y ocho pesos 00/100M.N.).

Asimismo, al **Partido del Trabajo** en lo individual lo correspondiente al 50% del monto total de la sanción, por lo que la sanción que se impone a dicho instituto político es una multa equivalente a **81** (ochenta y un) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$5,678.10** (cinco mil seiscientos setenta y ocho pesos 00/100M.N.).

...

Por lo expuesto, la Sala Superior considera que la autoridad responsable inobservó el mandato constitucional que impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su

vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto; es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Lo anterior, porque como quedó expuesto en párrafos precedentes la autoridad responsable de manera incorrecta y transgrediendo los artículos 14 y 16, de la Constitución Federal, emitió una resolución alejada de una debida fundamentación y motivación.

**Esto, porque en el análisis de las omisiones alegadas no reportadas, solo señala que el Sistema Integral de Fiscalización “SIF”, no registró el egreso de esos gastos, sin considerar los elementos aportados como pruebas por el recurrente, cuando era su deber realizar pronunciamiento alguno.**

En efecto, la responsable respecto a las conclusiones 19 y 20, sólo expone que el partido omitió reportar las erogaciones señaladas, sin llevar a cabo un análisis de la documentación que alude el instituto político le entregó vía “SIF”, situación a la que estaba obligada, si se tiene en cuenta que el apelante con el objeto de acreditar su aseveración ofreció ante esta instancia federal, entre otras probanzas, las impresiones de diversas pantallas del Sistema Integral de Fiscalización, una con número de folio de la póliza 36, que alude a “*Video de grabación de campo Lic. Humberto González Sesma*”, por un cargo de \$36,418.20 -treinta y seis mil cuatrocientos dieciocho pesos, veinte centavos-, así como de la impresión de pantalla denominada “*Póliza y evidencias*”, que en el folio 36 alude a esa cantidad, y en la columna “*Evidencia*” la palabra descargar, y de la factura

que el recurrente afirma descargó de esa base con serie y folio C- 603.

Así, también se denota, que dejó de pronunciarse sobre la información “Pólizas y Evidencias” que conciernen a las conclusiones 2, 3, 4, 5, 6 y 8, en torno a las cuales, el apelante aportó como prueba para evidenciar que remitió al “SIF” los documentos contables que amparan sus operaciones, ofreciendo como diversas impresiones de pantalla, que en forma particular reitera a correcciones específicas, incluyendo columnas que aluden al “Periodo de la operación”, “Folio de la póliza”, “Descripción de la póliza”, “Fecha de operación”, “Fecha de registro”, “Total del cargo”, “Total abono”, “Prorratio”, “Acciones sobre la póliza” columna con las leyendas en las que se encuentra en cada folio de póliza la palabra *Descargar*, “Evidencia”, que también contiene el término *Descargar*, y finalmente, la correspondiente a la “Fecha de sustitución evidencias”.

En efecto, del examen del dictamen consolidado y resolución impugnada no se advierte que la autoridad haya efectuado el examen de la documentación que el partido asevera haberle enviado, incluso, omite mencionar que aun cuando el “SIF” da cuenta de determinada información, ya que se abstiene de mencionar si se trataba de elementos diferentes a los requeridos; si estaban incompletos, si resultaban ilegibles, o bien, que éstos no habían sido cargados.

De ahí que se estime, que la responsable incumplió su deber de exhaustividad que como autoridad tiene la obligación de cumplir constitucionalmente.

Debe decirse que una vez analizado y valorado el caudal probatorio a que se ha hecho referencia, y en el evento de que la autoridad responsable llegará a determinar que procede imponer alguna sanción al instituto político apelante, deberá tomar en consideración lo siguiente:

El artículo 44, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es la autoridad que tiene la facultad de conocer las infracciones a la normatividad electoral y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

De ese modo, la citada autoridad administrativa electoral debe tomar en consideración las circunstancias particulares de cada caso, y para cada instituto político, contando con una amplia facultad discrecional para calificar la gravedad o levedad de una infracción, e imponer la infracción atinente.

En base al principio de proporcionalidad esa calificación no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, por el contrario, debe hacerse expresando las razones justificativas de la adecuación de la infracción con la sanción, para lo cual debe tomarse en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas del caso concreto.

Esta Sala Superior ha establecido criterios en los que determinó que para la adecuada fijación de una sanción, la autoridad competente debe analizar los siguientes elementos:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión);**

**b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;

**c)** La comisión intencional o culposa de la falta y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;

**d)** La trascendencia de la norma transgredida;

**e)** los resultados o efectos que sobre los objetivos y los intereses o valores jurídicos tutelados se generaron o pudieron producirse, y

**f)** la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

De igual forma, el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral comprende el análisis de los siguientes elementos:

\* Valor protegido o trascendencia de la norma;

\* La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto;

\* La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;

\* Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado;

\* La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta;

\* Su comportamiento posterior, con relación a la infracción administrativa cometida;

\* Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma, y

\* Capacidad económica del infractor.

En ese sentido, para imponer las sanciones la autoridad responsable deberá, en su caso, considerar los siguientes elementos: *i)* La calificación de la falta o faltas cometidas; *ii)* La entidad de la lesión o los daños y perjuicios que pudieron generarse por la comisión de la falta; *iii)* la condición que del ente infractor haya ocurrido con antelación a la comisión de una infracción similar (reincidencia) y *iv)* que la imposición de la sanción no afectará sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometiera el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Por tanto, a juicio de este órgano jurisdiccional lo procedente es **revocar, en lo que fue materia de impugnación**, la resolución impugnada.

#### **QUINTO. Efectos de la sentencia.**

**1. Se revoca, en lo que fue materia de impugnación**, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con el número **INE/CG793/2015**.

**2.** La autoridad responsable deberá emitir una nueva resolución de manera fundada y motivada, en la que de

acuerdo a lo expuesto, en caso de que el soporte documental no cumpla alguno de los requisitos que han quedado señalados, deberá precisar tal circunstancia, tanto en el dictamen correspondiente como en la resolución atinente, exponiendo las razones de hecho y de Derecho; además, deberá valorar la documentación allegada a autos, exponiendo en la conclusión atinente, las circunstancias particulares por las cuales concluya si es o no conforme a Derecho tenerla por presentada.

**3.** Esto lo deberá realizar a la brevedad en atención a lo previsto en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se

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

**ÚNICO.** Se **revoca en lo que fue materia de impugnación** la resolución **INE/CG/793/2015**, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**NOTIFÍQUESE como legalmente corresponda.**

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**