

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-537/2016

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: JORGE ARMANDO
MEJÍA GÓMEZ Y ALEJANDRO
PONCE DE LEÓN PRIETO

Ciudad de México, a veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido Político MORENA para impugnar *el Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban criterios aplicables a la revisión de los informes anuales del ejercicio 2015 de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local*, identificado con la clave CF/017/2016, de fecha veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Acuerdo impugnado. El veintiocho de noviembre del año en curso, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó la determinación ahora impugnada, cuyos puntos de acuerdo son al tenor siguiente:

“[...]”

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban los criterios aplicables en la revisión de los Informes Anuales correspondientes al ejercicio 2015 de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local.

CRITERIOS

Artículo 1. Los presentes criterios son de orden público y observancia obligatoria para la revisión del Informe Anual correspondiente al ejercicio 2015.

Artículo 2. Las operaciones relativas a las cuentas por pagar y por cobrar con antigüedad mayor a un año de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local, no serán objeto de observación en el informe anual 2015.

Artículo 3. Los saldos registrados en cuentas por pagar y cobrar con antigüedad mayor a un año o registrados durante 2015, de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local, serán objeto de seguimiento para la comprobación del cumplimiento de la obligación establecida en los artículos 67 y 84, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, en el marco de la revisión del Informe Anual 2016 y del Informe anual 2017.

Artículo 4. Las observaciones relativas a la omisión de destinar el porcentaje de financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio 2015, para el desarrollo de actividades determinadas (específicas; capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y/u otras similares), de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local, serán objeto de seguimiento en la revisión del Informe Anual correspondiente al ejercicio 2017.

Lo anterior a efecto de verificar la aplicación de los recursos no ejercidos en el rubro de dichas actividades, según corresponda.

Artículo 5. En el ejercicio 2017 el instituto político deberá ejercer el monto determinado como no ejercido en el 2015, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la norma respecto de la obligación de destinar el porcentaje establecido para actividades determinadas (específicas; capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y/u otras similares).

Artículo 6. Las observaciones relativas al otorgamiento de reconocimientos por actividades políticas, fuera del periodo de campaña, de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local en el gasto ordinario de 2015 serán objeto de amonestación pública por única ocasión, toda vez que el Instituto Nacional Electoral realiza por primera vez la revisión de los registros y gastos de los institutos políticos en el ámbito local.

SEGUNDO. El presente Acuerdo estará en vigor una vez aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO. Lo no previsto en este Acuerdo será resuelto por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Publíquese el presente Acuerdo en la gaceta del Instituto Nacional Electoral.
[...]"

II. Recurso de apelación. Inconforme con la determinación anterior, el dos de diciembre de dos mil dieciséis, Horacio Duarte Olivares, representante propietario de Morena presentó ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, demanda de recurso de apelación a fin de controvertir el acuerdo CF/017/2016 emitido por la Comisión de Fiscalización del citado Instituto federal.

1. Recepción en Sala Superior El nueve de diciembre de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala

Superior el oficio **INE/UTF/DG/23698/2016**, mediante el cual, el Director de la Unidad de Fiscalización y Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral remitió el escrito de demanda referido en el párrafo anterior, su informe circunstanciado y demás documentación que estimó necesaria para resolver.

2. Integración del expediente y turno a Ponencia.

Recibidas las constancias en la Sala Superior, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-537/2016** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó **radicar** el expediente en que se actúa, **admitir** la demanda al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró **cerrada la instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, por lo que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia; y

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

PRIMERO. Competencia La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro

identificado, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, párrafo primero, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, órgano central del propio instituto, al estar integrada por miembros del Consejo General ,y conforme a la interpretación de los artículo 34 y 42 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El recurso de apelación cumple los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente.

1. Forma. El escrito de demanda se presentó ante la autoridad responsable, en el cual se señaló la denominación del partido apelante, se identificó el acto impugnado, se hizo mención de los hechos y agravios que se aduce causa el acto impugnado, así como el nombre y la firma autógrafa de quién promueve en representación del partido político inconforme.

2. Oportunidad. El escrito por el que se interpuso el medio de impugnación que se analiza fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de

Medios, por lo que resulta evidente su oportunidad, como se razona a continuación.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley de Medios, cuando el acto controvertido no guarde vinculación con un proceso electoral, el cómputo de los plazos legalmente previstos se hará contando sólo los días hábiles.

La resolución impugnada fue emitida por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, sin que guarde relación, inmediata y directa, con algún procedimiento electoral, federal o local, que actualmente se esté llevando a cabo.

En este orden de ideas, si el escrito de demanda se presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral el dos de diciembre de dos mil dieciséis, es evidente su oportunidad, en tanto que suponiendo que se hubiera notificado el mismo día, el plazo para impugnar transcurrió del martes veintinueve de noviembre al dos de diciembre de dos mil dieciséis, día en que fue presentado el escrito de demanda.

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se satisfacen en términos de los artículos 12, párrafo 1, inciso a), 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, toda vez que el recurso fue interpuesto por el partido político MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General, calidad que le fue reconocida por la

autoridad responsable, en su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfechos los requisitos en análisis, en términos del artículo 18, párrafo 2, de la citada Ley de Medios.

4. Interés jurídico. El partido político actor tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo controvertido, al considerar que la determinación de la responsable implica una falta de certeza jurídica, toda vez que no señaló el monto de los saldos a destinar para el desarrollo de actividades específicas correspondiente a dos mil quince, que será objeto de seguimiento en la revisión del informe anual correspondiente a dos mil diecisiete.

5. Definitividad. La resolución impugnada es definitiva, toda vez que no existe medio de impugnación que se debiera agotar antes del recurso de apelación que ahora se resuelve.

TERCERO. Competencia de la autoridad responsable.

En el caso, no se analizarán los conceptos de agravio formulados por el apelante, toda vez que, como lo ha sustentado la Sala Superior reiteradamente, la existencia de facultades con las cuales deben estar investidos los órganos del poder público, entre los que se incluye a los funcionarios del Instituto Nacional Electoral, es una exigencia que se debe cumplir, conforme con el principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en términos del cual, la autoridad sólo puede actuar si está facultada para ello.

En este sentido, cualquier órgano del Estado, previo a emitir un acto de autoridad, debe verificar si tiene competencia para actuar; es decir, debe analizar las facultades que le concede la normativa aplicable, a efecto de cumplir el principio constitucional de debida fundamentación y motivación.

En este orden de ideas, el examen sobre la competencia de la autoridad responsable es un tema preferente y prioritario, cuyo estudio se debe efectuar de oficio, no sólo por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino por cualquier órgano jurisdiccional o administrativo electoral, porque se trata de un presupuesto procesal o requisito de procedibilidad, teniendo presente además lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al caso, resulta aplicable la *ratio essendi* del criterio contenido en la jurisprudencia identificada con la clave **1/2013**, consultable en las páginas doscientas doce a doscientas trece, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", Volumen I (uno), intitulado "*Jurisprudencia*", publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- Del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que, conforme al principio de legalidad, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por tanto, como la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia que en Derecho proceda, en el juicio o recurso electoral correspondiente.

Similar criterio se aprobó por la Sala Superior al resolver los diversos medios de impugnación que motivaron la integración de los expedientes **SUP-RAP-811/2015** y **SUP-RAP-804/2015**, entre otros.

En este tenor, de la revisión del acto impugnado, se constata que la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al emitir el acuerdo ... *por el que se aprueban criterios aplicables a la revisión de los informes anuales del ejercicio 2015 de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local*, identificado con la clave CF/017/2016, no fundó debidamente su competencia para dictar tal determinación.

De conformidad con lo previsto en los artículos 41, base I, párrafo segundo; base II, párrafo primero; base IV; base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 2; 30, párrafo 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, párrafos 1, 2 y 6; 44, párrafo 1, incisos a) y k), gg); 190, párrafo 2; 191, párrafo 1, incisos a) c),

y g); 192, párrafo 1, incisos a), b) c) e i); 196, párrafo 1; 199, párrafo 1, incisos b) y c); 394, párrafo 1, inciso n); 428, párrafo 1, inciso a); 430 y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 25, párrafo 1, incisos a) y n); 59; 79 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de fiscalización de los recursos a los partidos políticos y candidatos independientes, se advierte lo siguiente:

- Los partidos políticos y candidatos independientes, tienen el deber de informar al Instituto Nacional Electoral el origen y destino de sus recursos, siendo su responsabilidad la contabilidad y la presentación de los informes correspondientes en términos de la Constitución, las leyes, reglamentos y acuerdos de la autoridad electoral.

- El Instituto Nacional Electoral tiene la función de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, por conducto del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización.

- **El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.**

- El Consejo General integrará las comisiones necesarias para el desempeño de sus atribuciones, entre las cuales está la de Fiscalización.

- En materia de fiscalización, el Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar y expedir los reglamentos y acuerdos para ejercer la facultad.

- b) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.**

- c) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a la ley y reglamentos.

- d) Aprobar el dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que debe presentar los partidos políticos y candidatos independientes.

- e) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan.

- El Consejo General ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización.

- Entre otras, son facultades de la Comisión de Fiscalización las siguientes:

- a) Revisar** los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización **y someterlos a la aprobación del Consejo General**, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos.

- b)** Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General.

- c)** Delimitar los alcances de revisión de los informes que deben presentar los partidos políticos y candidatos.

- d) 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.

- La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión en la materia, es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos y candidatos 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.

- La Unidad Técnica de Fiscalización, entre otras, tiene las facultades siguientes:

- a) Elaborar y someter a consideración** de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;

- b) Vigilar** que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos.

A partir de lo anterior, resulta necesario establecer la diferencia entre las normas reglamentarias que puede emitir el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en uso de sus facultades legales, y los parámetros o alcances de la normativa que la Comisión de Fiscalización puede emitir en ejercicio de sus atribuciones.

Las reglas que el Consejo General puede emitir, se deben entender como las disposiciones generales a observar durante el procedimiento de revisión que reglamenten la legislación de la materia.

En cambio, la normativa que la Comisión de Fiscalización puede establecer, son los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos¹, y en general criterios o directrices a ser consideradas a efecto de ejecutar las reglas establecidas por el Consejo General, los cuales son de carácter instrumental y permiten implementar las disposiciones previstas en la legislación electoral, por lo que necesariamente se deben ajustar a las reglas emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, de acuerdo a lo anterior, el Consejo General es el órgano rector del procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, ya que determina las reglas de carácter general que se deben observar, tanto por la autoridad encargada de su ejecución, como de los entes que deben cumplir ese deber, es decir, partidos políticos y candidatos.

Por su parte, la Comisión de Fiscalización es el órgano que debe elaborar las propuestas de lineamientos generales para

¹ Así lo estableció esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-68/2016.

normar esos procedimientos, los cuales debe someter a la aprobación del aludido Consejo General.

Asimismo, la citada Comisión puede delimitar los alcances de la revisión de los informes, lo que necesariamente debe estar dentro de los parámetros constitucionales y legales, así como de los reglamentos y lineamientos que previamente apruebe el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral, es decir, el Consejo General.

En el acuerdo impugnado, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó ... *criterios aplicables a la revisión de los informes anuales del ejercicio 2015 de los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local.*

En el citado acuerdo, se determinó que los partidos políticos nacionales con acreditación local y los partidos políticos con registro local se debían ajustar a los criterios siguientes:

- Las operaciones relativa a las cuentas por pagar y por cobrar con antigüedad mayor a un año, no serán objeto de observación en el informe anual dos mil quince.

- Los saldos registrados en cuentas por pagar y cobrar con antigüedad mayor a un año o registrados durante dos mi

quince, serán objeto de seguimiento en la revisión de los informes de dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.

- Las observaciones relativas a la omisión de destinar el financiamiento para actividades determinadas, serán objeto de seguimiento en la revisión del informe anual correspondiente a dos mil diecisiete.

- En dos mil diecisiete, los partidos políticos deberán ejercer el monto del financiamiento para actividades determinadas que no hubiera sido ejercido en dos mil quince.

- La falta consistente en otorgar reconocimientos por actividades políticas, fuera del periodo de campaña, por única vez, sólo serán objeto de amonestación pública.

Del análisis del acuerdo impugnado se puede constatar que los lineamientos establecidos por la Comisión de Fiscalización no son únicamente parámetros a partir de los cuales se implementan reglas previstas por el Consejo General, sino que constituyen auténticas reglas generales que deberán cumplir los partidos políticos nacionales con acreditación local y los locales con registro estatal, respecto de los informes de ingresos y gastos relativos al ejercicio dos mil quince.

Lo anterior, porque se autoriza que operaciones de dos mil quince no sean objeto de observación y que otras lo sean en ejercicios subsecuentes, se autoriza a ejercer recursos de ese año, en uno diverso, es decir, en dos mil diecisiete y se

determina la amonestación como única sanción a imponer, en el caso de que se hubieran otorgado reconocimientos por actividades políticas, fuera del periodo de campaña.

Lo anterior, porque en autos no obra constancia que acredite que el aludido acuerdo se hubiera sometido a la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En este orden de ideas, es posible concluir que la Comisión de Fiscalización excedió sus facultades legalmente establecidas, en tanto que el acuerdo impugnado regula aspectos relativos a la fiscalización y rendición de cuentas, modificando el régimen jurídico a que se deben apegar los partidos políticos nacionales con acreditación local y partidos políticos con registro local, distorsionando el sistema de competencias establecido constitucional y legalmente entre los órganos del Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, lo procedente es **REVOCAR** el acuerdo **CF/017/2016** emitido por la Comisión de Fiscalización.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

Único. Se **revoca** el acuerdo **CF/017/2016** emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO