

**RECURSO DE APELACIÓN**

EXPEDIENTE: SUP-RAP-488/2015

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

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

**MAGISTRADO PONENTE:** MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA.

**SECRETARIOS:** VALERIANO PÉREZ  
MALDONADO Y ÁNGEL JAVIER  
ALDANA GÓMEZ.

México, Distrito Federal, a cuatro de noviembre de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación, expediente **SUP-RAP-488/2015**, promovido por el **Partido Revolucionario Institucional**, en contra de la resolución identificada con la clave **INE/CG785/2015**, dictada el doce de agosto de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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 Diputados Locales y de Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de Jalisco; y

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

**PRIMERO. Antecedentes.** Del escrito de demanda y de las constancias que obran en autos se desprende lo siguiente:

**1. Reforma constitucional en materia político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, entre las cuales está el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, 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 establecieron 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 Electoral emitió el Acuerdo mediante el cual se expidió el Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

**4. Inicio de los procesos electorales federal y locales.** En el mes de octubre de dos mil catorce iniciaron los procedimientos electorales federal y locales ordinarios 2014-2015, para la elección, entre otros, de Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos en el Estado de Jalisco.

**5. Jornada electoral.** El siete de junio del año en que se actúa, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos en el Estado de Jalisco.

**6. Dictamen consolidado y proyecto de resolución.** En la vigésima primera sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, celebrada los días ocho, diez y once de julio de dos mil quince, se aprobó el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de la revisión de los Informes de Campaña respecto de los ingresos y egresos de los candidatos al cargo de Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, en el Estado de Jalisco.

**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), entre otras, la del Estado de Jalisco.

Contra esas resoluciones en su oportunidad se promovieron sendas demandas de medios de impugnación electoral.

**8. Sentencia dictada en el SUP-RAP-277/2015 y acumulados.** El siete de agosto de dos mil quince, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-277/2015 y acumulados, mediante la cual determinó, entre otras cuestiones, ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en un plazo de cinco días, resolviera las quejas en materia de fiscalización y emitiera los dictámenes y resoluciones atinentes.

**9. Resolución impugnada.** En cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria dictada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-277/2015 y acumulados, en sesión extraordinaria de doce de agosto de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió la resolución **INE/CG785/2015** 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 Diputados Locales y de Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de Jalisco, en la cual impone diversas sanciones, al Partido Revolucionario Institucional.

**SEGUNDO. Recurso de apelación.** En contra de la resolución INE/CG785/2015 antes mencionada, el dieciséis de agosto de dos mil quince, el Partido Revolucionario Institucional promovió ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral demanda de recurso de apelación.

**TERCERO. Trámite y sustanciación.**

**1. Recepción de expediente en Sala Superior.** Una vez tramitado el medio de impugnación al rubro indicado, el diecisiete de agosto de dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio INE-SCG/1719/2015, por el cual el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el medio de impugnación, con sus anexos.

**2. Turno.** Mediante proveído de diecisiete de agosto de este año, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-488/2015**; asimismo, ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En la misma fecha se dio cumplimiento el acuerdo mencionado y al día siguiente se recibió en la Ponencia el expediente de que se trata.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente al

rubro indicado; admitió a trámite el escrito recursal; declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente; y,

**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 recurso de apelación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g) y V, y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b); 42, párrafo 1 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, en virtud de que se trata de un recurso de apelación promovido por el Partido Revolucionario Institucional, para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, a fin de impugnar la resolución INE/CG785/2015, relativa 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 los cargos de Diputados Locales y de Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de Jalisco.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 44, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** El recurso de apelación se presentó por escrito ante la autoridad responsable; contiene el nombre y domicilio del recurrente, así como el nombre y firma de quién en su nombre lo hace; se identifica la resolución reclamada y la autoridad responsable, al igual que expone hechos y expresa los agravios que estima pertinentes.

**b) Oportunidad.** La interposición del recurso de apelación se considera oportuna, toda vez que la resolución que se reclama se emitió el doce de agosto del año en curso, y la demanda se presentó el dieciséis de agosto siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.

**c) Legitimación.** El presente medio de impugnación es interpuesto por parte legítima, ello es así pues el apelante es un partido político nacional que fue sancionado en la resolución que controvierte, por tanto, se surte a cabalidad el supuesto establecido en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d) Personería.** En el caso, el presente medio de impugnación fue interpuesto por conducto del representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuya personería le es reconocida por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

Por tanto, en términos del artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el recurso que se resuelve se colma el requisito en cuestión.

**e) Interés Jurídico.** El interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, dado que el apelante es un partido político que impugna una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la cual le fueron impuestas diversas sanciones, lo que en su concepto, resulta contrario a la normativa constitucional y legal en materia electoral, por lo que estima representa un perjuicio en su esfera patrimonial, y su pretensión es que la misma se revoque.

Por tanto, acude a la presente vía por ser la idónea para restituir las prerrogativas presuntamente vulneradas y aducidas en sus hechos y agravios.

**f) Definitividad.** Se satisface este requisito, toda vez que el partido político recurrente controvierte una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contra la cual

no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados y sin que esta Sala Superior advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o sobreseimiento del recurso de apelación que se resuelve, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la *Litis* planteada.

**TERCERO. Acto impugnado y agravios.** Partiendo del principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima que resulta innecesario transcribir la resolución impugnada.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, con número de registro **219558**<sup>1</sup>, que es del tenor literal siguiente:

**ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.** De lo dispuesto por el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, sólo se infiere la exigencia relativa a que las sentencias que se dicten en los juicios de amparo contengan la fijación clara y precisa de los actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tener o no por demostrada su existencia legal, pero no la tocante a transcribir su contenido traducido en los fundamentos y motivos que los sustentan, sin que exista precepto alguno en la legislación invocada, que obligue al juzgador federal a llevar a cabo tal transcripción, y además, tal omisión en nada agravia al quejoso, si en la

---

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, Abril 1992, Octava Época, Materia Común, página 406.

sentencia se realizó un examen de los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados a la luz de los preceptos legales y constitucionales aplicables, y a la de los conceptos de violación esgrimidos por el peticionario de garantías.

De igual forma se estima innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravio por el recurrente, sin que ello constituya una transgresión a los principios de congruencia y exhaustividad por parte de esta Sala Superior, pues tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate derivados de la demanda o del escrito de expresión de agravios, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la Litis; lo anterior, sin perjuicio de que, de considerarse pertinente, en considerando subsecuente se realice una síntesis de los mismos.

Al respecto, resulta ilustrativa, la tesis de jurisprudencia número **2ª./J.58/2010<sup>2</sup>**, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es como sigue:

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.** De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales

---

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

principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

**CUARTO. Cuestión previa.** En primer lugar, es necesario destacar que a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, emergida 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, del 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 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 la materia.

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, en las cuales se desarrollan, 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 toda 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, valuar, 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, 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 de 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 como 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), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 pretendiera comprobar el egreso hecho con motivo de gastos de campaña, fuera mayor a cincuenta (50) “*megabytes*” y, por tanto, no resultara posible remitirlo mediante el sistema integral de Fiscalización en línea.

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 Acoxta 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:**

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 Acoxta número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal.

De lo anterior se advierte que:

- El soporte documental debía ser entregado mediante oficio, el cual debería contener la firma autógrafa del Representante de Finanzas, del candidato independiente o del representante legal de este último según correspondiera.
  
- 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, sería en el caso de campañas locales, “*en la Junta Local Ejecutiva del Estado que correspondiera, al Enlace de Fiscalización*”.
- El contenido del dispositivo magnético, debía ser en archivo con extensión “.zip”, (con los archivos permitidos).
- Cada archivo debía corresponder a una póliza, por lo que la denominación del archivo del soporte documental debía hacer la referencia a la póliza a la que estuviera asociada.
- La evidencia de las pólizas que se relacionaran en un mismo dispositivo magnético, debían corresponder a la misma contabilidad.
- El medio magnético debía 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 haría atendiendo a los siguientes criterios: **a)** Se identificarían en carpetas con el nombre y RFC del candidato y, **b)** los archivos de la carpeta identificada con el nombre del candidato se guardarían, como se ha precisado, en archivo “.zip”, cuya denominación se haría con el número de póliza y el periodo al que correspondiera el soporte documental.

- El plazo de entrega sería de tres días naturales, siguientes a la fecha de registro de la operación de que se tratara, a fin de cumplir la previsión del artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

- Aquel soporte documental que se recibiera fuera de plazo, se tendría por no presentado.

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

Así, la Sala Superior al resolver el recurso de apelación, expediente SUP-RAP-277/2015 y sus acumulados, determinó como lineamientos 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, la 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 estimen 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, pues 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.**

**QUINTO. Resumen de agravios y estudio de fondo.**

**Resumen de agravios**

1. Que las observaciones 4, 10, 6, 11 y 12 que se consideraron no solventadas, hechas al Partido Revolucionario Institucional y a la Coalición que formó parte, carece de una debida fundamentación y motivación, falta de congruencia y exhaustividad, porque la autoridad responsable indebidamente concluyó que no se entregó la documentación soporte.

El actuar indebido de la autoridad radica en el hecho de que la autoridad responsable no observó la garantía de audiencia, dado que incumplió su deber de señalar las aclaraciones, precisiones y rectificaciones que se llevaron a cabo en el proceso de revisión.

En la especie, conforme lo resuelto en el recurso de apelación, expediente SUP-RAP-277/2015 y sus acumulados, la autoridad debió exponer los razonamientos, precisiones y aclaraciones específicas en cuanto a la revisión realizada y no exponer solo consideraciones generales.

El recurrente acompaña como prueba un dispositivo electrónico (disco duro) que contiene, según señala, la información que en su oportunidad entregó a la autoridad fiscalizadora.

En suma, concluye el recurrente, la autoridad al no analizar adecuadamente las respuestas a los oficios de errores y

omisiones vulneró los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad.

2. Que la sanción por concepto de gastos no reportados por \$23,929,303.93 no es proporcional ni equitativa en tanto no considera la gravedad de la falta y la capacidad económica del sujeto obligado, por lo que viola lo dispuesto en los artículos 22 de la Constitución Federal y 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior, en virtud de que la sanción implica el 23% del total de financiamiento anual del partido recurrente que equivale a \$72,612,806.84, monto que significaría dejar sin financiamiento lo que resta del año a este partido político.

Por ello, solicita a esta Sala Superior con plenitud de jurisdicción determine que no son proporcionales las sanciones impuestas, por lo tanto, cuantifique aquellas que considere aplicables, tomando en cuenta la capacidad económica del partido actor.

#### **Consideraciones de la Sala Superior**

El recurrente, Partido Revolucionario Institucional, formula agravios en contra del Dictamen consolidado y la resolución INE/CG785/2015 que lo aprobó.

El Dictamen y la resolución aludidos así como los documentos anexos constituyen el acto impugnado, pues su integración

puede ser definida como un acto complejo, por lo tanto, la regla de la fundamentación y motivación entendida de manera estricta, se puede ver reflejada por la naturaleza propia del acto; sin embargo, es presupuesto ineludible que el documento en el que consta la motivación detallada, forme parte del documento decisorio final, como anexo o bajo la modalidad que se desee, en el cual se haga referencia precisa de los documentos que sirvieron de base al órgano emisor para sustentar su resolución, y que el mismo sea dado a conocer al gobernado para que éste pueda estar en posibilidad de controvertirlo en caso de que lo estime pertinente.

Por razón de método, las conclusiones 4, 10, 6, 11 y 12 cuestionadas se analizarán de forma conjunta, con independencia que unas sean agravios inherentes al recurrente y otras a la Coalición, tomando en cuenta que la responsable, por la misma razón, consideró actualizada la infracción como se indicará más adelante.

**A. Conclusiones 4, 10, 6, 11 y 12 (Omisión de presentar evidencias o documentación soporte)**

Al respecto, en esas conclusiones la autoridad responsable expuso que el Partido Revolucionario Institucional había remitido los registros contables en el Sistema Integral de Fiscalización y, hecho el análisis, concluyó que la observación **había sido atendida**, como había informado en el periodo de ajuste mediante escrito de veintidós de mayo de dos mil quince.

No obstante ello, señaló:

En relación a la observación 4 del Partido Revolucionario Institucional:

“Sin embargo, **se observó que el partido registró una operación en el SIF, por un total de \$216,300.00, omitiendo anexar las evidencias correspondientes** conforme al **Anexo 1** del presente dictamen; por tal razón, la observación quedó no atendida.

En consecuencia, al presentar un registro en el SIF sin documentación soporte, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.”

Relativo a la observación 10 del Partido Revolucionario Institucional:

“Adicionalmente, **el partido registro nuevas operaciones en el SIF, por un total de \$2,467,440.00 omitiendo anexar las evidencias** correspondientes, conforme al **Anexo 2** del presente dictamen; por tal razón, la observación quedó no atendida.

En consecuencia, al presentar **83 pólizas** sin documentación soporte, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.”

Respecto de la observación 6 de la Coalición PRI-PVEM:

“... Sin embargo se observó que **la coalición registró nuevas operaciones en el SIF, por un total de \$4'750,257.00 omitiendo anexar las evidencias** correspondientes razón por la cual esta observación quedo parcialmente atendida, misma que se detallan según **Anexo 1** del presente dictamen.

En consecuencia, al no presentar la documentación soporte que ampare la solventación de la irregularidad, la coalición incumplió con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e); y 244 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 237, del Reglamento de Fiscalización.”

Sobre la observación 11 de la Coalición PRI-PVEM:

“... Sin embargo se observó que **la coalición registró nuevas operaciones en el SIF, por un total de \$7'971,400.00; omitiendo anexar las evidencias** correspondientes, razón por la cual esta observación quedó parcialmente atendida; misma que se detalla en **Anexo 2** del presente dictamen.”

En consecuencia, al no presentar la documentación soporte que ampare la solventación de la irregularidad, la coalición incumplió con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e); y 244 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 237, del Reglamento de Fiscalización.”

Finalmente, en relación a la observación 12 de la Coalición PRI-PVEM:

“Derivado del análisis del SIF, se observó que la coalición presentó mediante el Sistema de Integral de Fiscalización la documentación requerida, como facturas, contratos, muestras, Autorizaciones de pintas, entre otras, las cuales se encuentran con el numeral 1 en la columna “Referencia” del Anexo 3 del presente dictamen dando por atendida estas observaciones; así mismo se observó que **la coalición omitió presentar los documentos soportes de los registros marcados con el No. 2 en la columna “Referencia” del Anexo 3 del presente Dictamen.** Razón por la cual esta observación quedó parcialmente atendida.”

En función de lo anterior, señaló en la conclusión 12:

**“Segundo Periodo**

12. La Coalición, omitió la presentación de documentación soporte por un monto de \$6'378,797.85.”

En los casos referidos, excepto respecto de la observación 12, el partido político actor señaló en sus agravios, en esencia, que la transferencia de recursos que existió entre la cuenta

concentradora CBCL o bien CBECO A a la cuenta de los candidatos a las campañas encabezados por el Partido Revolucionario Institucional y el recibo del movimiento, se encontraba incluido dentro del “disco duro” que se entregó a la autoridad fiscalizadora, mismo que junto con su demanda de recurso de apelación señala entregar un respaldo; y que tocante a las aportaciones en especie del Partido Verde Ecologista de México así como en relación con sus candidatos, es responsabilidad directa de éste conforme al Convenio de Coalición.

En relación a la observación 12, el actor indicó: “SE ACLARA QUE DICHAS OBSERVACIONES SON EGRESOS DONDE PREDOMINAN TRES CASOS SOBRESALIENTES, 1) PÓLIZAS EN LAS CUALES EL SISTEMA SIF REALIZÓ DUPLICIDAD DE OPERACIONES DEBIDO A LAS CARGAS POR LOTE YA QUE EN EL MOMENTO NO REFLEJABAN LAS PÓLIZAS, SINO HASTA EN 24 HORAS, NO OBSTANTE ELIMINARON LAS POLIZAS DUPLICADA POR NOSOTROS, SE REVISA EL SIF Y NO EXISTEN DICHAS POLIZAS OBSERVADAS POR LO QUE, DESCONOCEMOS PORQUÉ SE ESTÉN CONSIDERANDO COMO DUPLICADAS. 2) NO SOPORTE DOCUMENTAL, SIN EMBARGO, SE ENVÍAN CAPTURA DE LAS PANTALLAS DONDE SE REFLEJAN QUE SÍ EXISTE LA INFORMACIÓN SOPORTE DENTRO DEL SISTEMA SIF Y 3) EXISTIÓ INFORMACIÓN QUE POR LO PESADO DE LOS ARCHIVOS EL SISTEMA NO PERMITIÓ LA CARGA DE ÉSTOS, POR TAL MOTIVO SE ENVIÓ EL DISCO DURO MODELO ADATA HD710 ENTREGADO A LA

AUTORIDAD EL DÍA 07 DE JULIO DE 2015.”

Ahora bien, se desprende de las porciones reproducidas del Dictamen consolidado materia de observaciones de mérito, que éstas se actualizaron bajo un mismo contexto, es decir, la autoridad responsable **tuvo por atendida la observación** formulada pero, no obstante esta circunstancia, detectó que el partido actor o bien la Coalición **había registrado nuevas operaciones** en el Sistema Integral de Fiscalización **omitiendo anexar las evidencias o bien los documentos soporte.**

Con motivo de lo anterior, para cada observación en el Dictamen consolidado la autoridad agregó un documento anexo: Observación 4 (anexo 1), observación 10 (anexo 2), observación 6 (anexo 1), observación 11 (anexo 2) y observación 12 (anexo 3). Cada anexo detalla de forma individualizada la operación cuya evidencia o soporte documental fue omitida, con rubros específicos para dotar de certeza respecto de la información que consignaban.

Los anexos 1 y 2 referidos, tanto del Partido Revolucionario Institucional como de la Coalición PRI-PVEM, respectivamente, denominados: POLIZAS SIN SOPORTE DOCUMENTAL, consignan los rubros siguientes: ENTIDAD, SUJETO OBLIGADO, CARGO, NOMBRE DEL CANDIDATO, NÚMERO PÓLIZA, FECHA OPERACIÓN, PRORRATEO, TOTAL SUMA DE CARGO, TOTAL SUMA DE ABONO, los cuales de forma particular identifican y explicitan la operación cuya evidencia o soporte documental no había sido reportada en tiempo y forma.

También el anexo 3 correspondiente a la Coalición PRI-PVEM, identificado: PÓLIZAS SIN EVIDENCIA, detalla en los casos en que fue omitida la documentación soporte de las operaciones, con rubro: NOMBRE, PÓLIZA, FECHA DE REGISTRO, IMPORTE, ABONO Y REFERENCIA, en este último, con Referencia 2, se precisó en los asuntos en que se había advertido la omisión aludida.

En los casos de mérito la observación de la autoridad derivó del hecho de que existía omisión de presentar evidencias o documentación soporte por parte del sujeto obligado, al efecto, para evidenciar cada caso y brindar certeza, en el Dictamen consolidado agregó los documentos anexos ya referidos.

En concepto de esta Sala Superior son **inoperantes** los agravios por lo siguiente:

Es criterio reiterado de esta Sala Superior que los motivos de disenso deben estar encaminados a destruir la validez jurídica de todas y cada una de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver.

Es decir, el impugnante tiene la carga de hacer patente que los argumentos utilizados por la autoridad enjuiciada, conforme con los preceptos normativos aplicables, son contrarios a derecho.

Por ello, deben expresarse con claridad las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos

lógico-jurídicos por los cuales se concluya que la responsable no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo que era aplicable; o por el contrario, se valió de otra no aplicable al caso concreto; o bien hizo una incorrecta interpretación de la norma, incluso, si dejó de valorar alguna prueba o bien la estimó de forma deficiente, señalando de forma específica la prueba de que se trata.

En este sentido, los agravios que dejen de atender tales requisitos resultan inoperantes, puesto que no atacan en sus puntos esenciales la sentencia impugnada, lo que tiene por consecuencia que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable, continúen rigiendo el acto reclamado.

En la especie, la inoperancia de los agravios se actualiza, porque el recurrente omite argumentar respecto del contenido y alcance de los anexos referidos, en los cuales la autoridad responsable evidenció al recurrente en los casos en que se había omitido presentar la documentación soporte.

Es decir, si bien el actor tuvo conocimiento de ellos, caso por caso, pasó por alto pronunciarse sobre el particular, para evidenciar en su caso el error de la autoridad o bien exhibir ante esta instancia las pruebas para evidenciar que la responsable realizó un análisis deficiente o que faltó al principio de exhaustividad.

Por el contrario, el actor de manera general y subjetiva refiere que el soporte documental de la operación que observó la

autoridad responsable, se encuentra en el disco duro que en su oportunidad entregó a la autoridad.

Al respecto, debe decirse que no existe en autos elementos que permitan advertir que el contenido del archivo USB que adjuntó el actor a su demanda es el mismo material que entregó a la autoridad; lo anterior, dado que no obra constancia alguna que evidencie la entrega de esa información, considerada como omitida por la autoridad y que solventara cada asunto detallado en los anexos.

Por otra parte, una vez analizado el dispositivo electrónico que exhibe el actor, se advierte que contiene basta información, sin que en ellos se logre constatar la información que, según el recurrente, desahogó respecto de los asuntos relacionados en esos anexos, máxime que el dispositivo USB presentado por el recurrente fue de manera general, vaga y subjetiva, cuando ante esta circunstancia el actor, conocedor de la observación específica de cada caso, tenía la oportunidad de identificar el nombre del archivo así como su contenido específico que le interesaba que este Tribunal Electoral advirtiera, señalando para ello circunstancias de hecho y de derecho para evidenciar por una parte el error de la autoridad y por la otra sustentar la veracidad de su afirmación.

No se pierde de vista que el actor, en relación a la observación 12, si bien expone diversas aclaraciones, éstas por sí solas en modo alguno van dirigidas a controvertir el contenido y alcance del anexo 3 precitado, con referencia 2, que especifica los

casos en donde la responsable omitió presentar los documentos soporte.

Lo anterior, en virtud de que la autoridad al observar que el partido recurrente había registrado diversas operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización pero que había omitido anexar las evidencias o el soporte documental correspondiente, en los anexos precitados detalló la operación materia de cada observación, indicando la entidad, sujeto obligado, cargo, nombre del candidato, número de póliza, fecha de operación o registro, prorrateo, total suma de cargo, total suma de abono, importe y referencia.

Conforme a lo anterior, el partido actor, en lugar de exhibir el archivo electrónico, de forma general, vaga y subjetiva, tuvo la oportunidad de especificar las evidencias de la operación aludida, tomando en cuenta que la autoridad particularizó ampliamente es esos anexos cada operación.

En efecto, el actor tenía la carga procesal de controvertir la conclusión a la que arribó la autoridad responsable con base en la información detallada en los anexos, aportando las pruebas y explicando en cada caso para justificar sus afirmaciones, incluso, evidenciar ante esta instancia jurisdiccional que la información considerada como omitida, en realidad dio cuenta de ello en tiempo y forma a la autoridad, destacando las acciones realizadas y las pruebas en particular que exhibió para ello, situación que no aconteció en la especie.

Es por ello que se consideran inoperantes los agravios.

**B. Falta de proporcionalidad de la sanción**

El agravio precisado con el numeral **2**, en el sentido de que la sanción por concepto de gastos no reportados por \$23,929,303.93 no es proporcional ni equitativa en tanto no considera la gravedad de la falta y la capacidad económica del sujeto obligado, por lo que viola lo dispuesto en los artículos 22 de la Constitución Federal y 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior, en virtud de que la sanción implica el 23% del total de financiamiento anual del partido recurrente, el cual equivale a \$72,612,806.84, monto que significa dejarlo sin financiamiento lo que resta de este año.

Por ello, solicita a esta Sala Superior con plenitud de jurisdicción resuelva la desproporcionalidad de las sanciones impuestas y determine aquellas que considere aplicables, tomando en cuenta la capacidad económica del partido actor.

A juicio de este órgano jurisdiccional es también **inoperante** el agravio.

Lo anterior, porque el actor se limita a señalar que el monto de la sanción no es proporcional ni equitativa, sin argumentar aspectos de hecho o de derecho que lo llevan a estimar en ese sentido, sin perder de vista este Tribunal Electoral que el monto

total de la sanción impuesta al recurrente con motivo de la fiscalización de informes de campaña, es el resultado de diversas conductas infractoras de la normativa electoral, las cuales una vez sumadas, a la postre, dieron el gran total. El actor en todo caso debió cuestionar cada hecho y sanción, en lo individual, para que este órgano jurisdiccional pudiera estar en aptitud de examinar si la sanción específica colma los requisitos legales para estimar si es o no proporcional y equitativa, y no de manera general como sucede en la especie.

Incluso, de forma general y subjetiva aduce que no fue tomada en cuenta su capacidad económica, sin argumentar ni acreditar por qué, a su consideración, quedaría sin financiamiento durante el resto del presente año, pues para la eficacia de este argumento, debió exponer razones fácticas y jurídicas, con elementos probatorios eficaces, que evidenciaran la situación que alude, ya sea porque tiene el deber de cumplir obligaciones previamente contraídas, cuyo incumplimiento le puede deparar daños irreparables o por el acontecimiento de actos insuperables que comprometieran seriamente su objeto constitucional y legal.

Cabe señalar que la autoridad responsable en la resolución impugnada, con rubro: IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN, entre otros elementos, tomó en cuenta la capacidad económica del Partido Revolucionario Institucional, en lo individual y en su condición de partido político coaligado en las elecciones locales de que se trata; además, se consideró las sanciones económicas que habían sido impuestas a ese partido con

motivo de diversas infracciones a la normativa electoral, así como los montos que por dicho concepto le habían sido deducidas de sus ministraciones, los cuales, en la especie, el recurrente omite pronunciarse o controvertirlas.

En efecto, la autoridad responsable, en la resolución impugnada, INE/CG785/2015, páginas 14 a 36 y 920 a 934, respectivamente, en lo que interesa, expuso ampliamente los diversos aspectos que tomaría en cuenta para fijar en el caso la sanción correspondiente, a saber:

#### INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

##### A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

- a) Tipo de infracción (acción u omisión)
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.  
Calificación de la falta.

##### B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

#### IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

##### Capacidad económica

En cada uno de esos apartados la autoridad responsable hizo mención de los preceptos normativos que estimaba aplicables y expuso diversas razones para motivar su determinación, sin embargo, el partido actor omitió referir la parte considerativa de la resolución señalada y, por ende, dejó de controvertir la fundamentación y motivación expuesta en cada uno de esos temas.

Incluso, el actor debió hacer notar ante esta instancia jurisdiccional por qué, a su juicio, la sanción es excesiva o inusitada, por el contrario, se limitó a señalar que ello vulnera lo dispuesto en los artículos 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización.

En este estado de cosas, es inatendible la solicitud expuesta por el actor en el sentido de que esta Sala Superior con plenitud de jurisdicción determine la desproporcionalidad de las sanciones impuestas y determine aquellas que considere

aplicables, tomando en cuenta la capacidad económica del partido actor, lo anterior, en la inteligencia de que, con antelación se han desestimado sus agravios, y el actor no expuso argumento adicional alguno para justificar su petición en ese sentido.

En mérito de lo anterior, ante lo inoperante de los agravios, lo procedente es confirmar, en la parte impugnada, el Dictamen consolidado y la resolución INE/CG785/2015 que lo aprobó.

Por lo expuesto y fundado, se

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

**ÚNICO.** Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación la resolución INE/CG785/2015.

**NOTIFÍQUESE, como corresponda.**

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**