

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-21/2015

**RECORRENTE: PARTIDO
MORENA**

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

**MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.**

**SECRETARIOS: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA, ARMANDO
PAMPLONA HERNÁNDEZ Y
HUGO BALDERAS ALFONSECA**

México, Distrito Federal, a veinticinco de febrero de dos mil quince.

V I S T O S para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-21/2015**, interpuesto por Horacio Duarte Olivares en su carácter de representante del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar el acuerdo INE/CG13/2015, y su anexo único, aprobados por el señalado Consejo en sesión extraordinaria de veintiuno de enero de dos mil quince, así como la supuesta omisión de cumplir con el deber legal de implementar el Sistema de Contabilidad en Línea de los ingresos y gastos de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. De lo narrado por el apelante en el escrito recursal, así como del contenido de las constancias de autos, se

advierte lo siguiente:

I. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, donde uno de los temas sobresalientes fue “*el régimen fiscalizador en conexión con el principio rector de máxima publicidad*”, como forma de concreción y mandato de optimización del principio de autenticidad de las elecciones. En el artículo segundo transitorio se dispuso 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.

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales **utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;**

[...]

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

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

En su artículo Sexto Transitorio, primer párrafo, dispuso que *“El Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de esta Ley y deberá expedir los reglamentos que se deriven del mismo a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor”,* y

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

En su artículo Cuarto Transitorio dispuso que *“El Instituto dictará las disposiciones necesarias para hacer efectivo lo establecido en esta Ley, a más tardar el 30 de junio de 2014”*.

III. Acuerdo INE/CG98/2014. El catorce de julio de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral expidió el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el plan de trabajo para el desarrollo del sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos”*.

IV. Acuerdo INE/CG120/2014. El trece de agosto de dos mil catorce, el propio Consejo General aprobó el diverso *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el diseño y alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y candidatos”*.

V. Contrato INE/SERV/024/2014. El treinta de septiembre de dos mil catorce, fue firmado entre el Instituto Nacional Electoral y Scytl México, S. de R.L. de C.V.; Scytl Secure Electronic Voting, S.A.; Soe Software Corporation; Cloud Data Processing And Storage, S.A. de C.V.; y Mainbit, S.A. de C.V., el contrato cuyo objeto consiste en el servicio para la implementación y soporte del Sistema de Contabilidad en Línea

de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos en los términos y condiciones establecidos en el mismo.

VI. Inicio del proceso electoral. El siete de octubre de dos mil catorce, dio inicio el proceso electoral federal ordinario 2014-2015, en términos de lo previsto en el artículo Noveno Transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VII. Acuerdo INE/CG203/2014. En la misma sesión la autoridad responsable emitió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan las reglas de contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como los gastos que se consideran de precampaña en el Proceso Electoral 2014-2015, que inician en 2014.*

VIII. Reglamento de fiscalización. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG263/2014, mediante el cual expidió el Reglamento de Fiscalización; mismo que mediante similar número INE/CG350/2014, de veintitrés de diciembre del mismo año, fue modificado en cumplimiento a lo establecido en el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y acumulados. En cuyos artículos transitorios, tercero, cuarto y sexto estableció lo siguiente:

Tercero. En tanto inicie la operación del sistema de contabilidad en línea, los partidos, coaliciones, aspirantes y candidatos independientes, deberán cumplir con las “Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como con los gastos que se considerarán como de precampañas para el proceso electoral 2014-2015”, que inician en 2014 o 2015, señaladas en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral 203/2014, aprobado en sesión extraordinaria el 7 de octubre de 2014.

Cuarto. Los sujetos obligados deberán generar por sus propios medios los reportes que se señalan en el

Reglamento, hasta la fecha en la que sea liberado el Sistema de Contabilidad en Línea.

[...]

Sexto. La ciudadanía podrá acceder a la información contenida en el Sistema de Contabilidad en Línea, una vez que se haya habilitado el Módulo de Transparencia.

IX. Inicio del periodo de obtención de respaldo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes así como del periodo de precampañas. El treinta de diciembre de dos mil catorce, dio inicio el periodo de obtención de respaldo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes, en tanto que el diez de enero de dos mil quince, iniciaron las precampañas electorales, todo ello dentro del proceso electoral ordinario federal 2014-2015.

De igual forma en los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, México, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tabasco, aun se desarrollan o se efectuarán las precampañas electorales y los periodos de obtención del apoyo ciudadano en diversos tiempos, que varían desde **el diez de enero hasta el treinta de mayo.**

X. Inicio de acciones para la rescisión del contrato INE/SERV/024/2014. Mediante boletín número 011, de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Nacional Electoral, de diecinueve de enero de dos mil quince, que se publicó en la página electrónica del Instituto; se informó que el Instituto Nacional Electoral había iniciado las acciones para **la rescisión del contrato** firmado para el desarrollo e implementación del sistema de contabilidad en línea.

XI. Acto impugnado. El veintiuno de enero de dos mil quince, es decir, veintidós días después de iniciado el periodo de

obtención del apoyo ciudadano y once días después del inicio de las precampañas, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG13/2015, que constituye el acto reclamado en el presente medio impugnativo.

El citado acuerdo cuenta con un Anexo Único que forma parte integral del mismo, donde se describe el denominado **Aplicativo Electrónico único**.¹

SEGUNDO. Recurso de apelación. Por escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil quince, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, Horacio Duarte Olivares representante del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

TERCERO. Trámite y turno.

I. La autoridad electoral responsable remitió el medio de impugnación a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las constancias correspondientes, incluyendo el informe circunstanciado, rendido con respecto al medio de impugnación interpuesto, que fue registrado con el número de expediente SUP-RAP-21/2015.

II. Por acuerdo de fecha treinta de enero, emitido por el Magistrado Presidente de este Tribunal, el asunto se turnó al Magistrado Constancio Carrasco Daza para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹ El Aplicativo Electrónico es una herramienta electrónica diseñado por la autoridad responsable, a través del cual los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente deben registrar de manera detallada cada operación relativa a sus ingresos y gastos de precampaña, para su fiscalización.

III. Radicación. En su oportunidad, el asunto fue radicado en la ponencia del magistrado instructor.

IV. Requerimiento. Por acuerdo de la misma fecha, el magistrado instructor, a efecto de conocer el estado y desarrollo del procedimiento de implementación del Sistema de Contabilidad en Línea requirió al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral le remitiera la información correspondiente.

V. Cumplimiento del requerimiento. El once de febrero de dos mil quince, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio con clave alfanumérica INE/SCG/112/2015, dio cumplimiento al requerimiento referido en el apartado anterior.

VI. Admisión y cierre de instrucción. El veinticinco de febrero de dos mil quince, el recurso se admitió a trámite; y posteriormente, al no existir diligencia pendiente de desahogar, se determinó cerrar la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución; 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 presente asunto, con fundamento en los artículos 41, fracción VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso b), 4, 40 párrafo 1, inciso b), 44 párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra una resolución emitida por un órgano central del Instituto Nacional Electoral como lo es el Consejo General, específicamente un acuerdo para determinar los gastos que se consideran como de precampaña y para la obtención del apoyo ciudadano; así como los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos, respecto de las precampañas y obtención del apoyo ciudadano, correspondientes a los procesos electorales federal y local 2014-2015.

SEGUNDO. Procedencia. En el presente recurso de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

a) Oportunidad. El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º, de la normatividad precisada en el punto precedente.

Lo anterior, toda vez que el acuerdo impugnado se emitió el veintiuno de enero de dos mil quince, y la presentación del medio de impugnación se realizó el día veinticinco del mismo mes y año, lo que evidencia que se presentó en tiempo.

b) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, es decir ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, haciendo constar en ella el nombre de la parte que lo promueve, se precisa el domicilio para recibir notificaciones, se acompañaron los documentos que se estimaron necesarios para acreditar la personería del

promoviente, se identificó como acto o resolución impugnada así como a la autoridad responsable; se mencionaron de manera expresa y clara los hechos en los que se basa la impugnación; los agravios y preceptos presuntamente violados; se ofrecieron y aportaron los medios de prueba que se estimaron convenientes, y se hizo constar el nombre y firma autógrafa del promoviente; por lo que se cumplió con lo establecido en el artículo 9º, de la Ley adjetiva de la materia.

c) Legitimación y personería. Se encuentran satisfechos ambos requisitos; el primero, porque el presente recurso de apelación es interpuesto por parte legítima, es decir, por Horacio Duarte Olivares, representante del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza, toda vez que se trata de un partido político que actúa por conducto de quien lo representa ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En cuanto a la personería, la autoridad administrativa responsable al rendir su informe circunstanciado, afirma que el ciudadano Horacio Duarte Olivares, tiene reconocida su personería como representante del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

d) Interés jurídico. El acto impugnado es el acuerdo identificado con la clave INE/CG13/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se determinan los gastos que se consideran como de precampaña así como **para la obtención del apoyo ciudadano**; y los medios

para el registro y clasificación de ingresos y gastos respecto de esos conceptos, correspondientes a los procesos electorales federal y local 2014-2015.

El mencionado acuerdo reviste características de generalidad, e incide, en principio, en el ámbito jurídico tanto de los posibles precandidatos y candidatos, como de los partidos políticos que participan en el proceso electoral; al versar esencialmente sobre la definición de los gastos que se consideran como de precampaña y para la obtención del apoyo ciudadano; así como los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos, respecto de las precampañas y obtención del apoyo ciudadano, correspondientes a los procesos electorales federal y local 2014-2015.

Ahora bien, para los efectos del interés jurídico necesario para interponer el medio de impugnación, es preciso destacar que la parte recurrente aduce en su demanda que se violan esencialmente en perjuicio de los intereses de su representado, entre otros, los principios de legalidad, reserva de ley y no retroactividad.

El partido político MORENA tiene interés para ejercer la presente vía de conformidad con el carácter de entidad de interés público que le asiste en el proceso electoral, el cual se encuentra reconocido así por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en tales términos es que tiene la posibilidad jurídica de actuar en defensa de intereses difusos o colectivos cuando considera que un acto emitido por una autoridad administrativa electoral viola el principio de legalidad, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.

Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial de esta Sala Superior 10/2005, que aparece en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2013, páginas 101 y 102, cuyo rubro es: **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.”**

e) Definitividad. Se cumple también con este requisito, porque el presente recurso de apelación tiene por objeto controvertir un Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del cual, se carece de medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocado o modificado.

En consecuencia, dado que la autoridad responsable omitió plantear algún argumento vinculado con la improcedencia del asunto, y toda vez que esta Sala Superior de oficio advierte la inexistencia de causa de improcedencia alguna, se abocará a estudiar el fondo del asunto.

TERCERO. Acuerdo impugnado. El Acuerdo identificado con la clave INE/CG13/2015, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veintiuno de enero de dos mil quince, el cual constituye la materia de análisis y concluyó en sus puntos resolutivos lo siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que **“SE DETERMINAN LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS Y PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO; ASÍ COMO LOS MEDIOS PARA EL REGISTRO Y CLASIFICACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS, RESPECTO DE LAS PRECAMPAÑAS Y OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL 2014-2015”** y su ANEXO ÚNICO que forma parte integral del mismo.

NORMATIVIDAD APLICABLE

Artículo 1.- A los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente que realicen actividades de precampaña y tendentes a la obtención del apoyo ciudadano, correspondientes al proceso federal y local 2014-2015, que formalmente inicien en 2015, les serán aplicables en materia de fiscalización la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el 19 de noviembre de 2014, Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y el Manual General de Contabilidad notificado a los partidos políticos y publicado en la página de internet del Instituto.

GASTOS DE PRECAMPAÑA Y PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO.

Artículo 2.- En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4 y 211, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se considera gastos de precampaña los relativos a: propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos; **propaganda utilitaria elaborada con material textil**; producción de los mensajes para radio y televisión; anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet cumpliendo con los requisitos establecidos en el Reglamento, respecto de los gastos de campaña. En el caso de las precampañas locales, se deberá considerar lo previsto en las leyes y Reglamentos locales que no se oponga a las leyes generales y Reglamento de Fiscalización.

Artículo 3.- En términos de lo previsto en el artículo 198, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, el gasto para la obtención del apoyo ciudadano comprende los siguientes conceptos:

- a) Gastos de propaganda: son aquellos realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- b) Gastos operativos: consisten en los sueldos y salarios del personal eventual; los de arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles; así como los relativos a transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: son aquellos realizados en cualquiera de tales medios como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del apoyo ciudadano. En todo caso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.

MEDIOS PARA EL REGISTRO DE INGRESOS Y GASTOS

Artículo 4. La captación, clasificación, valuación y registro de los ingresos y egresos de las precampañas, así como de la obtención del apoyo ciudadano, de los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes se realizarán conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización. Para efectos de las plantillas,

de conformidad con lo establecido en el Artículo Tercero Transitorio del Reglamento de Fiscalización aprobado por el Consejo General el 19 de noviembre de 2014, se aplicará lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG203/2014. Para ello se observará lo siguiente:

a) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados deberán realizar los registros de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en el que deban registrarse y hasta tres días posteriores a su realización mediante una plantilla basada en un programa de hoja de cálculo (definido por el Instituto Nacional Electoral) que deberá cargarse en el aplicativo que se describe en el presente Acuerdo (Anexo Único), el cual generará un acuse de recibo.

b) Deberán enviarse cortes semanales, es decir, por periodos de siete días naturales a partir del comienzo de la precampaña o del apoyo ciudadano, todas y cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realicen los partidos políticos, precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, a través del aplicativo alojado en la página de internet del Instituto. Los sujetos obligados contarán con tres días a la fecha que se reporta para hacer el envío.

c) Los datos que se deberán capturar o seleccionar en la plantilla, según corresponda, se describen en la sección "REGISTRO DE OPERACIONES SEMANAL (PLANTILLA 1)" del Anexo Único del presente Acuerdo. La información tendrá el carácter de definitiva y sólo podrán realizarse modificaciones por requerimiento de la autoridad fiscalizadora. El incumplimiento a este inciso por parte del sujeto obligado tendrá efectos vinculantes.

d) Las operaciones deberán comprobarse a través de archivos digitales XML, en el caso de facturación electrónica. Tales comprobantes deberán reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación. La comprobación de las operaciones también deberá realizarse, según corresponda, a través de archivos en formato de imagen, audio, PDF o Excel para la documentación comprobatoria y para los papeles de trabajo. En todos los casos se deberá generar un archivo por comprobante, muestra o papel de trabajo. Todos los archivos correspondientes a la documentación comprobatoria deberán integrarse en un único archivo, con formato de compresión (definido por el Instituto Nacional Electoral), el cual deberá cargarse a través del aplicativo que para tales efectos disponga el Instituto Nacional Electoral, a través de INTERNET, el cual generará un acuse de recibo.

e) Las cuentas de balance deberán reconocerse en la contabilidad del periodo ordinario 2015 y acreditarse con la documentación soporte y muestras respectivas. Las disposiciones de este Acuerdo no eximen a los partidos de la obligación de reportar los ingresos y gastos de precampaña en el informe anual que corresponda.

f) Si de la revisión desarrollada por la autoridad se determinan errores o reclasificaciones al reporte de operaciones

semanales, los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente, deberán realizar las modificaciones a través del aplicativo (plantilla 1) dentro de los siete días siguientes a la fecha de notificación de la autoridad.

g) La revisión de los informes de precampaña que presenten los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente a través del aplicativo (plantilla 2), respecto de sus precandidatos y los aspirantes a una candidatura independiente, se deberá realizar de acuerdo a los plazos establecidos en el artículo 80, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos.

h) Los sujetos obligados no podrán bajo ninguna circunstancia presentar nuevas versiones de los informes sin previo requerimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización. Los cambios o modificaciones a los informes presentados sólo podrán ser resultado de la solicitud de ajuste notificados por la autoridad, los cuales serán presentados en los mismos medios que el primer informe.

i) Cuando en los oficios de errores y omisiones se soliciten cambios y ajustes al informe, los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, deberán presentar una cédula donde se concilie el informe originalmente presentado con todas las correcciones mandadas en los oficios de conformidad con el artículo 322 del Reglamento de Fiscalización

j) El resultado del monitoreo será conciliado con lo reportado en el "Reporte de Operaciones Semanal" y en los informes de ingresos y gastos aplicados a las precampañas o a los procesos de obtención del apoyo ciudadano, de conformidad con el artículo 320 del Reglamento de Fiscalización.

k) En la notificación de los oficios de errores y omisiones de los Partidos Políticos Nacionales con acreditación local, se deberá mandar copia al Comité Ejecutivo Nacional, asimismo tanto los partidos políticos con acreditación local, como los partidos políticos locales y aspirantes a candidatos independientes deberán informar a la Unidad Técnica los nombres completos, dirección y teléfono de sus responsables financieros, dentro de los 5 días posteriores a la aprobación del presente Acuerdo.

PRESENTACIÓN DE INFORMES DE PRECAMPAÑA Y DE INGRESOS Y GASTOS PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO

Artículo 5.- Los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes, deberán presentar los informes de precampaña y de ingresos y gastos para la obtención del apoyo ciudadano, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 378, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 6.- Derivado de la revisión de ingresos y gastos de precampañas y los relativos a la obtención del apoyo ciudadano, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá los Dictámenes y Resoluciones, respecto del Proceso Electoral

Federal 2014-2015, así como de los Proceso Electoral 2014-2015 en cada entidad federativa.

Artículo 7.- Una vez que sean aprobados los dictámenes y resoluciones relativos a la fiscalización de los informes de precampaña y de la obtención del apoyo ciudadano, y se hayan determinado sanciones económicas, por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se informará a los Organismos Públicos Locales electorales, para que, en el ámbito de sus atribuciones realicen la retención de las ministraciones o el cobro de las sanciones impuestas.

Artículo 8.- El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo se sancionará de acuerdo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Reglamento de Fiscalización y el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. En el caso de los procesos locales también serán aplicables las reglas locales vigentes a la fecha de aprobación del presente Acuerdo que no se opongan a las Leyes Generales ni al Reglamento de Fiscalización, en cuyo caso prevalecerán las Leyes Generales y el Reglamento de Fiscalización.

SEGUNDO.- El contenido del presente Acuerdo será vigente para las precampañas electorales y los periodos de obtención del apoyo ciudadano, que formalmente desarrollen sus actividades en 2015, supuesto en el que encuadran las entidades federativas siguientes: Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Tabasco y Yucatán; así como para el Proceso Electoral Federal 2014-2015.

TERCERO.- La Unidad Técnica de Fiscalización presentará a la Comisión de Fiscalización para su aprobación un programa de trabajo de la fiscalización de precampañas y actividades de obtención del apoyo ciudadano relativo al ámbito federal. Respecto del ámbito local, la Unidad presentará uno por cada entidad federativa, mismo que deberá incluir la estrategia de capacitación, asesoría y acompañamiento a los partidos políticos, precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, en la implementación del presente Acuerdo, el cual difundirá entre los sujetos obligados.

CUARTO.- El Consejo General, a propuesta de la Comisión de Fiscalización, podrá ajustar los plazos para la presentación de los Dictámenes y Resoluciones respectivos, así como determinar el número de Dictámenes y Resoluciones que estime convenientes.

QUINTO.- La Unidad Técnica de Fiscalización, con el apoyo de la Unidad Técnica de Servicios de Informática, emitirá los procedimientos y manuales para la asignación de cuentas de acceso, así como para el uso y la operación del aplicativo descrito en el "Anexo Único" del presente Acuerdo.

SEXTO.- Con la aprobación del presente Acuerdo, y su ANEXO ÚNICO que forma parte integral del mismo, se da cumplimiento al artículo 75 de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que respecta a las precampañas y los procesos de obtención del apoyo ciudadano correspondientes a los procesos electorales 2014-2015, que formalmente se desarrollen en 2015.

SÉPTIMO.- El primer corte semanal de información que enviarán los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes, en seguimiento al artículo 4 del Resolutivo PRIMERO de este Acuerdo, deberá hacerse de manera acumulativa, de modo que contenga la información relativa a sus ingresos y egresos, desde el inicio del período de precampaña u obtención del apoyo ciudadano, hasta el momento en que se realice la carga.

OCTAVO.- Lo no previsto en este Acuerdo será resuelto por la Comisión de Fiscalización.

NOVENO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que notifique el presente Acuerdo a los Partidos Políticos Nacionales, que formalmente desarrollen en el 2015, sus actividades de precampañas, en el ámbito federal y local.

DÉCIMO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo a que notifique el presente Acuerdo, a los aspirantes a candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa, para el Proceso Electoral Federal 2014-2015.

DÉCIMO PRIMERO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo a que notifique al Organismos Públicos Locales, para que estos estén en condiciones de notificar partidos políticos locales y a los aspirantes a candidatos independientes en el ámbito local, que formalmente desarrollen sus actividades de obtención del apoyo ciudadano en el ámbito local, en el 2015.

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

DÉCIMO TERCERO.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 21 de enero de dos mil quince, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular los Criterios relativos a las características de la propaganda utilitaria, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

CUARTO. Síntesis de los agravios. El partido político apelante controvierte el Acuerdo INE/CG13/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se califican los gastos que se consideran como de precampañas así como para la obtención del apoyo ciudadano, así como los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos, respecto de las precampañas y obtención del apoyo ciudadano, correspondientes al proceso electoral federal y local 2014-2015, en razón de dos aspectos sustanciales: La disconformidad del acuerdo impugnado con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a lo que debe considerarse como gasto de precampaña; y la omisión de implementar el Sistema de Contabilidad en Línea de los Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos y la opacidad resultante.

Los motivos de inconformidad que hace valer se sintetizan a continuación:

I. Disconformidad del acuerdo impugnado con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Con relación a este tema, el apelante afirma que el Acuerdo combatido incurre en deficiencia e ilegalidad, toda vez que la disposición combatida no pone “en conexión” los gastos de precampaña y campaña, a diferencia de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que esta última norma general, precisa que se utilizaran las disposiciones aplicables a los actos de campaña y propaganda electoral.

Particularmente, hace referencia a lo dispuesto en el artículo 230, de la mencionada Ley General, que específicamente equipara los gastos de precampaña a los de campaña previstos en el numeral 243, párrafo 2, incisos a) hasta d), lo que no se hace en el Acuerdo impugnado.

Afirma al respecto, que tanto los reglamentos y los acuerdos regulativos de los procesos de selección interna de candidatos a cargos populares de elección, como de las precampañas, deben sujetarse, ser conformes, y armonizar con la ley general citada, en razón de su jerarquía normativa, por lo que asegura, se trastoca dicho principio, así como que se incurre en indebida fundamentación y motivación.

En concepto del apelante se distorsiona la **facultad reglamentaria de la autoridad responsable y se viola el principio de reserva de ley**. El accionante enumera los aspectos siguientes, que esencialmente, le sirven de apoyo para controvertir el Artículo 2, del Acuerdo impugnado.

A. Propaganda utilitaria elaborada con materia textil

En cuanto a este aspecto, asegura que ese concepto, incluido en el artículo 2 del acuerdo impugnado, es violatorio de lo dispuesto en los artículos 230, 231, y 243, párrafo 2, inciso, fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque dichos preceptos utilizan una diversa categoría que denominan **propaganda utilitaria y otros similares**.

En relación a este tema, afirma que la manera como lo regula el acuerdo impugnado genera una situación absurda, pues

bastaría entonces elaborar promocionales utilitarios con otro tipo de material o sin logos, imágenes o propuestas políticas del precandidato que lo distribuya para eludir la ley.

De esa forma, asegura que el Acuerdo debió haberse diseñado en la forma como lo señala el artículo 243, párrafo 2, inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En relación a este tema, invoca el partido recurrente que incluso el artículo 195, del Reglamento de Fiscalización también considera entre los gastos de propaganda de precampaña los relativos a la propaganda utilitaria o similares, motivo por el cual, sostiene que el Acuerdo impugnado no es acorde ni con la ley ni con el citado Reglamento de Fiscalización.

Desde su punto de vista, para los efectos de determinar el tope de gastos de campaña, todo promocional utilitario, ya sea elaborado con material textil o no, o bien, que contengan o carezcan de imágenes o propuestas del precandidato, **deben quedar comprendidos dentro de los gastos de precampaña.**

B. Exclusión de mantas, volantes, pancartas equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados.

Señala que el mencionado artículo 2, del Acuerdo impugnado, excluye o no considera esos objetos para el cómputo de gastos de precampaña con lo que se puede generar una simulación contraria al principio de autenticidad electoral e inequidad en la competencia respecto de otros precandidatos que no hagan ese tipo de gastos por carecer de recursos o por cualquier otra circunstancia.

C. Gastos operativos.

En cuanto a este tópico, afirma la parte inconforme que el multicitado artículo 2, del Acuerdo controvertido, omite considerar los **sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares**, con lo que asegura, es contrario a lo dispuesto por el artículo 41, bases IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D. Producción de mensajes para radio y televisión

Con relación a este tipo de gastos, afirma que deben considerarse como erogaciones realizadas para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción así como los demás inherentes al mismo objetivo.

II. Omisión de implementar el Sistema de Contabilidad en Línea de los ingresos y gastos de los Partidos Políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

De manera sustancial se inconforma por no haberse implementado este sistema, ya que en su concepto, se priva tanto a los ciudadanos como afiliados del derecho a la información, ya que el hecho de que el Instituto Nacional Electoral cuente con un sistema de fiscalización en línea, le permite cumplir con el principio constitucional de máxima transparencia en su función fiscalizadora, y establecer las condiciones adecuadas de respeto, promoción y garantía de acceso al ciudadano a la información, tanto en poder de los partidos políticos, como coaliciones,

candidatos, precandidatos y aspirantes a cargos de elección popular.

Invoca al efecto, lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución, así como 13.1., de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Explica que en ese sentido, la autoridad administrativa electoral, desatendió de manera unilateral, sin que haya mediado una decisión plenaria del Consejo General, y omitió proponer un programa para sustituir un contrato plurianual de prestación de servicios con las empresas Scytl México, S. de R.L. de C.V.; Scytl Secure Electronic Voting, S.A.; Soe Software Corporation; Cloud Data Processing And Storage, S.A. de C.V.; y Mainbit, S.A. de C.V. identificado con la clave INE/SERV/024/2014, bajo el supuesto de que aparentemente la empresa que encabeza el consorcio referido dejó de entregar y poner en operación el denominado Módulo de Contabilidad en el tiempo límite convenido, es decir el catorce de diciembre de dos mil catorce.

Refiere al respecto, que incluso el Reglamento de Fiscalización establece que, hasta en tanto no se implementara el sistema, los sujetos obligados deberán generar por sus propios medios los reportes que se señalan en el mismo, hasta la fecha en que sea liberado el Sistema de Contabilidad en Línea. Además, que el artículo Sexto Transitorio de ese reglamento establece que la ciudadanía podrá acceder a la información contenida en el Sistema de Contabilidad en Línea, una vez que se haya habilitado el Módulo de Transparencia.

Al respecto, el partido político actor afirma que, en su caso, lo anterior estaría previsto para el ocho de junio de dos mil quince,

situación que parece poco probable, y casi imposible, máxime si se rescinde el contrato bajo el procedimiento administrativo iniciado por la autoridad responsable.

Al margen de lo anterior, el partido político actor afirma que actualmente no se ha puesto sobre la mesa de discusión algún programa específico para el establecimiento de un sistema emergente de fiscalización en línea, que pudiera atenuar el desfase en los procedimientos inicialmente encaminados a la implementación de dicho sistema, en los términos que lo ordenó la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El apelante afirma que la manera más eficaz 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, es la puesta en operación y desarrollo del sistema de contabilidad en línea, tal como lo reconocieron algunos consejeros electorales en la discusión del acuerdo impugnado en este medio de impugnación.

De ahí que el partido político asevere, que el retraso u omisión de la puesta en operación del sistema en línea, lleva a la autoridad responsable a incumplir con lo establecido en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, pero además, con lo dispuesto en el artículo 191, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la obligación de la autoridad responsable de 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 estos en materia de fiscalización.

Desde el punto de vista del accionante, esta situación no otorga garantía ni certeza de que realmente se piense implementar en el actual proceso comicial dicho sistema de contabilidad en línea, que además, debería ser similar a los sistemas informáticos de contabilidad previstos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la medida que los sujetos obligados a rendir informes financieros y cuentas lo deben hacer en línea y en tiempo real.

Afirma el instituto político apelante, que no establece una ruta definida en cuanto tiempos y formas, y aunque existe un Plan de Trabajo de la Comisión de Fiscalización, no precisan fechas o periodos de concreción, por lo cual existe incertidumbre en que pudiera cumplirse o no en este año, antes o después de las elecciones, puesto que no señala fechas de posible cumplimiento para la implementación, desarrollo y puesta en operación del sistema, lo que se traduce en una omisión y por tanto en una violación a los postulados de la reforma constitucional en materia electoral.

III. Violación al principio de no retroactividad.

Sostiene el partido político apelante, que el acuerdo de fiscalización establece un límite legal para aprobación del Acuerdo de Fiscalización así como los transitorios de la reforma constitucional y legal que dieron a la autoridad responsable un término de ciento ochenta días para la emisión de normas, que ahora se pretenden instrumentar en forma retroactiva, al no contar con el sistema en línea que debe y debió instrumentarse para poder realizar la fiscalización, creando normas que rompen el principio de no retroactividad.

QUINTO. Precisión del alcance del acuerdo impugnado.

Como se explicó en la parte de antecedentes de la presente resolución, la autoridad responsable dictó el acuerdo que por esta vía se combate el veintiuno de enero de dos mil quince, es decir, veintidós días después de iniciado el periodo de obtención del apoyo ciudadano y once días después del inicio de las precampañas federales.

Al momento de la emisión de la presente ejecutoria, en algunas entidades Federativas aún se está llevando a cabo la fase de precampañas de las elecciones locales, específicamente en los Estados de Campeche, Guerrero, México, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tabasco, incluso en el Estado de Chiapas no han dado comienzo.

Particularmente, en los Estados de México, Campeche, Guerrero y Sonora, el periodo de campaña culminará en los meses de marzo y abril.

Además, el proceso constitucional y legal de búsqueda y recepción de apoyo ciudadano para candidatos a cargos de elección popular en el orden federal y local aun está transcurriendo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 369 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De ese modo, lo que esta Sala Superior determine con relación a la regularidad constitucional de lo dispuesto en el acuerdo INE/CG13/2015 generará dos consecuencias claramente identificables: establecer en definitiva los criterios de clasificación de los gastos de precampaña, lo que redundará de manera directa en los procesos comiciales locales en los que aún se esté

desarrollando la etapa de precampañas, pero además, servirá de base para la aplicación de los criterios de clasificación que de esos gastos se haga en la revisión de informes de los mismos, esto es tendrá relevancia especial en el ámbito de la fiscalización que se haga con posterioridad de los gastos precampaña.

SEXTO. Disconformidad del acuerdo impugnado con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Del análisis integral de la demanda² se advierte que el recurrente, medularmente controvierte en su escrito inicial, y señala como acto impugnado el Acuerdo INE/CG13/2015, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; dicho acuerdo, en su numeral 2 estableció lo siguiente:

[...]

GASTOS DE PRECAMPAÑA Y PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO.

Artículo 2.- En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4 y 211, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se considera gastos de precampaña los relativos a: **propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos; propaganda utilitaria elaborada con material textil; producción de los mensajes para radio y televisión; anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet cumpliendo con los requisitos establecidos en el Reglamento, respecto de los gastos de campaña.** En el caso de las precampañas locales, se deberá considerar lo previsto en las leyes y Reglamentos locales que no se oponga a las leyes generales y Reglamento de Fiscalización.

Como ya se explicó, en su primer agravio, el recurrente afirma que con una simple comparación entre el contenido del

2 El criterio antes señalado, encuentra sustento en la Jurisprudencia 4/99, consultable en las páginas 445 a 446, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR."

numeral trasunto y lo previsto por los artículos 230, 231 y 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la autoridad responsable incurre en una violación al **principio de reserva de ley**, esencialmente, porque reduce los conceptos que la Ley General determina como gastos de precampaña.

Refiere que de ese modo, el acuerdo impugnado limita el ámbito de regulación, al considerar que solo la propaganda utilitaria elaborada con material textil debe considerarse como gasto de precampaña, sin tomar en cuenta que el artículo 243, contempla otros aspectos similares.

En principio, resulta conveniente señalar que una interpretación sistemática y 231, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de lo dispuesto por el artículo 44, párrafo 1, inciso jj) el Consejo General tiene la atribución de dictar los acuerdos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, entre ellas, emitir reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas.

En paralelo, el artículo 75 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo al inicio de las precampañas debe **determinar el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña.**

Ahora, en atención al agravio que se hace valer, es menester señalar que la facultad reglamentaria que detenta el Instituto Nacional Electoral se inscribe necesariamente en el

ámbito de otros principios que la moderan y le dan funcionalidad en el ámbito de un esquema democrático, a saber, los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, los cuales el recurrente aduce vulnerados, y que son reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Para tal efecto, es pertinente traer a cuentas el criterio sostenido en diversas ejecutorias de esta Sala Superior, en los que se ha determinado que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en la Ley, cuyo valor queda por supuesto subordinado a ésta.³

Este órgano jurisdiccional ha señalado que el ejercicio de esa facultad, jurídicamente queda sujeto a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Con base en estos principios, es viable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos a de efecto dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales.

Desde esa perspectiva es dable considerar, que disposiciones normativas definan o den contexto al ámbito material, subjetivo, territorial y temporal, que corresponde a la propia ley, en razón de dotar de funcionalidad al marco normativo, premisa complementaria del principio de reserva de ley.

3 SUP-JDC-357/2014, SUP-JDC-41/2013 y acumulados, entre otros.

En ese orden, la ley debe conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento el creador reglamentario llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

Respecto al principio de jerarquía normativa, éste se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente deben detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley, y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

De ahí que, si la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico, al reglamento sólo le compete definir los elementos modales, de instrumentación o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su dimensión completa; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse o disminuirse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte en el

correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción normativa.

De ese modo, la regularidad constitucional de una disposición reglamentaria o acuerdo, encuentra una primera exigencia atinente a que sus disposiciones guarden congruencia con las normas legales, a las cuales, en su caso, sólo pueden explicitar o proveer para su adecuado desarrollo.

De acuerdo a lo considerado con anterioridad, es posible advertir que en el caso particular, el Acuerdo General INE/CG13/2015, dado el diseño normativo que establece, determina una clasificación de los gastos que deben considerarse de precampaña acotada a parámetros más específicos que los que se prevén en el artículo 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los términos que enseguida se ilustran:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Acuerdo General INE/CG13/2015
<p>Artículo 243.</p> <p>1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.</p> <p>2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:</p> <p>a) Gastos de propaganda:</p> <p>I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;</p> <p>b) Gastos operativos de la campaña:</p> <p>I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;</p> <p>c) Gastos de propaganda en diarios,</p>	<p>Artículo 2.- En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4 y 211, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se considera gastos de precampaña los relativos a: propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos; propaganda utilitaria elaborada con material textil; producción de los mensajes para radio y televisión; anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet cumpliendo con los requisitos establecidos en el Reglamento, respecto de los gastos de campaña. En el caso de las precampañas locales, se deberá considerar lo previsto en las</p>

<p>revistas y otros medios impresos: l. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: l. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo. [...] ⁴</p>	
---	--

En la especie, se aprecia que la reglamentación que ahora se analiza revela un apartamiento claro del principio de reserva de ley, dado que norma de manera más específica y acotada el marco de gastos que deben ser considerados como de precampaña, erigiendo así, un marco de prohibición más reducido que aquél que fue diseñado a través de la ley general.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que en ejercicios anteriores en los que el Instituto Nacional Electoral ha ejercido su facultad reglamentaria había optado por un seguimiento cabal de lo ordenado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales lo que hace patente que la disposición reglamentaria que se analiza, se presenta incuestionablemente con un contexto de prohibición reducido de frente a la Ley General lo que deviene suficiente para determinar que vulnera a su vez el principio de reserva legal explicado anteriormente.

De ese modo, la vulneración que se genera, trasciende al principio de certeza jurídica, dado que el estatus legal se presenta menos restrictivo, lo que puede generar una confusión entre los

⁴ El subrayado es propio.

destinatarios de la norma, los cuales quedan incluso sujetos a una disposición de carácter sancionador con base en un estado normativo que es distinto al dispuesto en la ley.

En mérito de todo lo anterior, esta Sala Superior considera que el agravio en estudio es **fundado**.

SÉPTIMO. Falta de implementación del sistema de contabilidad en línea.

A. Marco normativo.

Para iniciar el estudio de los motivos de disenso, resulta indispensable precisar las normas constitucionales y legales aplicables:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41.

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

2. La preparación de la jornada electoral;

[...]

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.

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 30.

[...]

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

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

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

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

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

Artículo 190.

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

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

[...]

Artículo 191.

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

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

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

[...]

Artículo 192.

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

[...]

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

Artículo 196.

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

[...]

Artículo 199.

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

[...]

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

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

[...]

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 59.

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

Artículo 60.

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

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

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

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

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

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

f) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;

g) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;

h) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;

i) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;

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

k) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

2. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los

partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

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

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.

A continuación, se reseña la transición normativa constitucional y legal que se ha dado a partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en la cual como se verá, se planteó la necesidad de que los mecanismos de fiscalización ingresaran a un esquema eficiente a través de la utilización de medios electrónicos.

Para tal efecto, es conveniente traer a cuentas algunos extractos y la perspectiva que orientó la exposición de motivos de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, debe resaltarse que, una de las aportaciones esenciales de esa reforma constitucional político-electoral según diversas iniciativas con proyecto de decreto que eventualmente dieron lugar a su configuración, consistió en la inaplazable necesidad de aplicar al proceso electoral mexicano la “fiscalización”, entendida ésta como el “ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de las autoridades competentes, con el objeto de asegurar que los comicios conforme a la legislación electoral, se traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos”⁵.

En una de las iniciativas, se afirma que la vigilancia y la fiscalización efectiva de los actos y los recursos de los partidos políticos, y de sus precandidatos y candidatos, era un “aspecto pendiente” de las previas reformas electorales, lo que convenía superar, pues se contaba hasta ese momento con un sistema ineficiente y con mecanismos débiles en la materia, los que no lograban fiscalizar con prontitud el financiamiento político-electoral, en particular de los gastos de precampaña y campaña, situación ésta que comprometía gravemente la equidad y transparencia en la competencia electoral de nuestro país.

Atendiendo a las disposiciones constitucionales ordinarias y transitorias aplicables ya citadas, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, fueron publicadas las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales y General de Partidos Políticos; ordenamientos estos que entraron en vigor al día siguiente. En el artículo transitorio sexto del primero de ellos, se estableció que la autoridad responsable debía dictar “los acuerdos necesarios para hacer efectivas” sus disposiciones y que debía “expedir los

⁵ Véase Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicional la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de vigilancia y fiscalización electoral, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de veinte de agosto de dos mil trece.

reglamentos” que se derivaran del mismo “a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor”; mientras que en el artículo transitorio cuarto del segundo ordenamiento, se le ordenó dictar “las disposiciones necesarias” para hacerla efectiva “a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce”.

Con relación a lo expuesto con antelación, el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política-Electoral, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y que entró en vigor al día siguiente, determinó que el Congreso de la Unión debía expedir, a más a tardar el treinta de abril siguiente, las normas previstas en el artículo 73 fracciones XXI, inciso a), y XXIX-U, constitucional (artículo transitorio segundo).

Particularmente, según ese decreto –de acuerdo con esa última fracción citada–, la ley general que debía regular a los partidos políticos nacionales y locales tenía que incorporar un “sistema de fiscalización” sobre el origen y el destino de los recursos con los que contaban los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, debiendo incluir lo siguiente:

a) Las facultades y procedimientos para que esa fiscalización se realizara de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

b) Los lineamientos homogéneos de la contabilidad, que debía ser pública y de acceso por medios electrónicos;

c) Los mecanismos por los cuales los sujetos obligados debían notificar al consabido órgano de fiscalización, la

información sobre los contratos que suscribieran durante las campañas y los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiera y la relativa al gasto y las condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados, en el entendido que tales notificaciones debían realizarse previamente a la entrega de los bienes o a la prestación de los servicios respectivos;

d) Las facultades del Instituto para comprobar el contenido de esos avisos previos de contratación;

e) Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones que emitiera la propia autoridad electoral;

f) La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del Instituto, justamente en los términos que éste mismo fijara, mediante disposiciones de carácter general;

g) La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior por conducto del propio Instituto; y,

h) Las sanciones que debían imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones (artículo transitorio segundo, fracción I, inciso g, numerales 1 a 8).

El análisis de la normatividad anterior, permite apreciar que en el orden constitucional se ha implementado, -en la reforma constitucional de febrero del año anterior y en la lógica del

principio de máxima publicidad y transparencia- un deber sustancial en materia electoral de generar lineamientos homogéneos de contabilidad a partir del acceso por medios electrónicos.

A su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como disposición marco en el nuevo contexto nacional, a través del cual hoy se cimienta toda la organización electoral, ha reafirmado el deber de establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento eficaz e idóneo de las obligaciones en materia de fiscalización, y de manera muy destacada se ha establecido un imperativo de desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos.

Lo anterior, en el entendido que las leyes generales o leyes marco establecidas por el Congreso de la Unión, son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia sino que buscan ser una plataforma mínima que debe orientar la normatividad nacional.

Bajo esa arista, el Instituto Nacional Electoral a través del ejercicio de su facultad reglamentaria, ha dispuesto expresamente que para cumplir los propósitos trazados por la Constitución y la ley, resulta necesario adoptar el Sistema en Línea de Contabilidad, como acceso seguro, registro y de consulta en línea de operaciones por parte de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes.

En el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, dicho sistema –al que denomina indistintamente “Sistema de Contabilidad en Línea” o “Sistema en Línea de

Contabilidad”– que se define en su propia normativa reglamentaria como **“un medio informático que cuenta con mecanismos seguros a través de los cuales los partidos políticos 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”** (artículo 35, numeral 1), o bien, “un medio informático que cuenta con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información en él contenida” (artículo 39, numeral 1).

Como parte de sus características, dicho sistema debe: i. Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los sujetos obligados con terceros; ii. Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable; iii. Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivadas de la gestión financiera; iv. Verificar en forma automatizada la veracidad de las operaciones e informes reportados por los sujetos obligados; y, v. Poner a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados y “auditada” por el Instituto en términos de la normatividad aplicable (artículo 35, numerales 2 a 6). Luego, dicho sistema deberá realizar al menos estas funciones: a) Acceso seguro, registro y consulta en línea de operaciones por parte de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes; b) Acceso a su configuración, administración y operación por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, y, c) Consulta de información pública por parte de la ciudadanía (artículo 39, numeral 2, incisos a) a c).

También es oportuno mencionar, que en el diseño y alcances del Sistema aprobado por el Consejo General mediante

el Acuerdo INE/CG120/2014, de trece de agosto de dos mil catorce, se propuso atender los retos que implica la obligación de desarrollar instrumentos en línea en materia de contabilidad. A la par, se buscó incorporar herramientas para fortalecer y facilitar la revisión de un volumen considerablemente mayor de informes y operaciones y, que, al mismo tiempo, contribuyera al cumplimiento de las nuevas obligaciones en materia de transparencia.

Los tres módulos que componen el Diseño del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos, de conformidad con el diseño elaborado por la autoridad responsable son:

- **Contabilidad en Línea.-** Por medio del cual los sujetos obligados registrarían sus operaciones de ingresos y egresos, día a día, tan pronto son ejercidos los recursos.
- **Fiscalización Inteligente.-** Enfocado a verificar en forma automatizada a partir de un modelo de riesgo la veracidad de las operaciones e informes reportados.
- **Transparencia.-** Concentrada en poner a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el Instituto.

Como se puede advertir, uno de sus propósitos centrales del Sistema es la consulta de información pública por parte de la ciudadanía y su principal atributo, -tal como lo reconoció el propio Instituto Nacional Electoral- *es la posibilidad de identificar cada operación, adquisición de activos fijos, su costo, y relacionarla con la documentación que en su caso, la sustente.*

Otro aspecto favorable que encontró el Instituto Nacional Electoral en el nuevo sistema a implementar, es la posibilidad de

identificar si los estados financieros coinciden con los saldos de las cuentas contables a la fecha de su elaboración, balanza de comprobación y auxiliares contables, y garantizar que se asienten correctamente los registros contables. De manera destacada, se sostuvo que para los bienes adquiridos por donación o aportación, previó control específico de dichos bienes, el sistema permite identificar a los donantes o aportantes.

En suma, el Instituto Nacional Electoral señaló que el sistema da la viabilidad de 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.

En ese contexto, la propia autoridad electoral administrativa nacional orientó de manera firme que la implementación del sistema de contabilidad en línea, representaría un insumo fundamental que ofrecería expectativas de registrar en tiempo real las operaciones que lleven a cabo los partidos políticos, entre otros aspectos, en las aportaciones o donativos que reciban, solventando una problemática apreciada en experiencias anteriores, asegurando en su máxima dimensión la exigencia de transparencia en los procesos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

B. El control constitucional de los actos administrativos.

Tal como se ha señalado en líneas precedentes, el acto reclamado por el partido político apelante consiste en la “*omisión*” o *retardo “injustificado”* que atribuye a la autoridad administrativa electoral, en razón de que actualmente no ha culminado o

alcanzado la consolidación de la implementación del Sistema de Contabilidad en Línea.

En principio, debe señalarse que el control de la constitucionalidad de actos administrativos, tradicionalmente, ha identificado un determinado segmento de actuaciones que no son susceptibles de escrutinio jurisdiccional.

Particularmente, se ubican en esa porción de actos no tutelables mediante control constitucional, aquellos que por sí mismos no pueden producir efectos directos en el ámbito de las personas, dado que requieren un desarrollo legislativo posterior. Este tipo de normas, conocidas como **programáticas**, se emiten con el propósito de realizar los fines del Estado mediante la implementación de planes, programas o en general líneas de trabajo que conforman integralmente la actuación administrativa y organizacional de los entes públicos.

En esa tesitura, la doctrina administrativa reconoce un concepto o noción que constituye un concepto útil para el funcionamiento de los órganos del Estado en su actividad programática, como es la **discrecionalidad administrativa**.

Con base en la discrecionalidad administrativa los entes públicos encargados de la función estatal tienen un margen amplio de decisión para adoptar de entre diversas alternativas técnicas, aquella que satisfaga en mayor medida en el caso singular y concreto, la finalidad de interés público que la norma atributiva de competencia le asigna.

En ese tamiz, la actividad discrecional de la administración, permite la libertad de escoger, en vista de las circunstancias

(mérito y oportunidad), si debe utilizarla y de qué manera ejercerla; en acatamiento de los principios de **legalidad, objetividad, razonabilidad, eficacia y eficiencia en la actuación del Estado.**

Por tal motivo, la revisión judicial de los actos discrecionales administrativos se ha entendido limitada al examen de sus elementos o parámetros reglados como son: competencia, forma, causa y finalidad.

Entre las razones que han justificado el concepto de **discrecionalidad técnica**, está esencialmente el que consiste en que en muchas ocasiones, existen decisiones que debe tomar la Administración Pública o los órganos administrativos en general, de una alta complejidad técnica cuyo conocimiento, manejo y sobre todo, la asunción de responsabilidad correspondiente debe recaer esencialmente en los mencionados órganos, ya sea mediante su gestión, contratación, operatividad, y en general en su aplicación práctica.

No sería dable que el compromiso institucional fuera asumido por un órgano que despliega funciones material y formalmente jurisdiccionales, al cual, únicamente le compete su revisión judicial y en su caso, decisiones que provean para alcanzar su eficacia y materialidad.

Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha establecido que *el control judicial de la discrecionalidad técnica, - concepto acuñado por el alemán Bernatzik en el siglo XIX- de los órganos calificadoros, debe efectuarse como una revisión de la legalidad de dicha actuación, no pudiendo el juez sustituir las valoraciones fácticas de la administración por las suyas propias, -*

si estas se encuentran dentro del margen de apreciación de la discrecionalidad técnica-, sin infringir los límites legales.

En ese contexto, se inscriben los actos cuya omisión se reclama en el caso particular, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En concreto, el artículo 191, párrafo 1, inciso b) de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como una de sus atribuciones: desarrollar, implementar y administrar el Sistema en Línea de Contabilidad de los partidos políticos, así como mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización, en función de su capacidad técnica y financiera.

La inserción de los Estados nacionales al control difuso de la convencionalidad, a través del cual adquieren un deber fundamental de proteger los derechos humanos, el cual se ha visto acentuado en nuestro país mediante la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, ahora implica un imperativo esencial que debe ser asumido por los Tribunales Constitucionales y que permite visualizar a los actos tradicionalmente identificados en el contexto de la discrecionalidad técnica administrativa, como actos susceptibles de ser revisados e impulsados a través del control constitucional.

Es así, que incluso cuando se impugnan actos de la administración estatal que originalmente, debían haber sido concebidos bajo el resguardo de la amplia discrecionalidad técnica, es dable hoy, para los tribunales constitucionales abordar el análisis de aquellos que por sus propios propósitos y alcances

incidan o puedan incidir en la afectación de derechos humanos con una dimensión colectiva.

El carácter asumido por los jueces constitucionales de frente al compromiso internacional que implica la protección de derechos humanos, no permite que una asignatura que pueda tener trascendencia en la vulneración general de derechos humanos quede desprovista de tutela jurisdiccional.

En ese orden, es patente que en el caso particular, la implementación del Sistema de Contabilidad en Línea, de cuya omisión hoy se duele el instituto político actor, representa una actuación a cargo del Instituto Nacional Electoral susceptible de ser objeto de examen en lo tocante exclusivamente a su implementación y su materialidad, desde la arista de su marco legal de cumplimiento, dado que como lo asumió el propio instituto, los fines que motivaron su adopción son precisamente alcanzar la consolidación de un modelo eficaz de contabilidad acorde con los principios de **máxima publicidad y transparencia**, en su propia perspectiva.

C. Desarrollo del contexto administrativo del caso.

De las constancias que obran en autos, y específicamente del cumplimiento al requerimiento hecho por el Magistrado instructor, efectuado por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio con clave alfanumérica INE/SCG/112/2015, se advierten una serie de actos administrativos que ha llevado a cabo la autoridad responsable, a fin de implementar el Sistema de Contabilidad en Línea, los más relevantes son los siguientes:

1. Dos de julio de dos mil catorce. Para contribuir a la

instrumentación del modelo de fiscalización derivado de la reforma electoral de dos mil catorce, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG85/2014, mediante el que instruyó a la Junta General Ejecutiva, realizara los trabajos para el desarrollo del Sistema en Línea de Contabilidad, bajo la Coordinación de la Secretaría Ejecutiva.

2. Catorce de julio de dos mil catorce. En sesión extraordinaria, mediante Acuerdo INE/CG98/2014, el Consejo General aprobó un primer Plan de Trabajo para el desarrollo del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos.
3. **Trece de agosto de dos mil catorce.** Mediante acuerdo INE/CG120/2014, el Consejo General, aprobó el Diseño y Alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes y Precandidatos.
4. **Treinta de septiembre de dos mil catorce.** Se suscribió con el consorcio encabezado por Scytl de México, S. de R.L de C.V. el contrato plurianual INE/SERV/024/2014, cuyo objeto es la prestación del **“servicio para la Implementación y Soporte del Sistema de Contabilidad en Línea de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos”**.
5. Entre el primero de octubre y catorce de diciembre de dos mil catorce; ésta última fecha fue prevista para que la empresa citada en el punto anterior diera el primer entregable pactado en el contrato (Módulo de Contabilidad), la Unidad Técnica de Fiscalización sostuvo con el personal del proveedor cuarenta y dos reuniones de trabajo.
6. **Siete de octubre de dos mil catorce.** El Consejo General

en su sesión extraordinaria de esta fecha, emitió el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LAS REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN; ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERAN COMO DE PRECAMPAÑAS EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 **QUE INICIAN EN 2014**”, identificado con la clave INE-CG203/2014, mismo que incluye un anexo único, en el que se dispone la obligación de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, de emitir los manuales y mecanismos de disponibilidad del reporte semanal de operaciones así como el informe de precampaña.

7. **Veintitrés de diciembre de dos mil catorce.** El Consejo General emitió el “REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN que ABROGÓ AL DIVERSO APROBADO EL 4 DE JULIO DE 2011 POR EL CONSEJO GENERAL DEL ENTONCES INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.
8. **Diecinueve de enero de dos mil quince.** Ante la omisión en la presentación del primer entregable denominado “Módulo de Contabilidad”, la autoridad responsable determinó iniciar las acciones relacionadas con el procedimiento administrativo de rescisión del contrato en párrafo anterior referido.
9. **Veintiuno de enero de dos mil quince.** El Consejo General emitió el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DETERMINAN LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS Y PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO; ASÍ COMO LOS MEDIOS PARA EL

REGISTRO Y CLASIFICACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS, RESPECTO DE LAS PRECAMPAÑAS Y OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL 2014-2015”, identificado con la clave INE/CG13/2015. Acuerdo por esta vía impugnado.

10. **Veintiocho de enero de dos mil quince.** El Consejo General en su sesión extraordinaria de esta fecha, analizó el “INFORME QUE PRESENTA LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA EN LÍNEA DE CONTABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS” en el que se detallan los asuntos relativos a los antecedentes, proceso de adquisición, condiciones del contrato, desarrollo de los trabajos y, el inicio del procedimiento de rescisión del contrato.

11. En esa misma fecha la autoridad responsable emitió el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INSTRUYE A LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA A REALIZAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA APLICACIÓN INFORMÁTICA QUE CONTRIBUYA AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS, ASÍ COMO DE LAS ATRIBUCIONES QUE EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN TIENE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL”, identificado con la clave INE-CG47/2015.⁶

⁶ El mencionado acuerdo fue impugnado ante esta Sala Superior a través del diverso recurso de apelación SUP-RAP-29/2015.

12. **Dieciséis de febrero de dos mil quince.** Mediante oficio INE/SCG/0136/2015, de veinte de febrero de dos mil quince, el Secretario del Consejo General informó que la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó el Plan de Trabajo para el desarrollo e implementación de una aplicación informática que contribuya al cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y candidatos, así como de las atribuciones que en materia de fiscalización tiene el Instituto Nacional Electoral.

La secuencia narrada pone de relieve una serie de actos administrativos y contractuales que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha efectuado, encaminados a implementar el Sistema de Contabilidad en Línea.

De los cuales se destaca, que aprobó el primer plan de trabajo para el desarrollo del sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos, desde la sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil catorce.

A partir de ello, para la autoridad responsable fue instrumentalmente viable, entre otros extremos, determinar los “requerimientos técnicos de contratación”, y el diseño del propio sistema, en el plan que trazó, que servirían de origen para realizar el procedimiento de contratación pública.

Posteriormente, el treinta de septiembre de dos mil catorce, se suscribió el “contrato plurianual de prestación de servicios” con la participación conjunta de las empresas Scytl México, S. de R.L. de C.V., Scytl Secure Electronic Voting, S.A, Soe Software

Corporation, Cloud Data Processing and Storage, S.A. de C.V. y Mainbit, S.A. de C.V.

El objetivo principal de ese instrumento contractual, fue “el servicio para la implementación y soporte del sistema de contabilidad en línea de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos”.

Sin perjuicio de lo señalado, también se advierte que la autoridad responsable previó en el acuerdo INE/CG263/2014, que contiene el Reglamento de Fiscalización, en sus preceptos transitorios, un sistema de fiscalización temporal, en tanto no se encontraba en operación el Sistema de Contabilidad en Línea, lo cual se constata en lo siguiente:

Tercero. En tanto inicie la operación del sistema de contabilidad en línea, los partidos, coaliciones, aspirantes y candidatos independientes, deberán cumplir con las “Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como con los gastos que se considerarán como de precampañas para el proceso electoral 2014-2015”, que inicien en 2014 o 2015, señaladas en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral 203/2014, aprobado en sesión extraordinaria el 7 de octubre de 2014.

Cuarto. Los sujetos obligados deberán generar por sus propios medios los reportes que se señalan en el Reglamento, hasta la fecha en la que sea liberado el Sistema de Contabilidad en Línea.

[...]

Sexto. La ciudadanía podrá acceder a la información contenida en el Sistema de Contabilidad en Línea, una vez que se haya habilitado el Módulo de Transparencia.

De la anterior transcripción se aprecia, que la propia autoridad responsable emitió una norma que **previó la utilización de un sistema eventual, que permitiera la fiscalización de los recursos públicos, mismo que se encontraba establecido en el Acuerdo INE/CG203/2014, desde el siete de octubre de dos mil catorce.**

Es oportuno precisar, que en el citado acuerdo se desarrolló el denominado “Aplicativo Electrónico Único”; que a decir de la autoridad responsable, es un instrumento electrónico que complementa el sistema de fiscalización de las precampañas, y que además se ajusta a las “reglas” para que la contabilidad tenga lugar en “línea”; mismo que fue diseñado por la autoridad responsable, y a través del cual, los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente deben registrar de manera detallada cada operación relativa a sus ingresos y gastos de precampaña, para su fiscalización.

Ese instrumento prevé la entrega en línea de dos tipos de documentos: reportes semanales e informes de precampaña. Los reportes semanales se realizan por medio de un archivo electrónico con elementos de seguridad que la autoridad hace llegar a los sujetos obligados.

La información que en dichos informes puede registrarse, sustancialmente consiste en datos generales sobre el partido, precandidato, entidad, distrito y municipio; asimismo, se registran operaciones de ingresos y egresos con el comprobante correspondiente y las operaciones de egresos.

El “Aplicativo Electrónico” implementado y administrado por la autoridad responsable se caracteriza, por la propia descripción que hace el Instituto Nacional Electoral, por la puesta a disposición de los sujetos obligados de una herramienta en línea, es decir disponible en internet, por medio de la cual éstos remiten en forma completa, los archivos que previamente les hizo llegar la autoridad, así como los comprobantes digitales de cada una de las operaciones realizadas.

Adicionalmente, con el propósito de salvaguardar la integridad de la información y garantizar la seguridad en el envío, la herramienta por medio de la cual se envía la información, requiere que los sujetos obligados utilicen su Firma Electrónica Avanzada (FIEL) para refrendar el envío y establecer sellos electrónicos a la información remitida.

Además, el Consejo General previó que dicha Aplicación Informática tome en cuenta las definiciones establecidas en el documento “Diseño y Alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos”, como elemento conceptual que sirve de base para la aplicación tecnológica que, junto con otros elementos, permita a la autoridad el mejor desempeño de sus atribuciones.

Debe puntualizarse que el denominado “Aplicativo Electrónico”, se encuentra en operación desde octubre de dos mil catorce; y a través de éste, los sujetos obligados han rendido cuentas en los periodos de precampaña local que iniciaron en dos mil catorce.

La primera experiencia de su aplicación de orden local se tuvo en el Estado de Guanajuato, en el cual se presentaron mediante el aplicativo electrónico, los informes correspondientes a ciento cincuenta y dos precandidatos y aspirantes que realizaron actividades de precampaña o de obtención del apoyo ciudadano.

El uso del aplicativo formalizó la entrega de reportes de operación e informes de precampaña, y sirvió de base para las tareas de auditoría realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización; que derivaron en la aprobación, por parte del Consejo General, -en su sesión extraordinaria del tres de febrero

de dos mil quince-, del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Precampaña y de obtención de apoyo ciudadano, respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos y aspirantes a candidatos independientes, al cargo de Diputados y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Ordinario 2014-2015 en Guanajuato.

Ahora bien, de los autos del expediente que se resuelve, se advierte que el diecinueve de enero de dos mil quince, el Instituto Nacional Electoral inició el procedimiento para la rescisión del contrato público por el cual se iba a desarrollar el indicado Sistema de Contabilidad en Línea.

También de la narrativa de hechos, se advierte que en sesión extraordinaria de veintiuno de enero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG/13/2015, -que ahora constituye el acto reclamado-, y en el cual se retomó el “Aplicativo Electrónico Único, para dar continuidad el sistema de fiscalización que se utilizaría, en tanto se concretaba el Sistema de Contabilidad en Línea.

Debe decirse que obran en el recurso los informes que ponen de relieve que el propio Instituto Nacional Electoral, -ante la situación extraordinaria derivada de la omisión en la entrega del Módulo de contabilidad por parte del consorcio de empresas contratadas para ello-, aprobó, el Acuerdo INE/CG47/2015, **en el que se ordena desarrollar un segundo plan de trabajo, para implementar el Sistema de Contabilidad en Línea, -elaborado por la propia autoridad responsable-, que pretende dar cumplimiento a la aplicación en campañas, de herramientas electrónicas de contabilidad en línea bajo reglas**

homogéneas, en complemento con la fiscalización y la transparencia, exigidas por el orden constitucional.

En el acuerdo antes precisado, consta que se están llevando acciones para desarrollar, implementar y administrar, **en función de su propia capacidad técnica y financiera**, un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como para establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de estos en materia de fiscalización, para lo cual cuenta con la colaboración de las áreas administrativas internas que se requirieron para el desarrollo del sistema respectivo, en los términos que establecen los artículos 191, numeral 1, inciso b), y 199, numeral 1, inciso n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, se aprecia que la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dio cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo INE/CG47/2015 citado, el dieciséis de febrero de dos mil quince, y elaboró un segundo plan de trabajo para desarrollar una aplicación informática que le permita cumplir con las obligaciones establecidas constitucional y legalmente en materia de fiscalización.

Asimismo, de la lectura de dicho plan, específicamente en el apartado denominado “Fases y Funcionalidades”, se advierte que se establecen como estrategia tres fases, cuya implementación, a decir del Instituto Nacional Electoral: *“es responsabilidad exclusiva del Instituto. Sin embargo, en los trabajos asociados a ello se cuenta con el acompañamiento institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México”*. De lo que asentó el Instituto Nacional Electoral, se observa que los trabajos correspondientes

serán llevados a cabo esencialmente por la autoridad administrativa, en la dinámica que ella misma orientó.

En cada una de las fases, se prevé el desarrollo de las funcionalidades que integrarán la aplicación informática, la **cual constituirá la primera versión** de las herramientas definidas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el citado plan, se incluye un calendario, donde destacan las fechas en las cuáles comenzarán a operar cada fase, la primera de ellas **será el seis de marzo de dos mil quince**, y en esa etapa se contemplan objetivos funcionales como el módulo de acceso, registro de candidatos, registro de operaciones de ingresos y gastos bajo criterios homogéneos, envío de evidencias de cada operación registrada, carga de archivos diversos, consultas y reportes, y cálculo de prorrateo.

La segunda fase comenzará operaciones **el veintiséis del propio mes de marzo** y contempla la funcionalidad de carga de información al sistema de los datos, proporcionados por fuentes externas (como por ejemplo del Servicio de Administración Tributaria), y que servirán de base para realizar los cruces de fiscalización.

La tercera fase, dará inicio, según la calendarización planeada, **el seis de abril siguiente**, cuyas funcionalidades corresponden al envío de informes de campaña y archivos adjuntos, captura de ingresos y gastos no reportados y que se identificaron derivado de las actividades de auditoría, carga de topes de ingresos o gastos por tipo de campaña y ámbito geográfico, productos de fiscalización derivados del cruce de

información con fuentes externas, e indicadores que permitirán medir el riesgo de cada una de las campañas.

Finalmente, en el plan de trabajo también se advierte que se contempla el rubro de capacitación de los sujetos obligados al uso de la aplicación informática, a partir del dos de marzo del presente año. Precisando que todas estas actividades corren a cargo de la Unidad Técnica de Servicios de Informática y de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

De lo anteriormente narrado, se aprecia que a partir de haber iniciado el procedimiento de rescisión administrativa anteriormente mencionado, **con el objetivo de concretar el mandato constitucional y legal, el Instituto Nacional Electoral está materializando acciones administrativas por parte de la autoridad responsable, para lograr instrumentar la aplicación informática que les permita cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, donde se observa que el mes de abril será concluyente para la consecución de este fin, de acuerdo a los propios plazos que se ha dado el Instituto Nacional Electoral.**

Empero, es también apreciable que por las razones antes explicadas, principalmente, ante el procedimiento de rescisión contractual que tuvo que verificarse, el estado actual de la implementación del sistema aun se encuentra en una fase anterior a su consolidación, lo que impone la necesidad de que se dé materialidad al plan de trabajo para alcanzar la consecución de la implementación del sistema que el propio Instituto Nacional Electoral ha trazado como óptimo.

Por tanto, más allá del reconocimiento firme de que se han implementado modelos alternos dirigidos a garantizar esos principios, -como es el aplicativo electrónico único-, lo cierto es que el esquema constitucional ha de continuar su dirección a un Sistema de Contabilidad en Línea que permita cumplir los mandatos constitucionales y legales en materia de fiscalización en forma idónea y eficaz.

En razón de lo anterior, del análisis integral de las acciones realizadas y de los aspectos que restan para alcanzar la consolidación del sistema, lo conducente es afirmar que los agravios hechos valer por el partido político actor devienen **fundados**.

Es preciso retomar, que el partido político recurrente afirma que el “*retraso*” en el establecimiento del Sistema de Contabilidad en Línea, se traduce en una “*omisión general*” por parte del Instituto Nacional Electoral de darle materialidad a los postulados de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

Empero, el estudio que previamente ha realizado este órgano jurisdiccional ha permitido reconocer diversos actos desplegados por la autoridad responsable, en el contexto administrativo en que se busca instrumentar el Sistema de Contabilidad en Línea, lo que no puede visualizarse como una omisión general, así calificada por el actor, sino que en todo caso pone de relieve una serie de actuaciones dirigidas a alcanzar la consolidación del sistema en línea, y que deben ser objeto de continuidad hasta su plena consolidación.

Violación al principio de no retroactividad.

Finalmente, el partido político recurrente sostiene que el “*acuerdo de fiscalización establece un límite legal para aprobación del Acuerdo de Fiscalización*”, con lo cual asegura se vulnera el principio de no retroactividad.

Con relación a su manifestación, esta Sala Superior lo determina inoperante, toda vez que de sus argumentaciones no logra advertirse cómo es que asegura, se violó el principio de no retroactividad de la ley, dado que omite esclarecer que situación jurídica ha sido objeto de la aplicación de una norma posterior, lo que sería indispensable para estimar actualizada la violación a la disposición constitucional.

OCTAVO.- Efectos. De conformidad con el estudio realizado previamente, lo conducente es determinar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral lleve a cabo lo siguiente:

- a) Modifique el numeral segundo del Acuerdo INE/CG13/2015, por el que se determinan los gastos que se consideran como de precampañas y para la obtención del apoyo ciudadano; así como los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos, respecto de las precampañas y obtención del apoyo ciudadano, correspondientes a los procesos electorales federal y local 2014-2015, en el ejercicio de su facultad reglamentaria en los términos expuestos en la presente resolución; tomando en consideración lo que establecen los artículos 230 y 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y,

b) Dé continuidad y realice las acciones necesarias para alcanzar la implementación del Sistema de Contabilidad en Línea en este proceso electoral 2014-2015 en los términos precisados en la presente ejecutoria.

Para lo cual deberá desarrollar eficazmente las actuaciones que conforme a su calendarización, son necesarias para su **implementación oportuna** de cara al proceso electoral federal que ya se encuentra en marcha.

De conformidad con lo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá informar a esta Sala Superior el desarrollo de las subsecuentes etapas que se lleven a cabo de acuerdo a sus atribuciones hasta que en su caso, se esté en aptitud de alcanzar **la consolidación final** del Sistema de Contabilidad en Línea correspondiente.

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **modifica** el acuerdo **INE/CG13/2015**, de veintiuno de enero de dos mil quince, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos precisados en el considerando octavo.

SEGUNDO. Se determina que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, realice de forma inmediata, las acciones necesarias para implementar el Sistema de Contabilidad en Línea en este proceso electoral 2014-2015.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

