

**RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES: SUP-RAP-277/2015  
Y ACUMULADOS**

**RECURRENTES: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
OTROS**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
Y OTRAS**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIOS: ALEJANDRO  
OLVERA ACEVEDO Y RODRIGO  
QUEZADA GONCEN**

México, Distrito Federal, a siete de agosto de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver, los autos de los recursos de apelación, que a continuación se precisan:

<b>N°</b>	<b>Expediente</b>	<b>Recurrente</b>
1.	SUP-RAP-277/2015	Partido de la Revolución Democrática
2.	SUP-RAP-278/2015	Nueva Alianza
3.	SUP-RAP-279/2015	Fernando Bribiesca Sahagún
4.	SUP-RAP-280/2015	Partido del Trabajo
5.	SUP-RAP-281/2015	Partido Acción Nacional
6.	SUP-RAP-284/2015	Coalición parcial conformada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México
7.	SUP-RAP-285/2015	Partido de la Revolución Democrática
8.	SUP-RAP-286/2015	Partido Verde Ecologista de México
9.	SUP-RAP-296/2015	Partido Verde Ecologista de México
10.	SUP-RAP-297/2015	Partido Revolucionario Institucional
11.	SUP-RAP-298/2015	Partido del Trabajo
12.	SUP-RAP-301/2015	Partido Verde Ecologista de México

**SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

<b>N°</b>	<b>Expediente</b>	<b>Recurrente</b>
13.	SUP-RAP-302/2015	Partido de la Revolución Democrática
14.	SUP-RAP-306/2015	Partido Revolucionario Institucional
15.	SUP-RAP-307/2015	Partido Revolucionario Institucional
16.	SUP-RAP-308/2015	Partido de la Revolución Democrática
17.	SUP-RAP-309/2015	Partido de la Revolución Democrática
18.	SUP-RAP-310/2015	Partido de la Revolución Democrática
19.	SUP-RAP-311/2015	Partido de la Revolución Democrática
20.	SUP-RAP-312/2015	Partido de la Revolución Democrática
21.	SUP-RAP-313/2015	Partido Verde Ecologista de México
22.	SUP-RAP-314/2015	Movimiento Ciudadano
23.	SUP-RAP-315/2015	Movimiento Ciudadano
24.	SUP-RAP-316/2015	Movimiento Ciudadano
25.	SUP-RAP-317/2015	Partido de la Revolución Democrática y Alfredo Méndez Villalpando
26.	SUP-RAP-318/2015	Partido de la Revolución Democrática
27.	SUP-RAP-319/2015	Partido de la Revolución Democrática
28.	SUP-RAP-320/2015	Partido Revolucionario Institucional
29.	SUP-RAP-321/2015	Partido Revolucionario Institucional
30.	SUP-RAP-322/2015	Partido Revolucionario Institucional
31.	SUP-RAP-323/2015	Nueva Alianza
32.	SUP-RAP-324/2015	Partido de la Revolución Democrática
33.	SUP-RAP-325/2015	Movimiento Ciudadano
34.	SUP-RAP-326/2015	Movimiento Ciudadano
35.	SUP-RAP-327/2015	Nueva Alianza
36.	SUP-RAP-328/2015	Nueva Alianza
37.	SUP-RAP-329/2015	Movimiento Ciudadano
38.	SUP-RAP-330/2015	Partido Verde Ecologista de México
39.	SUP-RAP-331/2015	Partido Verde Ecologista de México
40.	SUP-RAP-332/2015	Movimiento Ciudadano
41.	SUP-RAP-333/2015	Partido de la Revolución Democrática
42.	SUP-RAP-334/2015	Partido de la Revolución Democrática
43.	SUP-RAP-335/2015	Partido Revolucionario Institucional
44.	SUP-RAP-336/2015	Partido Revolucionario Institucional
45.	SUP-RAP-337/2015	Movimiento Ciudadano
46.	SUP-RAP-338/2015	Movimiento Ciudadano
47.	SUP-RAP-340/2015	Movimiento Ciudadano
48.	SUP-RAP-341/2015	Partido de la Revolución Democrática
49.	SUP-RAP-342/2015	Movimiento Ciudadano

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

N°	Expediente	Recurrente
50.	SUP-RAP-343/2015	Partido Humanista
51.	SUP-RAP-346/2015	Partido de la Revolución Democrática
52.	SUP-RAP-347/2015	Partido Revolucionario Institucional
53.	SUP-RAP-348/2015	Partido Revolucionario Institucional
54.	SUP-RAP-349/2015	Nueva Alianza
55.	SUP-RAP-350/2015	Encuentro Social
56.	SUP-RAP-351/2015	Encuentro Social
57.	SUP-RAP-352/2015	Partido de la Revolución Democrática
58.	SUP-RAP-353/2015	Partido Revolucionario Institucional
59.	SUP-RAP-354/2015	Partido de la Revolución Democrática
60.	SUP-RAP-355/2015	Partido Revolucionario Institucional
61.	SUP-RAP-356/2015	Movimiento Ciudadano
62.	SUP-RAP-357/2015	Partido de la Revolución Democrática
63.	SUP-RAP-358/2015	Moisés Chávez Aguirre electo a Presidente Municipal por el PAN
64.	SUP-RAP-359/2015	Partido Revolucionario Institucional
65.	SUP-RAP-360/2015	Partido Revolucionario Institucional
66.	SUP-RAP-361/2015	Mariuma Munira Vadillo Bravo candidata a Diputada Federal por PAN
67.	SUP-RAP-362/2015	Partido Revolucionario Institucional
68.	SUP-RAP-363/2015	Partido Revolucionario Institucional
69.	SUP-RAP-364/2015	Partido Revolucionario Institucional
70.	SUP-RAP-365/2015	Partido del Trabajo
71.	SUP-RAP-366/2015	Partido Acción Nacional
72.	SUP-RAP-367/2015	Partido Acción Nacional
73.	SUP-RAP-368/2015	Partido Acción Nacional
74.	SUP-RAP-369/2015	MORENA
75.	SUP-RAP-370/2015	MORENA
76.	SUP-RAP-371/2015	MORENA
77.	SUP-RAP-372/2015	MORENA
78.	SUP-RAP-373/2015	MORENA
79.	SUP-RAP-374/2015	MORENA
80.	SUP-RAP-375/2015	MORENA
81.	SUP-RAP-376/2015	MORENA
82.	SUP-RAP-377/2015	MORENA
83.	SUP-RAP-378/2015	MORENA
84.	SUP-RAP-379/2015	MORENA
85.	SUP-RAP-380/2015	MORENA
86.	SUP-RAP-381/2015	MORENA
87.	SUP-RAP-382/2015	MORENA
88.	SUP-RAP-383/2015	MORENA
89.	SUP-RAP-384/2015	MORENA
90.	SUP-RAP-385/2015	MORENA
91.	SUP-RAP-386/2015	Partido Acción Nacional
92.	SUP-RAP-387/2015	Partido Acción Nacional

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

N°	Expediente	Recurrente
93.	SUP-RAP-388/2015	Partido Acción Nacional
94.	SUP-RAP-389/2015	Partido Acción Nacional
95.	SUP-RAP-390/2015	Partido Acción Nacional
96.	SUP-RAP-391/2015	Partido Acción Nacional
97.	SUP-RAP-392/2015	Partido Acción Nacional
98.	SUP-RAP-393/2015	Partido Acción Nacional
99.	SUP-RAP-394/2015	Partido Acción Nacional
100.	SUP-RAP-395/2015	Partido del Trabajo
101.	SUP-RAP-396/2015	Partido del Trabajo
102.	SUP-RAP-397/2015	Partido del Trabajo
103.	SUP-RAP-398/2015	Partido del Trabajo
104.	SUP-RAP-399/2015	Partido del Trabajo
105.	SUP-RAP-406/2015	Dione Anguiano Flores
106.	SUP-RAP-413/2015	Remberto Estrada Barba y Mario Machuca Sánchez

Los recursos fueron interpuestos, según se precisa en cada caso, a fin de impugnar los correspondientes dictámenes consolidados y las resoluciones atinentes sobre egresos en las campañas electorales de los procedimientos electorales federal y locales concurrentes que se desarrollaron en dos mil catorce-dos mil quince, y

### RESULTANDO:

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que los apelantes y enjuiciantes hacen en sus escritos de impugnación, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

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

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

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

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

**6. Quejas.** En diversas fechas, según se precisa en los

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

respectivos escritos de apelación, fueron presentadas quejas en contra de los candidatos y partidos políticos mencionados, por la supuesta violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, por el presunto rebase de los topes de gastos de campaña.

**7. Dictámenes consolidados.** En el mes de julio de dos mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó los proyectos de Dictámenes consolidados que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización, con motivo de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.

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

**II. Recursos y juicio.** Disconformes con los correspondientes dictámenes consolidados y las resoluciones atinentes sobre egresos en las campañas electorales

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

correspondientes a los procedimientos electorales federal y locales concurrentes que se desarrollan, los partidos políticos y ciudadanos, precisados en la tabla que antecede, promovieron, en diversas fechas, sendos recursos de apelación y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

**III. Recepción de expedientes.** Cumplido el trámite correspondiente, fueron recibidos en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, los expedientes integrados con motivo de los recursos de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Entre los documentos remitidos obran los escritos de impugnación y los informes circunstanciados de la autoridad responsable.

**IV. Turno a Ponencias.** Mediante los proveídos correspondientes, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar los respectivos expedientes y ordenó su turno a las Ponencias, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Recepción y radicación.** En su oportunidad cada Magistrado Electoral acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, de los recursos y juicio que motivaron la integración de los expedientes mencionados en el resultando cuarto (IV) que antecede, para los efectos legales conducentes.

**VI. Reencausamiento.** El siete de agosto de dos mil

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

quince, la Sala Superior determinó mediante sentencia incidental, reencausar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1249/2015, a recurso de apelación, el cual se registró con la clave de expediente SUP-RAP-413/2015.

**VII. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, los Magistrados Instructores acordaron admitir las demandas respectivas y declararon cerrada la instrucción, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual quedaron en estado de resolución, motivo por el que ordenaron formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación precisados en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III, y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se tratan de diversos medios de impugnación promovidos en contra, entre otros, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.



## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

**SEGUNDO. Precisión de autoridad responsable.** Esta Sala Superior considera que en los medios de impugnación identificados en el proemio de esta sentencia, se impugnan actos atribuidos tanto a la Unidad Técnica de Fiscalización, a la Comisión de Fiscalización, así como al Consejo General, todos del Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe precisar que los recurrentes controvierten, de manera destacada, las resoluciones vinculadas con las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes tanto en el procedimiento electoral federal ordinario como en los procedimientos electorales locales ordinarios que se llevan a cabo en Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán.

Hecha la precisión que antecede, toda vez que esas resoluciones corresponde emitirlas al Consejo General del Instituto Nacional Electoral es conforme a Derecho tener como autoridad responsable a ese órgano de autoridad.

**TERCERO. Acumulación.** Del análisis de los escritos de demanda, que motivaron la integración de los expedientes identificados en el preámbulo de esta sentencia, se advierte lo

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

siguiente:

**1. Actos impugnados.** En los escritos de demanda, se controvierten sendas resoluciones vinculadas con las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes tanto en el procedimiento electoral federal ordinario como en los procedimientos electorales locales ordinarios que se llevan a cabo en Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán.

**2. Autoridad responsable.** El recurrente, en cada uno de los escritos de demanda, señala como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En ese contexto, a juicio de esta Sala Superior, dado el nuevo modelo de fiscalización, incorporado en el sistema normativo electoral mexicano, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de dos mil catorce, en la cual se establecieron diversas reglas, entre las cuales es pertinente destacar, la relativa al prorrateo de gastos de campaña así como que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad exclusiva a nivel nacional y local, respecto de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos independientes, es evidente para esta Sala Superior que existe conexidad en la causa en los distintos medios de impugnación,

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

ya que existe similitud sustancial en los actos controvertidos, toda vez que la materia de controversia incide en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa los recursos de apelación identificados en el preámbulo de esta sentencia, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación de los medios de impugnación que en seguida se enlistan al recurso de apelación, identificado con la clave SUP-RAP-277/2015.

N°	Expediente	Recurrente
1.	SUP-RAP-278/2015	Nueva Alianza
2.	SUP-RAP-279/2015	Fernando Bribiesca Sahagún
3.	SUP-RAP-280/2015	Partido del Trabajo
4.	SUP-RAP-281/2015	Partido Acción Nacional
5.	SUP-RAP-284/2015	Coalición parcial conformada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México
6.	SUP-RAP-285/2015	Partido de la Revolución Democrática
7.	SUP-RAP-286/2015	Partido Verde Ecologista de México
8.	SUP-RAP-296/2015	Partido Verde Ecologista de México
9.	SUP-RAP-297/2015	Partido Revolucionario Institucional
10.	SUP-RAP-298/2015	Partido del Trabajo
11.	SUP-RAP-301/2015	Partido Verde Ecologista de México
12.	SUP-RAP-302/2015	Partido de la Revolución Democrática
13.	SUP-RAP-306/2015	Partido Revolucionario Institucional
14.	SUP-RAP-307/2015	Partido Revolucionario Institucional
15.	SUP-RAP-308/2015	Partido de la Revolución Democrática
16.	SUP-RAP-309/2015	Partido de la Revolución Democrática
17.	SUP-RAP-310/2015	Partido de la Revolución Democrática

**SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

<b>N°</b>	<b>Expediente</b>	<b>Recurrente</b>
18.	SUP-RAP-311/2015	Partido de la Revolución Democrática
19.	SUP-RAP-312/2015	Partido de la Revolución Democrática
20.	SUP-RAP-313/2015	Partido Verde Ecologista de México
21.	SUP-RAP-314/2015	Movimiento Ciudadano
22.	SUP-RAP-315/2015	Movimiento Ciudadano
23.	SUP-RAP-316/2015	Movimiento Ciudadano
24.	SUP-RAP-317/2015	Partido de la Revolución Democrática y Alfredo Méndez Villalpando
25.	SUP-RAP-318/2015	Partido de la Revolución Democrática
26.	SUP-RAP-319/2015	Partido de la Revolución Democrática
27.	SUP-RAP-320/2015	Partido Revolucionario Institucional
28.	SUP-RAP-321/2015	Partido Revolucionario Institucional
29.	SUP-RAP-322/2015	Partido Revolucionario Institucional
30.	SUP-RAP-323/2015	Nueva Alianza
31.	SUP-RAP-324/2015	Partido de la Revolución Democrática
32.	SUP-RAP-325/2015	Movimiento Ciudadano
33.	SUP-RAP-326/2015	Movimiento Ciudadano
34.	SUP-RAP-327/2015	Nueva Alianza
35.	SUP-RAP-328/2015	Nueva Alianza
36.	SUP-RAP-329/2015	Movimiento Ciudadano
37.	SUP-RAP-330/2015	Partido Verde Ecologista de México
38.	SUP-RAP-331/2015	Partido Verde Ecologista de México
39.	SUP-RAP-332/2015	Movimiento Ciudadano
40.	SUP-RAP-333/2015	Partido de la Revolución Democrática
41.	SUP-RAP-334/2015	Partido de la Revolución Democrática
42.	SUP-RAP-335/2015	Partido Revolucionario Institucional
43.	SUP-RAP-336/2015	Partido Revolucionario Institucional
44.	SUP-RAP-337/2015	Movimiento Ciudadano
45.	SUP-RAP-338/2015	Movimiento Ciudadano
46.	SUP-RAP-340/2015	Movimiento Ciudadano
47.	SUP-RAP-341/2015	Partido de la Revolución Democrática
48.	SUP-RAP-342/2015	Movimiento Ciudadano
49.	SUP-RAP-343/2015	Partido Humanista
50.	SUP-RAP-346/2015	Partido de la Revolución Democrática
51.	SUP-RAP-347/2015	Partido Revolucionario Institucional
52.	SUP-RAP-348/2015	Partido Revolucionario Institucional
53.	SUP-RAP-349/2015	Nueva Alianza
54.	SUP-RAP-350/2015	Encuentro Social
55.	SUP-RAP-351/2015	Encuentro Social
56.	SUP-RAP-352/2015	Partido de la Revolución Democrática

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

N°	Expediente	Recurrente
57.	SUP-RAP-353/2015	Partido Revolucionario Institucional
58.	SUP-RAP-354/2015	Partido de la Revolución Democrática
59.	SUP-RAP-355/2015	Partido Revolucionario Institucional
60.	SUP-RAP-356/2015	Movimiento Ciudadano
61.	SUP-RAP-357/2015	Partido de la Revolución Democrática
62.	SUP-RAP-358/2015	Moisés Chávez Aguirre electo a Presidente Municipal por el PAN
63.	SUP-RAP-359/2015	Partido Revolucionario Institucional
64.	SUP-RAP-360/2015	Partido Revolucionario Institucional
65.	SUP-RAP-361/2015	Mariuma Munira Vadillo Bravo candidata a Diputada Federal por PAN
66.	SUP-RAP-362/2015	Partido Revolucionario Institucional
67.	SUP-RAP-363/2015	Partido Revolucionario Institucional
68.	SUP-RAP-364/2015	Partido Revolucionario Institucional
69.	SUP-RAP-365/2015	Partido del Trabajo
70.	SUP-RAP-366/2015	Partido Acción Nacional
71.	SUP-RAP-367/2015	Partido Acción Nacional
72.	SUP-RAP-368/2015	Partido Acción Nacional
73.	SUP-RAP-369/2015	MORENA
74.	SUP-RAP-370/2015	MORENA
75.	SUP-RAP-371/2015	MORENA
76.	SUP-RAP-372/2015	MORENA
77.	SUP-RAP-373/2015	MORENA
78.	SUP-RAP-374/2015	MORENA
79.	SUP-RAP-375/2015	MORENA
80.	SUP-RAP-376/2015	MORENA
81.	SUP-RAP-377/2015	MORENA
82.	SUP-RAP-378/2015	MORENA
83.	SUP-RAP-379/2015	MORENA
84.	SUP-RAP-380/2015	MORENA
85.	SUP-RAP-381/2015	MORENA
86.	SUP-RAP-382/2015	MORENA
87.	SUP-RAP-383/2015	MORENA
88.	SUP-RAP-384/2015	MORENA
89.	SUP-RAP-385/2015	MORENA
90.	SUP-RAP-386/2015	Partido Acción Nacional
91.	SUP-RAP-387/2015	Partido Acción Nacional
92.	SUP-RAP-388/2015	Partido Acción Nacional
93.	SUP-RAP-389/2015	Partido Acción Nacional
94.	SUP-RAP-390/2015	Partido Acción Nacional
95.	SUP-RAP-391/2015	Partido Acción Nacional
96.	SUP-RAP-392/2015	Partido Acción Nacional
97.	SUP-RAP-393/2015	Partido Acción Nacional
98.	SUP-RAP-394/2015	Partido Acción Nacional
99.	SUP-RAP-395/2015	Partido del Trabajo
100.	SUP-RAP-396/2015	Partido del Trabajo
101.	SUP-RAP-397/2015	Partido del Trabajo

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

N°	Expediente	Recurrente
102.	SUP-RAP-398/2015	Partido del Trabajo
103.	SUP-RAP-399/2015	Partido del Trabajo
104.	SUP-RAP-406/2015	Dione Anguiano Flores
105.	SUP-RAP-413/2015	Remberto Estrada Barba y Mario Machuca Sánchez

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos de los medios de impugnación acumulados.

**CUARTO. Estudio del fondo de la *litis*.** Esta Sala Superior, considera pertinente exponer los siguientes razonamientos generales, respecto del método de estudio de los conceptos de agravio, en cuanto a las violaciones que se pueden presentar en los diversos medios de impugnación en materia electoral, los cuales a saber, son de tres tipos:

1. Procesales.
2. Formales.
3. De fondo.

Respecto de esta distinción, aceptada en la Teoría General del Proceso, especialmente en la Doctrina mexicana, y adoptada por los tribunales nacionales como método común, para el estudio y resolución de los conceptos de agravio, presupone una técnica especializada.

En efecto, ello obedece a un orden de prelación de estudio, basado en dos criterios básicos, uno temporal, consistente en el momento de ejecución de la violación aducida, y otro de carácter lógico, respecto del tipo de violación y el

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

efecto que tendría en la resolución, declarar fundado ese concepto de agravio.

Así se ha considerado, se insiste, en la Doctrina Jurídica Académica y Jurisprudencial, que al analizar los conceptos de agravio o motivos de inconformidad que se expresen en determinado medio de impugnación, en principio, se deben examinar los relativos a las violaciones de carácter procesal, luego las de forma y, finalmente, las de fondo.

La premisa fundamental de este orden, deriva del hecho de que, en las primeras se plantean transgresiones, violaciones o vulneraciones relacionadas a la ausencia de presupuestos procesales o bien que se hubieren cometido durante la sustanciación del procedimiento o proceso previo a la promoción del medio de impugnación que se estudia, con infracción a las normas que regulan la actuación de los sujetos integrantes de la relación jurídico-procesal.

Respecto de las denominadas violaciones formales, se pueden actualizar o cometer al momento de pronunciar la resolución o sentencia controvertida, pero que no atañen directamente al estudio que se haga sobre las cuestiones sustanciales o de fondo, ni en relación con los presupuestos procedimentales o procesales, o con las infracciones cometidas durante el desarrollo del procedimiento, es decir, se refieren a vicios concernientes al continente de esa resolución, así como a omisiones o incongruencias de la misma.

Finalmente, se debe entender por violaciones de fondo a

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

aquellas en las que se pretende impugnar la cuestión sustancial debatida, es decir, al objeto y materia de la controversia o *litis*.

Expuesta la clasificación anterior, es menester plantear la forma de estudio, es decir, cómo se abordarán tales conceptos de agravio, así como el orden de prelación y la razón por la que se propone tal.

A partir de un criterio de carácter lógico, en primer término, a fin de lograr coherencia y conforme a una debida técnica procesal, se deben analizar los conceptos de agravio procedimentales o procesales, pues salvo casos particulares y excepcionales, de resultar fundados los aducidos conceptos de agravio, no se podrían analizar los restantes, debido a que el acto final estaría viciado por la violación cometida en el procedimiento o proceso. Así, al eliminar tal vicio, la determinación de fondo podría variar, debido a que la autoridad natural tendría nuevos elementos que considerar, aunado a que se debe garantizar a las partes que ejerzan sus derechos relacionados al debido proceso, por cuanto hace al vicio que se ha purgado.

La circunstancia descrita, impediría que se pudieran estudiar los actos o etapas subsecuentes, pues no tendrían un origen o base legal, es decir, su existencia *per se* estaría afectada de nulidad, y hasta que se elimine el obstáculo previo, se podría emitir nuevamente el acto, el cual, como se ha expresado, podría ser modificado, motivo por el cual a ningún fin práctico llevaría analizar esos conceptos de agravio.



## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Sólo en caso de que los conceptos de agravio, relativos a actos procedimentales o procesales, resultaran infundados o inoperantes, se pasaría a analizar el siguiente bloque, los relativos a vicios formales.

Por cuanto hace los conceptos de agravio relativos a vicios formales, como sólo se pueden presentar al momento de emitir la resolución o sentencia, su ámbito se reduce mucho y afecta la forma en que se emite esa resolución o bien la forma misma, lo cual conlleva a que se analicen previo a los de fondo, teniendo en consideración que no se controvierte la decisión adoptada como tal, sino alguna cuestión que impide que sea considerado el continente o su forma de resolución como válido, siendo por tanto, necesario determinar si fue emitida o no la resolución, en su forma conforme a Derecho, y en caso de ser fundado algún concepto de agravio, se debe enviar, por regla, a la autoridad primigenia, para que lo purgue, toda vez que estos aspectos podrían incidir en el fondo, al tener relación indirecta con el mismo.

Así, sólo la autoridad primaria podría purgar tal vicio, siendo que con tal determinación se garantiza que el afectado, pueda analizar si decide aceptar los beneficios o agravios que le pudiera ocasionar el acto o determina controvertirlo por considerarlo ilegal; lo cual garantiza de igual manera su derecho a la justicia completa, efectiva y expedita.

Finalmente, si resultaran infundados o inoperantes los conceptos de agravio formales, el órgano jurisdiccional que revisa la constitucionalidad o legalidad del acto controvertido,

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

debe seguir en el orden anotado y analizar las cuestiones de fondo, las cuales, sólo cuando se presenten evidentes violaciones a derechos humanos, y que garanticen la existencia o subsistencia de determinado bien jurídico del justiciable, se pueden analizar y resolver previamente, ello, para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia efectiva, y evitar un daño mayor a algún otro derecho fundamental.

Por otra parte, respecto del aspecto temporal, cabe destacar, que una vez que se ha hecho la división lógica anterior, se debe advertir, en cuanto a los conceptos de agravio procedimentales o procesales, es conveniente que se examinen de la infracción más antigua a la más reciente en fecha, así se deben analizar y en su caso desestimar, pero si alguna resultara fundada, es pertinente, a efecto de garantizar un acceso efectivo a la justicia, que se analicen los demás conceptos de agravio procesales, porque de resultar fundado algún otro, se podría ordenar que se subsane y así, se da plena vigencia al derecho de acceso efectivo a la justicia pronta y completa, evitando la subsistencia de diversas violaciones procesales, las cuales podrían originar tantas sentencias como violaciones existieran, ocasionando con ello un retraso en la impartición de justicia innecesario.

En este contexto, en el particular se analizará, en primer lugar, los conceptos de agravio relacionados con alguna violación formal en la emisión de las diversas resoluciones controvertidas.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Ahora bien, no obstante, que de ser fundado algún concepto de agravio relacionado con violaciones formales, dado que la controversia está vinculada con el nuevo modelo de fiscalización, incorporado en el Sistema Normativo Electoral Mexicano, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de dos mil catorce, a fin de dar sistematización a ese modelo, esta Sala Superior también analizará los motivos de disenso cuya resolución implique el fondo de la controversia planteada y la adopción de criterios generales.

En este sentido, se estudiarán los conceptos de agravio en el orden siguiente:

**I. OMISIÓN DE RESOLVER QUEJAS DE PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN.**

**II. INDEBIDO DESECHAMIENTO DE QUEJA DE PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.**

**III. OMISIÓN DE EXPEDIR LEYES GENERALES PARA FISCALIZACIÓN EN LÍNEA.**

**IV. EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN ES CONTRARIO AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE CONTAR CON UN SISTEMA DE FISCALIZACIÓN EN LÍNEA Y AL PRINCIPIO DE CERTEZA AL HABER SIDO IMPLEMENTADO YA INICIADO EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL.**

**V. FALTA DE CERTEZA EN EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN (SIF).**

**SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

**VI. ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN POR SER EMITIDA EN FORMA EXTEMPORÁNEA.**

**VII. FALTA DE PUBLICIDAD DE “CRITERIOS DE SANCIÓN” EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN.**

**VIII. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO 3, DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR CONLLEVAR UNA DOBLE SANCIÓN POR LA MISMA CONDUCTA, QUE LA HACE EXCESIVA Y POR ADOPTAR ARBITRARIAMENTE EL CRITERIO DEL “VALOR MÁS ALTO DE LA MATRIZ DE PRECIOS” PARA VALUAR LOS GASTOS NO REPORTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**IX. INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES.**

**X. PRORRATEO.**

**XI. DEFICIENTE ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS, YA QUE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS CONCRETO DE LOS GASTOS REALIZADOS POR LOS CANDIDATOS QUE NO PRESENTARON INCUMPLIMIENTOS.**

**XII. DIRECTRICES A CONSIDERAR PARA IDENTIFICAR GASTOS DE CAMPAÑA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.**

**XIII. OMISIÓN DE FISCALIZAR LOS GASTOS DE**

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

### CAMPAÑA REALIZADOS POR EL PARTIDO DE RENOVACIÓN SUDCALIFORNIANA.

#### XIV. IRREGULARIDADES AL DICTAR LAS RESOLUCIONES RESPECTIVAS.

A partir de lo determinado en los párrafos precedentes, esta Sala Superior procede al análisis de los conceptos de agravio, en los temas específicos que se han enunciado.

##### I. OMISIÓN DE RESOLVER QUEJAS DE PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN.

Se aduce que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ha sido omiso en resolver las respectivas quejas que presentaron ante la Unidad Técnica de Fiscalización, por el rebase de tope de gastos de campaña de los procedimientos electorales en desarrollo.

También se expresa que las mencionadas quejas se debieron de resolver junto con el dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, lo que implica resolver todas y cada una de las conductas sujetas a fiscalización.

En consecuencia, ante la omisión de resolver la queja los partidos políticos recurrentes consideran que no se cumple la finalidad de verificar si existió rebase del tope de gastos de campaña, con lo cual se deja incólume al presunto infractor.

Esta Sala Superior considera **fundado** el concepto de

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

agravio como se razona a continuación.

Al respecto es necesario analizar el marco normativo que rige el trámite y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, el cual se transcribe a continuación:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### Artículo 41, párrafo segundo, Base VI

**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

...

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.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

...

#### **Apartado D.**

...

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

**a)** Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

...

### LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

#### Artículo 191.

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

[...]

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

[...]

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

[...]

### **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:

[...]

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

[...]

h) Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta Ley establece;

2. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

3. Las facultades de la Comisión de Fiscalización serán ejercidas respetando la plena independencia técnica de su Unidad Técnica de Fiscalización.

4. En el ejercicio de su encargo los Consejeros Electorales integrantes de esta Comisión no podrán intervenir en los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización de forma independiente, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores en materia de fiscalización.

5. Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales.

[...]

## **CAPÍTULO V**

### **De la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización**

#### **Artículo 199.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

facultades siguientes:

[...]

**g)** Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

[...]

**k)** Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;

[...]

### **TÍTULO QUINTO De la Fiscalización**

#### **Artículo 428.**

**1.** La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto tendrá como facultades, además de las señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, las siguientes:

[...]

**g)** Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten y proponer a la consideración de la Comisión de Fiscalización la imposición de las sanciones que procedan;

[...]

## **LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**

### **CAPÍTULO III**

#### **Artículo 77.**

[...]

**2.** La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

#### **Artículo 80.**

**1.** El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

**d)** Informes de Campaña:



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;

**II.** Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;

**III.** En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

**IV.** Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;

**V.** Una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y

**VI.** Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

### **Artículo 81.**

**1. Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo:**

- a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;**
- b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y**
- c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.**

## **REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN**

### **Artículo 335.**

**1. Los pronunciamientos resultado de la revisión de los informes, se realizará sobre lo siguiente:**

- a) El origen de los recursos de procedencia privada;**
- b) El límite de financiamiento privado;**
- c) El límite de gastos de precampaña o campaña en procesos electorales;**

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

- d) El cumplimiento del porcentaje destinado a gastos para actividades específicas;
- e) El cumplimiento del porcentaje destinado a los gastos para la promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y
- f) El objeto partidista del gasto en términos de la Ley de Partidos.

### **Artículo 337.**

#### **Procedimiento para su aprobación**

1. Derivado de los procedimientos de fiscalización, la Unidad Técnica elaborará un proyecto de Resolución con las observaciones no subsanadas, la norma vulnerada y en su caso, propondrá las sanciones correspondientes, previstas en la Ley de Instituciones, lo que deberá ser aprobado por la Comisión previo a la consideración del Consejo.

## **REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN**

### **Del procedimiento de queja**

#### **Artículo 27**

1. El procedimiento de queja podrá iniciarse a partir del escrito de denuncia que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

### **Capítulo II**

#### **Normas comunes a los procedimientos sancionadores**

#### **Requisitos**

#### **Presentación**

#### **Artículo 28**

1. Las quejas o denuncias en materia de fiscalización de los sujetos obligados podrán ser presentados ante cualquier órgano del Instituto u Organismo Público Local.

2. En caso que hayan sido presentadas ante un órgano distinto de la Unidad Técnica, éste deberá remitirlo en un plazo no mayor a 48 horas contadas a partir de su recepción, para que ésta determine lo conducente.

3. En caso de que se deleguen las facultades de fiscalización, las quejas o denuncias relacionadas con financiamiento proveniente de las entidades federativas, deberán presentarse ante el Organismo Público Local correspondiente.

#### **Artículo 29**

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito y cumplir con los requisitos siguientes:

I. Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante.

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja o denuncia.

IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados.

V. Aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

VI. El carácter con que se ostenta el quejoso según lo dispuesto en el presente artículo.

2. En caso que la queja sea presentada en representación de un partido, podrá hacerse por medio de las personas siguientes:

I. Representante acreditado ante el Consejo del Instituto o su equivalente ante los Organismos Públicos Locales.

II. Integrante del Comité Nacional o de comités estatales, distritales, municipales o sus equivalentes, debiendo acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo con los Estatutos del partido.

III. Representante legal debidamente autorizado, quien debe presentar copia del documento que acredite tal carácter.

3. Si la queja es presentada por un candidato independiente, podrá promoverla por su propio derecho, por conducto de su representante legal, o bien, por la persona encargada de sus finanzas.

4. Cuando la queja sea presentada por una persona moral se hará por medio de su legítimo representante en términos de la legislación aplicable, acompañando copia certificada del documento que acredite la personería con la que se ostenta.

5. En caso de que no se acredite la representación con la documentación requerida en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo, la queja se tendrá por interpuesta a título personal.

### **Sustanciación**

#### **Artículo 34**

1. Recibido el escrito de queja, la Unidad Técnica le asignará un número de expediente y lo registrará en el libro de gobierno. Si la queja reúne todos los requisitos previstos en el reglamento, se admitirá en un plazo no mayor a cinco días. Si la Unidad Técnica necesita reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días. En todo caso, el Acuerdo se notificará al Secretario.

2. Hecho lo anterior, la Unidad Técnica fijará en los Estrados del Instituto, durante setenta y dos horas, el acuerdo de admisión del procedimiento y la cédula de conocimiento, notificando al denunciado el inicio del mismo, corriéndole traslado con copia simple de las constancias que obren en el expediente y se procederá a la instrucción correspondiente.

3. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio.

4. La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio.

5. En caso de que, por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, sea necesario un plazo adicional al señalado en el numeral anterior, la Unidad Técnica podrá, mediante acuerdo debidamente motivado, ampliar el plazo dando aviso al Secretario y al Presidente de la Comisión.

6. Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación, o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.

### **Requerimientos**

#### **Artículo 36**

1. La Unidad Técnica podrá solicitar información y documentación necesaria a las autoridades siguientes:

I. Órganos del Instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias, recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente y provean la información que guarden dentro de su ámbito de competencia.

II. Órganos gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios, para que proporcionen información o entreguen las pruebas que obren en su poder que permitan superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, previa aprobación de la Comisión.

III. Las demás autoridades y organismos públicos autónomos, en el ámbito de su competencia.

2. Las autoridades están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.

3. La Unidad Técnica también podrá requerir a los sujetos obligados, así como a las personas físicas y morales para que proporcionen la información y documentación necesaria para la investigación, respetando en todo momento las garantías de los requeridos, quienes están obligados a responder en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.

4. Para el caso de que no se haya obtenido un monto determinable para los bienes y/o servicios relacionados con los hechos investigados, la Unidad Técnica podrá allegarse de información utilizando el método de valuación de operaciones establecido en el Reglamento de Fiscalización.

### **Cierre de instrucción**

#### **Artículo 37**

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

1. Una vez agotada la instrucción, la Unidad Técnica emitirá el Acuerdo de cierre respectivo y elaborará el proyecto de Resolución correspondiente, mismo que se someterá a consideración de la Comisión para su estudio y aprobación en la sesión próxima a celebrarse.

2. La Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los Proyectos de Resolución, y de ser el caso devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos investigados. Una vez aprobados los Proyectos de Resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo para su votación.

### **Votación del Proyecto de Resolución**

#### **Artículo 38**

1. Para la votación de los Proyectos de Resolución sometidos a consideración del Consejo, esta deberá proceder en la Sesión correspondiente en términos de lo dispuesto por el Capítulo VII del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

### **Capítulo III**

#### **De las quejas durante los Procesos Electorales**

#### **Quejas relacionadas con Campaña**

#### **Artículo 40**

1. El Consejo resolverá a más tardar en la sesión en el que se apruebe el Dictamen y la Resolución relativos a los informes de campaña, las quejas relacionadas con las campañas electorales, que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización, siempre y cuando se presenten el domingo siguiente de la celebración de la Jornada Electoral o con anterioridad.

2. En caso de que las quejas referenciadas en el numeral anterior del presente artículo no se encuentren en estado de Resolución al momento de la presentación del Dictamen Consolidado y Resolución correspondiente, la Unidad Técnica deberá fundar y motivar en el Dictamen de campaña respectivo las razones por las cuales Los proyectos de Resolución serán presentados con posterioridad.

3. Los referidos procedimientos se resolverán a más tardar quince días naturales previos a la toma de posesión o, en su caso, dentro de un plazo razonable que considere la toma de posesión del cargo correspondiente, siempre y cuando se trate de un asunto determinante para el resultado de la elección de que se trate.

4. En caso de que el escrito de denuncia sea presentado en fecha posterior a la referida en el numeral 1 de este artículo, la misma será sustanciada y resuelta conforme a las reglas y plazos previstos para las quejas referidas en el Capítulo anterior.

#### **De la sustanciación**

#### **Artículo 41**

1. Para la tramitación y sustanciación de las quejas reguladas en este Capítulo, se estará a lo establecido en el Capítulo

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

anterior, aplicando las reglas siguientes:

- a) El órgano del Instituto que reciba la denuncia deberá remitirla en un plazo de 24 horas a la Unidad, para que ésta valore su procedencia.
- b) Además de los requisitos previstos en el artículo 29 de este reglamento, los escritos de queja por hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización dentro de los Procesos Electorales, deberán estar acompañados por las pruebas que permitan acreditar la veracidad de los hechos denunciados.
- c) En caso de que se actualice la prevención, la Unidad Técnica, dentro de las 24 horas posteriores a su recepción, emitirá un Acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo de 24 horas para subsanar las omisiones, apercibiéndolo de que, en caso de no hacerlo, se desechará el escrito de queja.
- d) Cuando el procedimiento de queja amerite emplazamiento, el denunciado deberá dar contestación al mismo en un plazo improrrogable de 48 horas.

De los preceptos transcritos se advierte lo siguiente:

- Corresponde al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, así como la resolución de las quejas que se presenten en materia de fiscalización, facultad que es ejercida por conducto de su Comisión de Fiscalización, la que a su vez cuenta con una Unidad Técnica.
  - Para la revisión de los informes de campaña la mencionada Unidad Técnica revisará y auditará el destino que le den los partidos políticos al financiamiento para la campaña electoral.
  - Concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica de Fiscalización elaborará el dictamen consolidado y la propuesta de resolución que someterá a consideración de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en un plazo de diez días.
  - La citada Comisión tendrá un plazo de seis días para emitir la resolución que en Derecho proceda respecto del

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

dictamen consolidado y la propuesta de resolución y someter a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral los proyectos respectivos, el cual tendrá un plazo de seis días para emitir la resolución correspondiente.

- El dictamen deberá contener, entre otras, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, de lo cual destaca el límite de gastos de precampaña o campaña en los procedimientos electorales.

- El procedimiento sancionador en materia de fiscalización se instaura por presuntas violaciones a la normatividad electoral en esa materia.

- Si la queja reúne todos los requisitos previstos en el reglamento, la Unidad Técnica la admitirá en un plazo no mayor a cinco días. Si es necesario reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días.

- La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio.

- La Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los proyectos de resolución, y de ser el caso devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos motivo de investigación. Una vez aprobados los proyectos de resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para su votación.

- Tratándose de quejas relacionadas con las campañas

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

electorales, el Consejo General resolverá a más tardar en la sesión en el que se apruebe el dictamen y la resolución relativos a los informes de campaña, siempre y cuando se presenten el domingo siguiente de la celebración de la jornada electoral o con anterioridad.

- En caso de que las quejas no se encuentren en estado de resolución al momento de la presentación del dictamen consolidado y resolución correspondiente, la Unidad Técnica deberá fundar y motivar las razones por las cuales los proyectos de resolución serán presentados con posterioridad, los cuales serán resueltos a más tardar quince días naturales previos a la toma de posesión del cargo correspondiente o, **en su caso, dentro de un plazo razonable, siempre y cuando sea un asunto determinante para el resultado de la elección de que se trate.**

- Las quejas que se presenten con posterioridad al domingo siguiente de la celebración de la jornada electoral serán sustanciadas y resueltas conforme a las disposiciones y plazos previstos en las reglas comunes de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

Ahora bien, en los casos, los partidos políticos recurrentes aduce que existe omisión por parte de la autoridad administrativa electoral de resolver la queja que presentaron en diversas fechas, por el presunto de rebase de tope de gastos de campaña de los respectivos candidatos a cargos federales o locales, según cada caso.

Al respecto, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sus respectivos informes



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

circunstanciados, en el apartado del dictamen consolidado relativo a las quejas de campaña en el ámbito federal o local, según el caso, manifestó que están pendientes de resolución diversas quejas dado que aún no se encuentran en estado de resolución.

Cabe precisar que el artículo 40, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización establece que los escritos de queja que se presenten con posterioridad al domingo siguiente de la celebración de la jornada electoral serán sustanciados y resueltos conforme a las reglas y plazos previstos en las reglas comunes de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

En este contexto, a juicio de esta Sala Superior, en los casos que se analiza, se considera que no es aplicable el mencionado artículo 40, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, conforme a las razones que a continuación se exponen.

En principio se tiene en consideración que la Unidad Técnica de Fiscalización debe admitir la queja en un plazo no mayor a cinco días, si cumple los requisitos establecidos en el reglamento atinente. Si es necesario reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días. Hecho lo anterior, tendrá un plazo de noventa días para presentar el proyecto de resolución ante la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para su estudio y aprobación en la sesión próxima.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Una vez aprobados los proyectos de resolución, la citada Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para su votación.

La citada hipótesis se actualiza en el particular, toda vez que, como se precisó, los partidos políticos recurrentes aducen que hay omisión por parte de la autoridad administrativa electoral de resolver las quejas que presentaron en fechas posteriores al domingo siguiente a la celebración de la jornada electoral correspondiente.

En este sentido, si bien es cierto que conforme al citado artículo reglamentario, la autoridad responsable está dentro del plazo establecido para llevar a cabo el trámite y resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, también lo es que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral acorde al nuevo sistema de fiscalización tiene el deber jurídico de emitir **resoluciones completas en materia de fiscalización**, lo que implica que debe contar con todos los elementos necesarios y resolver todas las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes de gastos de campaña.

Lo anterior a fin de hacer eficaz y eficiente la fiscalización y garantizar el derecho fundamental de tutela judicial o de acceso efectivo a la impartición de justicia, en su vertiente de justicia completa, el cual también es aplicable a los procedimientos administrativos seguidos a manera de juicio.

Al respecto, es importante precisar, que el aludido derecho fundamental está previsto en el artículo 17, segundo

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es al tenor siguiente:

**Artículo 17.-** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

Del artículo trasunto se advierten cuatro derechos fundamentales, a saber:

1. La proscripción de la autotutela ilícita o antijurídica; es decir, que está prohibido constitucionalmente "*hacerse justicia por propia mano*".

2. El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso efectivo a la justicia impartida por el Estado.

3. La abolición de costas judiciales.

4. La independencia judicial.

De tales derechos fundamentales cabe destacar el relativo al monopolio del Estado para impartir justicia, que constituye la finalidad sustancial de la función jurisdiccional del Estado, la cual debe ser conforme a los principios que a continuación se enlistan:

**1. Justicia pronta:** Consistente en el deber jurídico de las autoridades jurisdiccionales en principio y, por analogía, de

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

aquellas autoridades que ejerzan facultades que impliquen materialmente la resolución de conflictos de intereses de trascendencia jurídica, de resolver esas controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes respectivas.

**2. Justicia completa:** Es el principio que tiene como premisa sustancial que la autoridad que conoce de la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos; con ello se garantiza al justiciable la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto, se resuelve en forma plena, completa e integral, si le asiste o no la razón sobre los derechos que aduce vulnerados. **Consiste en la resolución total de la controversia.**

**3. Justicia imparcial:** Este principio impone al juzgador el deber de emitir una resolución conforme a Derecho, sin desviaciones, a favor o en contra de alguna de las partes por razones subjetivas o personales; implica la inexistencia de filias o fobias de carácter personal, respecto de alguna de las partes, que impidan la impartición auténtica de justicia. La sentencia no debe constituir una arbitrariedad en contra de alguna o de ambas partes.

**4. Justicia gratuita:** La finalidad de este principio estriba en que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda tal función, no obtengan de las partes en conflicto pago o retribución por la prestación de ese servicio público.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Ahora bien, a juicio de este órgano colegiado, el derecho fundamental bajo análisis tiene el propósito de garantizar que las autoridades encargadas de impartir justicia lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, motivo por el cual, es conforme a Derecho, afirmar que las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales, material y/o formalmente, tienen el deber jurídico de observar la totalidad de los mencionados principios constitucionales.

En ese orden de ideas, no obstante que la autoridad responsable, en principio, se encuentra dentro del plazo establecido en el artículo 40, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, para llevar a cabo el trámite y resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, en el particular se considera que no es aplicable, a fin de hacer eficaz y eficiente la fiscalización y garantizar la resolución completa de los dictámenes consolidados y las resoluciones en materia de fiscalización, lo cual sólo se logrará, mediante la resolución previa o conjunta de los procedimientos sancionadores que estén relacionadas con las campañas electorales y que son sometidos a su conocimiento, motivo por el cual se concluye que en el particular no necesariamente debe agotar el término establecido en la legislación electoral, dado que de los asuntos que se analiza no se advierte alguna cuestión excepcional que le impida resolver conjuntamente, aunado a que con ello brinda certeza sobre aquellas situaciones respecto de las que se debe pronunciar en materia de fiscalización, evitando que el transcurso de los plazos, hasta su límite, pueda afectar la determinación contenida en el dictamen consolidado.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Lo anterior es así, debido a que el dictamen consolidado debe contener, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que está el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales.

Así, tomando en consideración que el diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales está el artículo 41, párrafo segundo, Base VI.

En el citado precepto constitucional se estableció que en la ley se preverá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos en los que, entre otros, se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento (5%) del monto total autorizado para una elección determinada, el cual debe ser acreditada de manera objetiva y material.

En este sentido, toda vez que en el dictamen consolidado se determina, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que se incluye el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales, a juicio de esta Sala Superior la manera objetiva y material de acreditar que se ha rebasado la cantidad establecida como gasto de campaña y, consecuentemente, la causal de nulidad respectiva, es justamente con el resultado que se obtenga del dictamen consolidado, por lo que los procedimientos sancionadores en

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

los que se aduzca la posible vulneración de la normativa electoral en materia de fiscalización y que estén relacionados con las campañas electorales deben ser resueltos con antelación a la emisión del mencionado dictamen consolidado.

Lo anterior es así, dado que de esa forma se atiende real y efectivamente a la funcionalidad del sistema de nulidades establecido en la Constitución federal.

Por ende, a juicio de esta Sala Superior, como regla general, las quejas relacionadas con la presunta vulneración a la normativa electoral en materia de fiscalización, así como con las campañas electorales deben ser resueltas a más tardar con la aprobación del dictamen consolidado, porque sólo con la determinación conjunta, se podrá dotar de certeza a los participantes en el procedimiento electoral y a la ciudadanía en general, sobre la actualización o no de la causa de nulidad de la respectiva elección, consistente en exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.

En las relatadas circunstancias, como en los expedientes de los recursos al rubro indicado en los cuales los recurrentes aducen el concepto de agravio que se analiza, no obra constancia alguna de que la autoridad responsable haya resuelto las quejas presentadas por los recurrentes, por el presunto rebase de tope de gastos de campaña de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, según cada caso, ni en las resoluciones impugnadas se hace mención alguna a las aludidas quejas, esta Sala Superior concluye que la autoridad responsable afectó con ello los principios de legalidad y certeza de los procedimientos de fiscalización en

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

cuestión y con ello vulneró también el principio de acceso a la impartición de justicia completa, tutelado por el artículo 17 de la Constitución General, por lo que, como se adelantó, es **fundado** el concepto de agravio en estudio.

### **II. INDEBIDO DESECHAMIENTO DE QUEJA DE PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.**

En el recurso de apelación SUP-RAP-361/2015, Mariuma Munira Vadillo Bravo, otrora candidata a diputada federal postulada por el Partido Acción Nacional, en el distrito electoral federal 5 con cabecera en Santo Domingo Tehuantepec, Estado de Oaxaca, denunció al entonces candidato José Antonio Estefan Garfias, postulado por la Coalición "*Izquierda Progresista*", por el supuesto rebase de tope de gastos de campaña en el procedimiento electoral federal dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

La pretensión de la recurrente consiste en que se revoque la resolución reclamada, así como el dictamen y resolución respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes de campaña atinente a los ingresos y egresos de los candidatos a diputados federales.

Esencialmente aduce en la inobservancia de la reglas dentro del procedimiento sancionador de fiscalización, en concreto, lo establecido en el artículo 30, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al considerar que indebidamente se desechó su queja.



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

En el caso, la apelante expresa que la resolución reclamada carece de fundamentación, motivación y exhaustividad porque a su parecer, la queja en cuestión debió admitirse, debido a que fue presentada a fin de evidenciar el rebase de topes de gastos de campaña en que incurrió el entonces candidato a diputado federal por el principio de mayoría relativa, José Antonio Estefan Garfias postulado por la Coalición "Izquierda Progresista".

A juicio de la Sala Superior son **fundados** los conceptos de agravio de la recurrente.

A fin de sustentar la calificativa anterior, es dable hacer referencia a las constancias de autos siguientes:

\* El dieciocho de mayo de dos mil quince, Mariuma Munira Vadillo Bravo presentó ante el Consejo Local del Estado de Oaxaca, queja contra de: **I.** José Antonio Estefan Garfias y **II.** Los Comités Directivos Estatales de los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo; por el supuesto rebase de topes de gastos de campaña, en la elección de diputado federal.

\* Acuerdo de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, de fecha veintidós de mayo del año en curso, por medio del cual señala:

*...Del análisis al escrito presentado, se advierte que este no cumple con el requisito de procedencia establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización por lo que hace a los hechos denunciados, toda vez que estos, aun cuando esta autoridad lograra tener certeza de la existencia de los mismos, lo cierto es que al momento de su recepción, éstos*

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

*no constituyen en abstracto algún ilícito sancionable a través del procedimiento de queja pretendido. Lo anterior toda vez que si bien es cierto que los hechos denunciados versan sobre posible rebase de gastos de campaña en el Proceso Electoral Local, también lo es que a la fecha aún no fenecen los plazos relativos a la entrega de los informes de ingresos y gastos correspondientes, por lo que esta autoridad, al no encontrarse dentro del periodo de fiscalización de los recursos atinentes, no está en aptitud de poder corroborar si el sujeto obligado eventualmente reportará o no las erogaciones de mérito mediante informe de ingresos y gastos de campaña que corresponda, y en caso de negativa proceder a realizar la sumatoria conducente. Por lo que deberá aclarar su escrito de queja presentado a fin de que señale de forma precisa hechos que pudieran ser sancionados a través de la sustanciación del procedimiento de queja que pretende.*

[...]

*Prevéngase al quejoso, para que en un plazo de veinticuatro horas improrrogables contados a partir del día en que surta efectos la notificación respectiva, aclare su escrito de queja presentado a fin de que reitere o señale de forma precisa hechos que pudieran ser sancionados a través de la sustanciación del procedimiento de queja que pretende...*

\* El veintinueve del citado mes y año, Mariuma Munira Vadillo Bravo desahogó el requerimiento mencionado.

\* El veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió la queja en cuestión y determinó esencialmente:

*... Del escrito de queja no se obtuvieron elementos que dieran certeza de sus pretensiones y al no advertir hechos que pudieran ser sancionados a través de la sustanciación del procedimiento de queja, esta autoridad determinó procedente prevenir al quejoso, con la finalidad de desahogar el requerimiento de la autoridad en los términos del Acuerdo referido.*

*Consecuentemente el veintiocho de mayo de dos mil quince, se requirió a la C. Mariuma Munira Vadillo Bravo a fin de que desahogara la prevención formulada; siendo que el veintinueve de mayo del mismo año, la quejosa dio contestación al requerimiento formulado, señalado lo siguiente:*

[...]

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

*Como se puede observar, no obstante la prevención realizada por la autoridad el quejoso de alguna forma describe algunas circunstancias de forma genérica, tales como:*

*\* Que desde el inicio de la campaña electoral, el entonces candidato a diputado federal Jose Antonio Estefan Garfias, ha realizado propaganda electoral y eventos tendentes a promocionarse.*

*\* Que se dio a la tarea de realizar un conteo de lonas, bardas rotuladas o pintadas, así como de los anuncios panorámicos o espectaculares, que a su parecer debieron ser reportados al Consejo General, los cuales fueron certificados por el Fedatario Público que realizó el instrumento notarial que acompaña a su queja.*

*\* Que señaló que en dicho instrumento notarial consta la existencia de la propaganda electoral, que hace suponer a la denunciante que fue rebasado el tope de gastos autorizados para este proceso Electoral Federal 2014-2015.*

*\* Que los hechos denunciados constituyen ilícitos sancionables a través del procedimiento de queja promovido, toda vez que la autoridad debe contar a la fecha informe (sic) emitido por los partidos que conforman la Coalición Izquierda Progresista, respecto de los espectaculares contratados en beneficio de la campaña de su candidato Jose Antonio Estefan Garfias.*

*Al respecto, si bien el quejoso intentó subsanar las omisiones que se advirtieron en su escrito ratificando los hechos que denunció y lo cierto es que no desahogó la prevención en los términos que le fue solicitado, ya que del análisis a dicho escrito, se puede observar que se omitió señalar de forma precisa hechos que pudieran ser sancionados y que generaran a la autoridad algún indicio para iniciar una averiguación; asimismo, las pruebas que adjuntó, son solamente indicios simples que no pueden ser concatenados con otros elementos por no contener elementos que pudieran presumir alguna irregularidad en materia de fiscalización; es decir, que no sirven como sustento de las aseveraciones que realiza ni en el escrito de queja inicial ni en el escrito de desahogo de la prevención.*

*Como se desprende de la relación de los hechos y los indicios ofrecidos, los hechos narrados no configuran en abstracto algún ilícito sancionable a través del procedimiento de queja pretendido, en atención a lo anteriormente relatado, no hay elementos con los que cuente esta autoridad para poder trazar una línea de investigación sin incurrir en actos de molestia.*

*En este sentido, se limitó a referir que sus presunciones de los hechos ilícitos presuntamente configuran un rebase de topes de gastos de campaña, sin embargo, del escrito de queja no se obtuvieron elementos que dieran certeza de sus pretensiones. Así, al no advertirse hechos que pudieran ser sancionados, a través de la sustanciación del procedimiento de queja, esta*

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

*autoridad determinó procedente prevenir al quejoso, con la finalidad de desahogar el requerimiento de la autoridad en los términos del Acuerdo referido.*

*En este sentido, es procedente concluir que los hechos denunciados por la C. Mariuma Munira Vadillo Bravo, no configuran en abstracto ilícitos que fueran sancionables a través del procedimiento de queja pretendido.*

*Sirven como sustento de lo anterior, la siguiente tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra rezan:*

**QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE LA ADMISIÓN DE LA DENUNCIA. (...)**

*Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con el artículo 41, numeral 1, inciso c), en relación con el 31, numeral 1, fracción II, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización; lo procedente es desechar el escrito de queja cuando el quejoso no desahogue la prevención “en los términos legales solicitados” realizada en los términos de ley, situación que se actualiza en el presente asunto.*

*En consecuencia, este Consejo General concluye que atendiendo a las razones y consideraciones de derechos antes vertidas, la queja que originó el expediente en que se actúa, debe ser desecheda.*

Como se advierte, la responsable desechedó la mencionada queja, porque estimó que se actualizó la improcedencia prevista en las fracciones I y II, del artículo 30, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores que establecen:

Improcedencia

Artículo 30

1. El procedimiento será improcedente cuando:

I. Los hechos narrados en la denuncia resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, **no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.**

II. Los hechos denunciados, se consideren frívolos en términos de lo previsto en el artículo 440, numeral 1, inciso e) de la Ley General”.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

De lo narrado se obtiene que la prevención realizada por parte de la autoridad administrativa fue el veintidós de mayo de dos mil quince, su desahogo se llevó a cabo el veintinueve siguiente y la resolución impugnada se emitió el veinte de julio del año en curso, esto es, cincuenta y dos días después, lo que implica, vulneración al plazo establecido para llevar a cabo el trámite y resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

En efecto, si la responsable sustentó el sentido de su determinación en que al momento de la presentación de la queja, la relatoría de los hechos no permitía saber si el entonces candidato denunciado reportaría como gasto de campaña la propaganda denunciada, entonces, la autoridad responsable debió resolver tal cuestión desde aquellas fechas y no a la par a que se dictó la resolución sobre la revisión de los informes, porque para este momento la responsable ya contaba con elementos para saber si los gastos habían sido o no reportados. De ahí que, con base en las pruebas aportadas en la queja y la documentación reportada, estaba en condiciones de determinar si era o no fundada la denuncia.

Por ende, carece de justificación jurídica que el mismo día en que emitió el dictamen consolidado, resolviera desechando la queja con apoyo en la consideración de que al momento de presentarse la denuncia se desconocía si los gastos serían reportados.

Lo anterior es así, debido a que el dictamen consolidado debe contener, entre otros, el resultado y conclusiones de la

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que se encuentra el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales.

En ese sentido, toda vez que en el mencionado dictamen consolidado se determina, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que se encuentra el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales, a juicio de esta Sala Superior la manera objetiva y material de acreditar que se ha rebasado la cantidad establecida como gasto de campaña y, consecuentemente, la causal de nulidad respectiva, es justamente con el resultado que se obtenga del dictamen consolidado, por lo que los procedimientos sancionadores en los que se aduzca la posible vulneración de la normativa electoral en materia de fiscalización y que estén relacionados con las campañas electorales deben ser resueltos junto con la emisión del mencionado dictamen consolidado.

Lo anterior es así, dado que de esa forma se atiende real y efectivamente a la sistematización y funcionalidad del sistema de nulidades establecido en la Constitución Federal.

Por ende, como se ha precisado, a juicio de esta Sala Superior, como regla general, las quejas relacionadas con la presunta vulneración a la normativa electoral en materia de fiscalización, así como con las campañas electorales deben ser resueltas a más tardar con la aprobación del dictamen consolidado, porque sólo con la determinación conjunta, se podrá dotar de certeza a los participantes en el procedimiento electoral y a la ciudadanía en general, sobre la actualización o no de la causa de nulidad de la respectiva elección, consistente

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

en exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.

En ese sentido, se insistente en que, si al veintinueve de mayo de dos mil quince, la responsable consideraba que los hechos motivo de denuncia, en aquel entonces, no constituían una vulneración a la materia de fiscalización electoral, debido a que aún no fenecía el término para que los obligados presentaran sus informes de gastos de campaña, ello debió resolverlo en su momento, conforme a los plazos y términos otorgados por la propia normativa y no agotar el término hasta el dictamen consolidado y a pesar de ello, señalar que la queja en cuestión no tiene relación con el tema, aspecto este último que tampoco se comparte por ser evidente que tiene correlación con el Dictamen Consolidado.

Lo anterior, porque de la lectura de la mencionada queja es posible advertir, que se relatan hechos relacionados con: la renta de unidades móviles de publicidad, alquiler de salones para eventos, servicios de perifoneo, propaganda impresa, pinta de bardas, renta de mobiliario; etcétera, aspectos que pueden impactar en el consolidado de referencia.

Máxime si con la citada denuncia, se adjuntaron diversas pruebas que hacían presumir de manera suficiente la existencia de elementos para considerar objetivamente que los hechos denunciados tienen, racionalmente, la posibilidad de constituir una infracción a la normativa en materia de fiscalización.

De ese modo, también resulta inexacto que con la admisión de la queja se actualice *per se* un acto de molestia, en

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

tanto que se parte de la base de que la finalidad de la facultad investigadora consiste en que la autoridad pueda establecer, por lo menos en un grado presuntivo, la existencia de una infracción y la responsabilidad del o de los sujetos denunciados para estar en condiciones de iniciar el procedimiento, por lo que en caso de ser necesario, debe ejercer su potestad para indagar los hechos que presumiblemente generan conductas infractoras.

Lo anterior, en el entendido de que la responsable cuenta con todos los insumos necesarios para verificar de forma directa, los hechos motivo de denuncia en confronta con lo reportado, en el caso, por el entonces candidato a diputado federal José Antonio Estefan Garfias y estar en posibilidad de declarar procedente la denuncia y actuar en consecuencia, o bien, desestimar los hechos.

Así, la Sala Superior concluye que los agravios son **fundados**, y lo precedente conforme a Derecho es que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, admita la queja y emita la resolución que en Derecho corresponda, con todas sus consecuencias jurídicas, lo cual deberá impactar tanto en el dictamen consolidado como en la resolución correspondiente a los ingresos y egresos.

### **III. OMISIÓN DE EXPEDIR LEYES GENERALES PARA FISCALIZACIÓN EN LÍNEA.**

Se aduce que el sistema integral de fiscalización no corresponde con el mandato constitucional de contar con un sistema de fiscalización en línea. Lo anterior porque no se



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

cumplió con lo ordenado en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en que la implementación del sistema de fiscalización en línea debía de quedar legalmente regulado con la expedición de las leyes correspondientes.

El concepto de agravio expuesto al respecto, se considera **infundado**, atendiendo a las consideraciones siguientes:

En relación a las reglas relativas a la fiscalización de gastos y recursos de los partidos políticos, el artículo 41, párrafo segundo, Base II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es al tenor siguiente:

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

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

En este mismo sentido, en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la*

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

*Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

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

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

...

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

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

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

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

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

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

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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.

...

La reforma constitucional en materia electoral contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, incorporó reglas en torno a las obligaciones de eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de recursos por parte de los partidos políticos coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, además estableció que las obligaciones de los partidos políticos se determinarán en la ley, y a su vez, que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales deberá establecer lineamientos básicos para la transparencia en el uso de recursos; 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; la contabilidad pública y accesible por medios electrónicos; así como los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables.

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

desarrollan las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y otros actores de los procedimientos electorales.

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

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

El artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos establece que cada uno de ellos *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*. De ello se desprende la obligación de los partidos políticos de cumplir lo dispuesto en la propia ley, y en las decisiones que en materia de contabilidad emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como lo es el reporte en línea de sus ingresos y egresos.

La propia Ley General de Partidos Políticos, con relación a las obligaciones de los partidos políticos en cuanto al régimen financiero, en su artículo 61, párrafo 1, inciso a), prevé como obligación de los partidos políticos generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, que deberán ser expresados en términos monetarios.

De lo anterior se desprende que:

- La propia Constitución federal estableció para el examen, consulta y control, de los gastos que realicen durante las precampañas y campañas electorales los actores políticos, los principios de publicidad, oportunidad, accesibilidad y el

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

registro expedito de ingresos y egresos.

- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en conformidad con lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en función de su capacidad técnica y financiera, tiene que 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.
- El Sistema de Contabilidad en Línea a que se encuentran sujetos los partidos políticos, según se dispone en la Ley General que los regula, debe generar información financiera en **tiempo real**, a fin de garantizar la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos, y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso en el Reglamento de Fiscalización, expedido mediante acuerdo INE/CG263/2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, mecanismos tendentes a ello: el Sistema de Contabilidad en Línea, con lo cual tutela la *publicidad* y *accesibilidad* de la información financiera; e implementó el registro en medios electrónicos en “tiempo real”, a fin de privilegiar la información *oportuna* y *expedita* de los ingresos y egresos de los actores políticos.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Tal reglamentación, conforme a la estructura jerárquica prevista en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da contenido específico y concreto a las leyes generales, (Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) y a su vez, las leyes generales referidas fueron desarrolladas, especificadas o complementadas por el Reglamento de Fiscalización citado, para hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal.

De ahí que resulte **infundado** el concepto de agravio de que no cumplió lo ordenado en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en que la implementación del sistema de fiscalización en línea debía de quedar legalmente regulado con la expedición de las leyes correspondientes, ya que como ha quedado señalado, al respecto se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con los lineamientos básicos para la transparencia en el uso de recursos; 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; la contabilidad pública y accesible por medios electrónicos; así como los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables

### **IV. EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN ES CONTRARIO AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE CONTAR**

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

### **CON UN SISTEMA DE FISCALIZACIÓN EN LÍNEA Y AL PRINCIPIO DE CERTEZA AL HABER SIDO IMPLEMENTADO YA INICIADO EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL.**

Se aduce que el Sistema Integral de Fiscalización no corresponde con el mandato constitucional de contar con un sistema de fiscalización en línea, asimismo que contraviene el principio de certeza pues quedó regulado en ordenamientos no expedidos "*con anterioridad al hecho*", sino ya iniciado el procedimiento electoral.

A juicio de esta Sala Superior no asiste la razón a los recurrentes como se explica a continuación.

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

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

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

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

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

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

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

En este orden de ideas, en el artículo segundo transitorio

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

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

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

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

[...]

En acatamiento al mandamiento constitucional citado, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos mediante los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se desarrollan, entre otros aspectos, las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procedimientos electorales.

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

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

[...]

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

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

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

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

### **Descripción de la Iniciativa.**

[...]

### **Financiamiento y fiscalización.**

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

**1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas.** Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, **pasando de la simple**

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

**revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea**, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

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

[...]

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

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

#### **Artículo 30.**

[...]

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

#### **Artículo 44.**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

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

[...]

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

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

#### **Artículo 190.**

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

[...]

### **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;



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lo anterior se constata que en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, fueron expedidas las Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales los en las cuales se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y, en

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

la parte que ahora interesa, se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, entre otras, respecto de la implementación del sistema de fiscalización en línea.

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

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

partidos políticos, debe generar en “tiempo real”, información financiera y de ejecución presupuestaria, que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Asimismo, en el artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos se establece que cada instituto político es *responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización*. De ello se desprende la obligación de los institutos políticos de cumplir lo dispuesto en la propia ley, y en las decisiones que en materia de contabilidad emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como lo es el reporte en línea de sus ingresos y egresos.

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

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

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

atribuciones que le corresponden conforme a la Ley aplicable.

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

### **REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN**

#### **Artículo 35.**

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

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

**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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

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

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

En términos de lo expuesto, como se adelantó, es **infundado** el concepto de agravio que se hace valer en el sentido de que el Sistema Integral de Fiscalización no corresponde con el mandato constitucional de contar con un sistema de fiscalización en línea y que contraviene el principio de certeza al estar regulado en ordenamientos expedidos ya iniciado el procedimiento electoral, toda vez que, como se ha destacado, el mencionado sistema es congruente con la previsión constitucional de establecer un sistema de fiscalización por medios electrónicos, contenida en el artículo segundo transitorio del aludido Decreto de reforma constitucional.

Asimismo, porque su implementación ha tenido sustento tanto en la Constitución federal, como en las leyes generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Electoral -las cuales fueron expedidas previamente al inicio del procedimiento electoral federal dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015)-, así como en la normativa reglamentaria y en los lineamientos y acuerdos respectivos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio y para hacer efectivas las atribuciones que constitucional y legalmente tiene conferidas.

### **V. FALTA DE CERTEZA EN EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN (SIF).**

Se alega que acorde a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos, a nivel federal y local, de los partidos políticos nacionales y locales, así como de los candidatos independientes.

En la legislación marco en materia electoral se prevén las facultades inherentes a esta materia, así como la definición de los órganos técnicos encargados de esa función de fiscalización y los procedimientos para lograr una fiscalización eficiente.

Al respecto se estableció en el artículo 191, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras facultades del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, las relativas a emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos y desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos y candidatos independientes, para lo cual establecerá



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

Asimismo, expresan que acorde a lo previsto en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, específicamente, en los artículos 35 y 37, el Sistema de Contabilidad en Línea, es un medio informático que cuenta con mecanismos seguros para hacer los registros contables en línea. En tal sistema los partidos políticos y coaliciones, así como sus respectivos precandidatos y candidatos, y los aspirantes y candidatos independientes deberán registrar sus operaciones, a lo cual el Instituto tendrá acceso irrestricto para ejercer sus facultades comprobatorias.

En el Sistema de Contabilidad en Línea, sólo se pueden enviar archivos con la documentación comprobatoria de las operaciones llevadas a cabo, hasta un límite de “50 megabytes”, por lo cual el propio Instituto Nacional Electoral, previó la posibilidad de poder entregar el soporte documental mediante medio magnético.

Por tal motivo los partidos políticos recurrentes optaron por entregar diversa documentación de manera física ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, esto en un disco duro externo, memoria “USB”, disco compacto o algún otro medio magnético y, no obstante ello, no se tomó en cuenta al elaborar tanto los dictámenes como las resoluciones del Consejo General.

Por todo ello, se acredita que la fiscalización en línea

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

implementada por el Instituto Nacional Electoral, adolece de idoneidad y certeza, pese a haber recibido el gran número de información que de una forma o de otra cargaron los sujetos obligados.

Al respeto esta Sala Superior considera que la pretensión de los enjuiciantes es que se revoken los actos controvertidos, a efecto de que tome en cuenta la documentación efectivamente aportada de forma física. Su causa de pedir la sustentan en que el propio Instituto Nacional Electoral previó tal circunstancia, debido al límite que se tuvo para el envío del soporte documental.

A juicio de esta Sala Superior es sustancialmente **fundada** la alegación presente, acorde a los siguientes razonamientos.

En principio cabe destacar que en un apartado precedente este órgano colegiado ha considerado fundado el concepto de agravio relativo a la omisión de resolver diversas quejas en materia de fiscalización por el probable rebase a los topes de gastos de campaña, dado que esas quejas se debieron resolver de forma conjunta con el dictado de los dictámenes consolidados y las resoluciones correspondientes a la fiscalización de los egresos de las diversas campañas electorales, en los procedimientos electorales federal y locales; en este sentido, se concluyó que procedía revocar esos actos a fin de dotar de sistematicidad y funcionalidad al sistema de fiscalización y nulidades en materia electoral.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

El mencionado procedimiento es al tenor siguiente:

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

#### **I. Lugar y forma de entrega**

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

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

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

#### **II. Medio de entrega**

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

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

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

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

y en su caso Entidad subnivel.

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

### **Ejemplo:**

Carpeta

Juan Pérez Romero ROPJ850310H3T Archivo ZIP

póliza1\_periodo1

Archivo ZIP

póliza1\_período2

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

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

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

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

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

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

### **VII. Especificaciones del procedimiento**

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

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

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

Cuando por cuestiones técnicas no sea posible la carga

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

de la evidencia, se dará aviso a los sujetos obligados mediante aviso en el sitio destinado al Sistema Integral de Fiscalización que se encuentra dentro del Portal del Instituto Nacional Electoral.

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

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

De lo anterior se advierte que:

- El soporte documental será entregado mediante oficio, el cual deberá contener la firma autógrafa del Representante de Finanzas, del candidato independiente o del representante legal de este último según corresponda.
- La documentación soporte debería estar contenida en medio magnético conocido como disco compacto, ya fuera en formato "CD" y/o "DVD".
- El lugar de entrega, en el caso de las campañas federales sería en *"las oficinas del Instituto Nacional Electoral ubicadas en Calzada Acoxta número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal"*; en tanto que en el caso de campañas locales *"en la Junta Local Ejecutiva del Estado que corresponda, al Enlace de Fiscalización"*.
- El contenido del dispositivo magnético, debe ser en archivo con extensión ".zip", (con los archivos

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

permitidos<sup>1</sup>).

- Cada archivo debe corresponder a una póliza, por lo que la denominación del archivo del soporte documental debe hacer la referencia a la póliza a la que esté asociada.
- La evidencia de las pólizas que se relacionen en un mismo dispositivo magnético, deben corresponder a la misma contabilidad
- El medio magnético debe contener como nomenclatura los siguientes datos *“Tipo de sujeto obligado, Sujeto obligado, Periodo, Ámbito, Candidatura, Entidad y en su caso Entidad subnivel”*.
- La forma de identificación del contenido de los medios magnéticos se hará atendiendo a los siguientes criterios: **a)** Se identificarán en carpetas con el nombre y RFC del candidato y, **b)** los archivos de la carpeta identificada con el nombre del candidato se guardarán, como se ha precisado, en archivo *“.zip”*, cuya denominación se hará con el número de póliza y el periodo al que corresponda el soporte documental.

---

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

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

- El plazo de entrega será de tres (3) días naturales, siguientes a la fecha de registro de la operación de que se trate, a fin de cumplir la previsión del artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
- Aquel soporte documental que se reciba fuera de plazo, se tendrá por no presentado.
- Por cada póliza sólo debe existir un archivo “.zip”, por lo cual, ante la multiplicidad de archivos que refieran a una misma póliza, se considera como definitivo el último presentado.

Ahora bien, expuesto el procedimiento para aportar el soporte documental superior a cincuenta (50) “Megabytes”, esta Sala Superior considera que, a partir de que han quedado revocados los dictámenes consolidados, así como las resoluciones relativas a los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos independientes, tanto a nivel federal como local y tomando en consideración lo manifestado por los partidos políticos recurrentes, en el sentido de que la autoridad administrativa nacional electoral, encargada de la fiscalización de los partidos políticos, no tomó en consideración aquellos soportes documentales que específicamente identifican en sus respectivos recursos de apelación, que refieren fueron presentados de forma física debido a que el tamaño de los archivos electrónicos rebasaba el límite de 50 (cincuenta) “Megabytes” o que tuvieron imposibilidad de presentar en línea por cuestión técnica imputable al sistema, lo procedente

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

conforme a Derecho es que tanto la Comisión de Fiscalización como el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberán observar los siguientes lineamientos:

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

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

3. En caso de que no sea identificable el procedimiento electoral, la campaña y/o candidato, se deberá de asentar en el correspondiente dictamen como en la resolución, tal circunstancia, a efecto de dotar de certeza a los institutos políticos correspondientes.

4. En caso de que no se haya tomado en consideración algún soporte documental, de los alegados en los recursos de



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

apelación que se resuelven, y que sí haya cumplido los requisitos precisados, las autoridades mencionadas, deberán de valorar tal información a efecto de que sea incluido tanto en el dictamen correspondiente y en la resolución atinente.

Lo resuelto en este apartado, en principio, es aplicable a los casos plenamente identificados y controvertidos en los recursos de apelación acumulados; sin embargo, si las autoridades responsables tienen conocimiento o consideran que existen casos análogos, podrán aplicar los criterios establecidos en este apartado, siempre que tal aplicación sea en beneficio de los partidos políticos, coalición, sus candidatos o los candidatos independientes.

Lo anterior en el entendido de que, si existiera algún caso específico en que la autoridad hubiera tenido como eficaz y válido, la presentación del soporte documental y ello hubiera sido contrario a estos lineamientos, no podrá dejar de tomar en cuenta ello, a efecto de dotar de plena vigencia los Principios Generales del Derecho, *no reformatio in pejus* y a que las autoridades emisoras de un acto de autoridad no podrán revocar un acto que beneficie a un gobernado, sino que ello únicamente corresponde a la autoridad jurisdiccional, previo juicio en el que se respeten las garantías mínimas del proceso.

En todos los casos, la autoridad administrativa electoral nacional podrá anexar toda aquella documentación en la que consten las razones por las cuales tomó o no en consideración la información soporte que se presentó de forma física.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

En consecuencia, la revocación por cuanto hace a este apartado, es para efecto de que las autoridades responsables observen, en los casos plenamente identificados en los recursos de apelación que se resuelven, los lineamientos antes precisados y en aquellos que pudieran beneficiar a un partido político, coalición, sus candidatos o a los candidatos independientes.

### **VI. ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN POR SER EMITIDA EN FORMA EXTEMPORÁNEA.**

Se aduce que los acuerdos que se impugnan fueron dictados fuera de los plazos aprobados en el calendario que estableció las "*Etapas de Fiscalización Procesos 2014-2015*" de veintisiete de enero de dos mil quince en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, sin que exista sustento jurídico para determinar la legalidad en la extemporaneidad en el dictado y aprobación de ambos actos impugnados.

Esto, porque el acuerdo INE/CG73/2015 en el punto cuarto señala que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización podrá ajustar los plazos para la presentación de los dictámenes y resoluciones, y la Comisión de Fiscalización en sesión extraordinaria celebrada el cuatro de julio de dos mil quince, aprobó el acuerdo CF/058/2015 por el que modificó el calendario, aunado a que las resoluciones que se impugnan fueron aprobadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de veinte de julio de dos mil quince, cuando conforme al calendario

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

aprobado, el dictamen consolidado y el proyecto de resolución se debieron aprobar el siete de julio de dos mil quince, en tanto el Consejo General debió resolver el trece del mismo mes y año, de lo cual se desprende su extemporaneidad.

A juicio de esta Sala Superior los conceptos de agravio son **inoperantes**.

Lo anterior, porque, con independencia de la exactitud de las cuestiones alegadas, en cuanto a la potestad del órgano electoral para modificar los plazos de resolución, así como de la oportunidad para emitir la resolución impugnada, ello sólo revelaría la existencia de dos inconsistencias procesales, que no podría traer como resultado la revocación del acuerdo de fiscalización impugnado, porque no trascienden al sentido de lo resuelto.

Además, dado que a la fecha se han emitido los dictámenes consolidados y las respectivas resoluciones, sin que sea conforme a Derecho considerar fundado el concepto de agravio, porque no se podría retrotraer el tiempo a efecto de que se dictaran tales determinaciones en una fecha anterior.

### **VII. FALTA DE PUBLICIDAD DE “CRITERIOS DE SANCIÓN” EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN.**

Se aduce que se vulneran los principios de certeza, seguridad jurídica, legalidad y máxima publicidad, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

autoridad administrativa electoral estaba obligada a publicar los “criterios de sanción” que serían aplicables respecto de las faltas u omisiones de los partidos políticos, coaliciones o candidatos, sobre las irregularidades derivadas de la revisión de los informes de campaña.

Esta Sala Superior considera que tal planteamiento es **infundado**, toda vez que contrariamente a lo alegado, de la referida porción normativa, se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no está obligado a publicar con anticipación “criterios de sanción” en materia de fiscalización, además, de que la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla elementos para imponer sanciones por irregularidades en los informes de gastos de campaña.

En efecto, el artículo 191, párrafo primero, incisos a), c) y d), de dicha Ley General, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tendrá facultades para: i) emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; ii) resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos, y iii) vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.

Asimismo, el artículo 192, párrafo 1, inciso i), de dicha Ley, prevé que el Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

general todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tendrá, entre otras, facultades para 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.

Por su parte, el artículo 196 de la referida ley, establece que la Unidad 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.

Aunado a lo anterior, el artículo 199, párrafo 1, inciso g), de la referida Ley, establece que la Unidad de Técnica de Fiscalización tendrá, entre otras, facultades para presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

De lo expuesto se desprende que la normativa aplicable no prevé la obligación de la autoridad electoral administrativa,

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

de emitir y publicar “criterios de sanción”, sino sólo la facultad de expedir lineamientos en materia de fiscalización, lo cual ha ejercido como a continuación se pondrá de relieve, mencionando algunos de los acuerdos más relevantes que al respecto ha emitido la autoridad electoral administrativa:

- **El nueve de julio de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización.**

- **El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización que abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG201/2011.**

- El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la modificación al acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados, mediante el Acuerdo INE/CG350/2014.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

- El veinticinco de febrero de dos mil quince, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG73/2015, por el que se establecen las disposiciones para el registro de las operaciones que deberán cumplir los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y los candidatos Independientes, en la aplicación informática del procedimiento de campañas electorales.

- En esa misma fecha, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG74/2015, por el que se emiten los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o personalizado.

- El veintiuno de abril de dos mil quince, en la novena sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el Acuerdo CF/035/2015, por el que se determinan los alcances de revisión de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones, así como de los informes de ingresos y egresos de los candidatos independientes correspondientes al procedimiento electoral federal y locales dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

El veinte de mayo de dos mil quince, en sesión

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Acuerdos siguientes:

- INE/CG298/2015, por el que se establece el procedimiento para que la Unidad Técnica de Fiscalización se allegue de elementos suficientes para conocer la capacidad económica de los candidatos y candidatas independientes que participan en el procedimiento electoral federal y los procedimientos electorales locales a celebrarse en el periodo dos mil catorce-dos mil quince 2014-2015, el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-219/2015.

- INE/CG299/2015, por el que se aprueban los lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral.

- INE/CG305/2015, por el que se aprueban los lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el procedimiento electoral dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-223/2015.



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

- El nueve de julio de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización.

- El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización que abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG201/2011.

- El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la modificación al acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados, mediante el Acuerdo INE/CG350/2014.

- El veinticinco de febrero de dos mil quince, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG73/2015, por el que se establecen las disposiciones para el registro de las operaciones que deberán cumplir los

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

partidos políticos, coaliciones y candidatos Independientes, en la aplicación informática del procedimiento de campañas electorales.

- En esa misma fecha, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG74/2015, por el que se emiten los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o personalizado.

- El veintiuno de abril de dos mil quince, en la novena sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el Acuerdo CF/035/2015, por el que se determinan los alcances de revisión de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones, así como de los informes de ingresos y egresos de los candidatos independientes correspondientes al procedimiento electoral federal y locales dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

El veinte de mayo de dos mil quince, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Acuerdos siguientes:

- INE/CG298/2015, por el que se establece el procedimiento para que la Unidad Técnica de Fiscalización se allegue de elementos suficientes para

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

conocer la capacidad económica de los candidatos y candidatos independientes que participan en el procedimiento electoral federal y los procedimientos electorales locales a celebrarse en dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-219/2015.

- INE/CG299/2015, por el que se aprueban los lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral.

- INE/CG305/2015, por el que se aprueban los lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el procedimiento electoral dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-223/2015.

Finalmente, cabe aclarar que el catálogo de sanciones y los elementos a tomar en cuenta para imponerlas a los partidos políticos, están previstos por el diverso artículo 456, párrafo 1, inciso a), y artículo 458 párrafo 5, de ese mismo ordenamiento, respectivamente.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

Ello es así, porque esas porciones normativas prevén que la sanción a imponer una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, será alguna de las previstas en el referido catálogo, y para individualizarla, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: **i)** gravedad de la responsabilidad; **ii)** circunstancias de modo, tiempo y lugar; **iii)** las condiciones socioeconómicas del infractor; **iv)** las condiciones externas y los medios de ejecución; **v)** la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y **vi)** en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño y perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por todas las anteriores consideraciones esta Sala Superior concluye que efectivamente el Instituto Nacional Electoral no está obligado a emitir en específico "*criterios de sanción*", sino que sólo debe emitir lineamientos para hacer operable y ejecutivo el procedimiento de fiscalización que prevé la ley, lo que aconteció en el caso como se vio.

Además, es posible advertir que no existe violación a los principios constitucionales de certeza, seguridad jurídica, legalidad y máxima publicidad pues el sistema normativo de imputación de infracciones e imposición de sanciones en materia de fiscalización electoral, prevé elementos a tomar en cuenta para imponer sanciones y para individualizarlas en cada caso concreto. Motivo por el cual no le asiste razón a los recurrentes cuando aducen la violación a dichos principios.

**VIII. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO 3, DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL<sup>2</sup>, POR CONLLEVAR UNA DOBLE SANCIÓN POR LA MISMA CONDUCTA, QUE LA HACE EXCESIVA Y POR ADOPTAR ARBITRARIAMENTE EL CRITERIO DEL “VALOR MÁS ALTO DE LA MATRIZ DE PRECIOS” PARA VALUAR LOS GASTOS NO REPORTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Se plantea que el artículo 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización, vulnera lo previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al conllevar la imposición de una doble sanción que la hace excesiva, en tanto prevé que se debe elegir el valor más alto de la matriz de precios para la valuación de los gastos no reportados por los partidos políticos, que implica una sanción que se suma a la propiamente prevista para la infracción.

Se señala que al aplicar el valor más alto y no el más bajo o el costo promedio del bien o servicio, la sanción establecida en el precepto impugnado es excesiva, irracional y desproporcionada.

Se manifiesta que la aplicación del valor más alto carece de lógica, porque no toma en cuenta que cada instituto político contrata servicios en función de su capacidad económica, por lo cual no resulta razonable que se le pretenda aplicar a todos los partidos el mismo costo por la contratación de servicios.

---

<sup>2</sup> Artículo 27. Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados (...)

3. Para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Tal planteamiento es **infundado**, porque la porción normativa controvertida no constituye la imposición de una doble sanción por la misma conducta que se traduzca en una multa excesiva, sino más bien, contempla un método de valuación para determinar el valor de los gastos no reportados en los informes de los partidos, lo cual es diferente a la imposición de una sanción por la actualización de una infracción, por lo que no se contraviene lo previsto en el artículo 22 constitucional.

Asimismo, se considera que la elección del “*valor más alto de la matriz de precios*”, para efectos de valorar los gastos no reportados no inobserva el criterio de razonabilidad, pues si el sujeto fiscalizado no proporciona los documentos comprobatorios de sus operaciones en los informes correspondientes en tiempo y forma, resulta razonable que en esos supuestos se haya optado por la aplicación de una técnica de valuación sustentada en bases objetivas, que contribuye a inhibir o disuadir la evasión del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos fiscalizados.

- **La norma no establece una sanción sino una técnica de valuación razonable.**

Para explicar lo anterior se debe tener presente, que el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

inusitadas y trascendentales, así como que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

El precepto constitucional citado no da una definición de las multas excesivas, de ahí que en múltiples precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en cada caso se calificará si una multa es excesiva o no, al no ser posible establecer una norma general que atienda las condiciones de cada infractor, lo que comparte esta Sala Superior, para lo cual se tomarán en cuenta dos elementos:

- i. Que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor.
- ii. Que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga.

En ese sentido, es ilustrativa la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P/J.9/95, de rubro: "*MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.*", que señala que para conceptualizar una multa excesiva se tienen los siguientes elementos: **a)** cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; **b)** cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y **c)** una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

Por tanto, para que una multa no sea contraria al artículo 22 constitucional, la autoridad, en cada caso, debe tener la

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

posibilidad de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elementos del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, para así proceder a la individualización de la sanción.

Con base en lo expuesto, es factible sostener que una multa excesiva es aquella que no corresponde a las condiciones económicas del infractor o que es notoriamente desproporcionada con el valor del negocio en que se cometió.

Tomando en cuenta dichos parámetros, se procede a analizar la porción normativa impugnada del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, conjuntamente con lo previsto por los artículos 21, 22, 24, 25 y 26 del mismo ordenamiento, para determinar si permite la imposición de una doble sanción por la misma conducta, que se traduce en una multa excesiva y si es desproporcionada.

Conforme a lo previsto en los artículos 21, 22, 24, 25 y 26 del reglamento citado, los partidos políticos nacionales y con registro local, las coaliciones, frentes o fusiones, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de observadores electorales, entre otros sujetos obligados, tienen la obligación de presentar los siguientes informes:

- 1) Informes del gasto ordinario:
  - a. Informes trimestrales.
  - b. Informe anual.
  - c. Informes mensuales.
- 2) Informes de proceso electoral:
  - a. Informes de precampaña.
  - b. Informes de obtención del apoyo ciudadano.
  - c. Informes de campaña.



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

- 3) Informes presupuestales:
- a. Programa Anual de Trabajo.
  - b. Informe de Avance Físico-Financiero.
  - c. Informe de Situación Presupuestal.

Para tal efecto, se tiene que la información financiera, presupuestaria y contable que presenten los sujetos obligados se debe expresar en términos monetarios (sin importar que sea o no identificable el monto) sobre todas las operaciones que realicen respecto de los eventos económicos identificables y cuantificables, lo que encuentra sustento en el postulado básico de valuación contemplado en la Norma de Información Financiera NIF A-2, cuya aplicación prevé el reglamento citado, en tanto genera procedimientos de fiscalización más eficientes, ágiles y confiables, que señala:

Los efectos financieros derivados de las transacciones, transformaciones internas y otros eventos, que afectan económicamente a la entidad, deben cuantificarse en términos monetarios, atendiendo a los atributos del elemento a ser valuado, con el fin de captar el valor económico más objetivo de los activos netos

Lo anterior, porque la unidad monetaria es el común denominador de la actividad económica y constituye una base adecuada para la cuantificación y el análisis de los efectos derivados de las operaciones de una entidad. Las cifras cuantificadas en términos monetarios permiten comunicar información sobre las actividades económicas que desarrolla una entidad y por ende, sirven de base para la toma de decisiones por parte de los usuarios generales de la información financiera.

Por consiguiente, la norma NIF A-6 señala que la valuación consiste en la cuantificación monetaria de los efectos

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

de las operaciones que se reconocen como activos, pasivos y capital contable o patrimonio contable en el sistema de información contable de una entidad.

Así, los conceptos de valuación (técnicas y métodos) varían en complejidad, dependiendo del tipo de operaciones que afectan a una entidad económica y del grado de dificultad que implique el obtener la información cuantitativa para su valoración.

Para la valuación de las operaciones de una entidad existen diversos tipos de valores.

En el caso de las operaciones que realizan los sujetos obligados se identifican dos tipos de valor: el valor nominal y el valor intrínseco.

El valor nominal es el monto de efectivo pagado o cobrado o, en su caso, por pagar y por cobrar que expresen los documentos que soportan las operaciones; mientras que el valor intrínseco es el valor de los bienes o servicios que se reciben en especie y que carecen del valor de entrada original que le daría el valor nominal. El valor de entrada es el costo de adquisición.

En ambos casos, el valor nominal y el intrínseco deben expresar el valor razonable, el cual representa el monto de efectivo o equivalentes que participantes en el mercado estarían dispuestos a intercambiar para la compra o venta de un activo, o para asumir o liquidar un pasivo, en una operación

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

entre partes interesadas, dispuestas e informadas, en un mercado de libre competencia.

En otras palabras, tomando en cuenta la norma NIF A-6, el valor razonable es el valor de intercambio de una operación o una estimación de éste.

El valor razonable, como valor atribuible a activos, pasivos o activos netos, según corresponda, representa un valor ideal para las cuantificaciones contables en términos monetarios, el cual, de conformidad con lo previsto en el reglamento citado, debe sustentarse en bases objetivas, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

En lo que aquí interesa, conviene resaltar que el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización establece que cuando de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente:

- a)** Se deberá identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.
- b)** Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

ordinario y de los procesos electorales.

- c) Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado. La información se podrá obtener de cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
- d) Se deberá identificar los atributos de los bienes o servicios sujetos de valuación y sus componentes deberán ser comparables.
- e) Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

Llevado el procedimiento anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, elaborará una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

Para la valuación de los gastos no reportados, la aludida Unidad deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado (porción normativa tildada de inconstitucional).

Tal parámetro es un criterio de valuación previsto para determinar el valor de gastos no reportados; y no una sanción por una infracción derivada del incumplimiento de las obligaciones previstas para los sujetos obligados en materia de fiscalización.

Esto, porque de acuerdo con la jurisprudencia P/J.9/95 antes citada, así como en lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la potestad sancionadora de la autoridad

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

administrativa electoral nacional respecto de una infracción está condicionada a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas, previstas en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras, las siguientes: **a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; **b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; **c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor; **d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución; **e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y **f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Lo anterior, a fin de permitir la individualización de una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar, lo que es una situación distinta a aplicar un parámetro de valuación para determinar los valores de gastos no reportados por los sujetos obligados.

De ahí que si el criterio de valuación consistente en la utilización del “valor más alto de la matriz de precios” elaborada por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral tiene una finalidad distinta al de una sanción dentro del sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la porción normativa del artículo 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización que la prevé no contraviene el

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

artículo 22 constitucional, al no conllevar la imposición de una doble sanción por una misma conducta, que la haga excesiva.

- **Razonabilidad de la elección del valor más alto.**

Por otra parte, como ya se adelantó, la elección del valor más alto de la matriz de precios para determinar el valor de los gastos no reportados, contemplado en la porción normativa impugnada, se sustenta en bases objetivas y se justifica a partir de los fines que busca el sistema de fiscalización, tales como la transparencia y rendición de cuentas de los recursos aplicados por los sujetos obligados, así como la inhibición de conductas que los oculten.

Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados, esta Sala Superior sostuvo que, conforme con lo dispuesto en los artículos 41, Base II y III, apartado A y B, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, a quien entre otras funciones le corresponde la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Consideró que 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. En ese sentido, se establece que la propia ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

sanciones que se deban imponer por el incumplimiento de estas disposiciones.

Luego, si la Constitución federal concedió al Instituto Nacional Electoral la atribución de fiscalizar los recursos de los sujetos obligados y, para ello, le confirió las atribuciones necesarias para implementar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas necesarios, es importante que la autoridad administrativa electoral realice esa función a partir de una aplicación efectiva de las normas.

La efectividad de las normas radica en buena medida en el diseño de las mismas a la luz de los bienes jurídicos que pretenden tutelar. En ese sentido, la eficacia de las normas depende de diversos aspectos como una adecuada técnica en su elaboración, la posibilidad de parte de la autoridad para verificar su cumplimiento, y la imposición de mecanismos inhibitorios o disuasivos de conductas infractoras que puedan obstaculizar o imposibilitar el cumplimiento de los fines de la norma.

En ese sentido, se sostuvo que en el campo de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, los bienes jurídicos que se tutelan no sólo son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas, sino que también tiene como objetivo garantizar el cumplimiento cabal de normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas, rebase de topes de gastos de campaña, etcétera. Por ello, la verificación de la norma

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

adquiere fundamental importancia, ya que incide directamente en las condiciones de la competencia electoral.

Con base en lo anterior, se señaló que es importante que el Reglamento de Fiscalización incorpore la figura de valuación de las operaciones que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de equidad, al determinar el valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, lo cual se realiza a través de un procedimiento compuesto.

En una primera fase se prevé el mecanismo de determinación de valuación de bienes y servicios mediante el procedimiento de “valor razonable”, el cual se define a partir de la identificación del tipo de bien o servicio recibido, las condiciones de uso y beneficio, los atributos comparativos, la disposición geográfica y temporal, así como de un análisis y evaluación de la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado, la cual se podrá obtener de cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

En un segundo momento, el artículo mencionado prevé que a partir de la obtención del “valor razonable” de los bienes y servicios, la Unidad Técnica de Fiscalización debe elaborar una “matriz de precios” con información homogénea y comparable.

Finalmente, el artículo citado establece que cuando la Unidad Técnica encuentre gastos no reportados por los sujetos obligados, valuará aquellos bienes y servicios no reportados



## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

con base en el “valor más alto” previsto en la “matriz de precios” previamente elaborada.

Así, “el valor más alto”, a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27, del Reglamento de fiscalización, se debe entender como el “valor razonable”, el cual resultado de un procedimiento basado en parámetros objetivos, como son las condiciones de uso y beneficio de un bien o servicio, disposición geográfica, tiempo, entre otros, que se aplica cuando los sujetos obligados incumplen con su obligación de presentar la información y documentos comprobatorios de las operaciones realizadas con sus recursos, porque tal situación se traduce en una evasión al régimen de fiscalización.

En ese tenor, se considera que de optar por el “valor más bajo” o el “valor o costo promedio” de los precios contenidos en la matriz elaborada por la Unidad de Fiscalización, para efectos de determinar el valor de un bien o servicio no reportado por el sujeto fiscalizado, no se lograría un efecto disuasivo, porque dicha cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido por el infractor con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria, siendo que es fundamental tener en cuenta que la fiscalización de los recursos debe hacerse cargo de la existencia de prácticas infractoras como las relativas de ocultamiento del gasto, a la subvaluación de costos y sobre valuación de costos con el propósito de evadir los topes

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

fijados en la norma para ejercer el gasto.

En esa lógica, es importante destacar que de conformidad con los fines y propósitos aplicables a la fiscalización de los recursos consistentes en asegurar la transparencia, equidad en la contienda electoral y legalidad en la actuación de los sujetos obligados, los procedimientos de fiscalización deben de atender a funciones preventivas, de vigilancia, de inhibición de conductas perniciosas, de control operativo y de investigación.

De ahí que si la porción normativa impugnada del artículo 27 del reglamento citado prevé que la Unidad Técnica utilice el valor más alto de la matriz de precios, para el caso de encontrar gasto no reportado en los informes de ingresos y egresos que presenten los sujetos obligados, tal previsión está justificada en tanto que —con independencia de la sanción que corresponda imponer por el ocultamiento del gasto no reportado— la norma debe tener un propósito de aplicabilidad efectiva, es decir, no sólo debe sancionar la conducta infractora sino que además, debe inhibir o disuadir la evasión del régimen de fiscalización de la autoridad, siempre que sea razonable.

Por ello, si entre los propósitos de la norma están los de prevenir, vigilar e inhibir conductas perniciosas que obstaculicen o impidan la fiscalización, es dable que prevea situaciones disuasorias, sin que a estas se les pueda equiparar a una sanción, como ya se señaló, puesto que, la sanción deberá atender a las condiciones particulares de tiempo, modo y lugar

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

y la medida que se estudia sólo tiende a disuadir el ocultamiento del gasto ejercido por los sujetos obligados.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que la porción normativa impugnada del artículo 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, no resulta contraria a lo previsto en el artículo 22 de la Constitución federal, a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27, del Reglamento de fiscalización, siempre que se entienda como “valor razonable”.

### **IX. INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES.**

Se solicita la inaplicación del artículo 82, párrafo segundo del Reglamento de Fiscalización por considerar inconstitucional la facultad del Instituto Nacional Electoral de crear un Registro Nacional de Proveedores para la contratación de partidos políticos con proveedores exclusivamente inscritos en él.

El precepto impugnado que solicita se declare inconstitucional es el siguiente:

#### **Artículo 82.**

##### **Lista de proveedores**

1. El responsable de finanzas del sujeto obligado, deberá elaborar una relación de los proveedores y prestadores de servicios con los cuales realicen operaciones durante el periodo a reportar, que superen los quinientos días de salario mínimo, para lo cual deberán incluir el nombre comercial de cada proveedor, así como el nombre asentado en las facturas que expida, RFC, domicilio fiscal completo, montos de las

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

operaciones realizadas y bienes o servicios obtenidos, de forma impresa y en medio magnético.

2. Los partidos, coaliciones, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes, sólo podrán celebrar operaciones con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 356, numeral 2 del presente Reglamento.

A juicio de esta Sala Superior es **infundada** esa alegación, porque el precepto en cuestión es acorde a la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral y a lo dispuesto por el Artículo Transitorio Segundo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, conforme a lo siguiente.

El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información, asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

De los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 190, párrafo 2, 196 y 199, párrafo 1, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende, que:

1. El Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General.

**2.** El Consejo General puede emitir los reglamentos en materia de fiscalización

**3.** El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.

**4.** Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización está la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta ley establece.

**5.** La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con esos informes, así como verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

**6.** El Consejo General es el facultado para imponer las sanciones que procedan por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

El artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la fiscalización se realiza en los términos y conforme con los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

La interpretación que se hace de tales disposiciones es acorde a la teleología de las normas a partir de las recientes reformas constitucionales y legales en materia electoral, conforme a las cuales se fijó entre los principales objetivos:

- La eficiencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dada su relación con la equidad en los procedimientos electorales.

- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos políticos.

- Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña

Al efecto se citan los párrafos atinentes de la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

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

[...]

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

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

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

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

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

### **Descripción de la Iniciativa.**

[...]

### **Financiamiento y fiscalización.**

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

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

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

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

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

### **Pérdida de Registro y Liquidación.**

[...]

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

[...]

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

**1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas.** Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

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

En el caso, como se ha explicado, la pretensión radica en que esta Sala Superior determiné que la autoridad administrativa electoral federal no cuenta con facultades para crear un Registro Nacional de Proveedores, puesto que no está establecido ni en la Ley General de Partidos Políticos ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tanto el mismo es inconstitucional pues vulnera la garantía de seguridad jurídica, al fijar un supuesto normativo en un reglamento, sin tener facultades para ello.

Sin embargo, no es conforme a Derecho tal aseveración, porque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en los artículos referidos la facultad de emitir reglamentos de fiscalización y dentro de estas facultades tiene la de verificar las operaciones que realizan los partidos políticos con los proveedores, esto es el cumplimiento de las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Por ello, evidentemente en el contexto del reglamento de fiscalización, se advierte que este precepto tiene por objeto

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

brindar certeza entre los contratantes, esto es, entre los partidos políticos y las personas contratistas, lo que permite simplificar el control de las operaciones realizadas por los partidos políticos con las personas registradas para ello, generando así, mayor transparencia al sistema de fiscalización creado por la propia autoridad facultada para ello.

Incluso, en el artículo transitorio segundo del Decreto constitucional de reformas citado, entre otros aspectos, se estableció el deber de regular en la ley, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, para establecer *las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior, y 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.*

Lo cual revela que la potestad fiscalizadora regulada por el Instituto Nacional Electoral, basada en la ley, tiene en última instancia un fundamento constitucional expreso, en cuanto a la posibilidad de exigir amplias garantías para conocer a los contratantes con lo que llevan a cabo operaciones los partidos y la validación de las mismas, entre las cuales, razonablemente se considera válidamente incluido el catálogo de proveedores.

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio relativo a que el artículo 82,

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

párrafo 2 del Reglamento de Fiscalización, excede las atribuciones que la Ley General de Partidos Políticos o la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgan a la autoridad administrativa electoral federal, para crear un Registro Nacional de Electores para tal efecto.

### **X. PRORRATEO**

#### **1. Irretroactividad del acuerdo CF/054/2015, emitido por la Comisión de Fiscalización.**

Se sostiene que en el punto 4.1.5 del dictamen consolidado se aplicó retroactivamente en su agravio el Acuerdo CF/054/2015, emitido por la Comisión de Fiscalización, el doce de junio de dos mil quince, ya que aducen con fundamento en esa norma la responsable determinó que efectuaron gastos de campaña rebasando el tope de gastos establecido por la ley, realizó un prorrateo de gastos efectuados por el Partido Verde Ecologista de México y distribuyó las cantidades correspondientes sólo entre los candidatos de la coalición que conforme al convenio correspondía postular a ese instituto político.

Se expone que la asignación de las cantidades es ilegal, porque por un lado, se consideran como gastos de campaña diversos conceptos que no corresponden a esa categoría, sino que se reportaron como gastos genéricos, y por otra parte, los criterios aplicados para realizar el prorrateo de tales gastos se apartaron de la normatividad de la materia y se asumieron para ello, criterios en forma subjetiva, parcial y carentes de certeza jurídica.

Se expresa que la responsable se sustentó en el Acuerdo

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

CF/054/2015, emitido por la Comisión de Fiscalización, antes referido, en el cual se establecieron los criterios para la elaboración del dictamen consolidado de las campañas federales y locales del procedimiento electoral dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), lo cual viola el principio de irretroactividad legal previsto en el artículo 14 constitucional, porque fue expedido el doce de junio de dos mil quince, esto es, cinco días posteriores a que se llevó a cabo la jornada electoral y después de la fecha establecida para la presentación de los gastos de campaña (diez de junio de dos mil quince), por lo cual, estiman no pueden aplicarse las reglas y criterios ahí establecidos en perjuicio de los inconformes, como se hizo en el dictamen consolidado.

También se alude a que en ese dictamen se establecieron los criterios para el prorrateo de los gastos conjuntos o genéricos, en los cuales se incluyeron conceptos establecidos en el acuerdo que no fueron conocidos por los candidatos ni por los partidos políticos obligados, antes de que se expediera la norma de referencia.

Se argumenta que es evidente la aplicación retroactiva del acuerdo, porque involucra el cumplimiento de disposiciones relativas a los topes de gastos de campaña, una vez que el periodo para la presentación de los informes concluyó, impidiendo que los sujetos obligados las observaran, y ninguna norma vigente relativa al prorrateo de gastos de campaña vigente antes del inicio de las campañas refiere específicamente que en el caso de las coaliciones, todos los gastos en una entidad sean cargados a los candidatos

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

postulados por un partido político conforme al convenio de coalición.

Esta Sala Superior considera que los argumentos sintetizados resultan infundados, porque no se aprecia que la aplicación del acuerdo de que se trata se haya realizado de manera retroactiva atentando contra algún derecho adquirido o reconocido a los recurrentes, conforme a una normatividad previa, según se demostrará enseguida.

El artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna.

Ese principio de irretroactividad legal, también se contiene en el artículo 9, de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que dispone lo siguiente:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

La irretroactividad de la ley significa que el nuevo ordenamiento legal rige para todos los hechos o actos producidos a partir de su vigencia, con lo cual se garantiza el respeto a los derechos, actos y relaciones jurídicas formadas válidamente bajo el imperio de una normativa legal anterior, puesto que la prohibición de la retroactividad constituye un presupuesto básico para la seguridad jurídica del gobernado, consistente en que esos derechos o actos, ya no podrán ser

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

afectados, desconocidos o violados con la aplicación de una nueva normatividad.

Bajo esa línea, para distinguir los supuestos en que la ley rige al pasado en agravio de las personas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó las teorías de los derechos adquiridos, y de las expectativas de derecho. Considera que los primeros se actualizan cuando el acto ejecutado introduce un bien, una facultad o un derecho al patrimonio de una persona, sin que posteriormente puedan ser afectados por quienes celebraron dicho acto ni por disposición legal en contrario. Las expectativas de derecho las concibe como la posibilidad o la pretensión de que se lleve a cabo una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.<sup>3</sup>

Ahora, el análisis de retroactividad de las leyes involucra los efectos que una precisa hipótesis normativa tiene sobre situaciones jurídicas o derechos adquiridos a los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos.

En cambio, el estudio de la aplicación retroactiva de una ley no implica el de las consecuencias de ésta sobre actos o hechos realizados con anterioridad, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez.

---

<sup>3</sup> Ver tesis aislada del rubro *RETROACTIVIDAD, TEORIAS DE LA*, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXXXVI, p. 80. Registro 257483.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

En el ámbito de las normas, existen de naturaleza sustantiva o materiales, las que reconocen derechos e imponen obligaciones, también hay normas instrumentales o técnicas que tienen por objeto implementar mecanismos, lineamientos o criterios para su aplicación en la realización de determinados actos.

Estas últimas se caracterizan, porque no son inmutables o inertes, sino que pueden ser cambiadas, ajustadas o sustituidas, según el contexto social, económico, político, etcétera.

Para establecer si una ley instrumental fue aplicada retroactivamente, se debe analizar si incidió en derechos ya constituidos al amparo de la norma jurídica precedente, o simplemente sobre expectativas o posibilidades de que se establezca una determinada situación jurídica.

Esta línea la ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis:

**IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.** Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.<sup>4</sup>

Ahora, del contenido de los artículos 42, numerales 2 y 6; 190 numerales 1 y 2; 191, numeral 1, inciso c), y 192, numeral 1, incisos a) d), h) e i), 199, numeral 1, incisos b), c), y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte lo siguiente:

- La creación de la Comisión de Fiscalización, la cual funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General, y

---

<sup>4</sup> Tesis P/J 87/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materia Constitucional, Tomo VI, Noviembre de 1997, p. 7, registro 197363.



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

contará con un Secretario Técnico que será el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.

- La fiscalización de los recursos de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por la ley, y acorde con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos; además, esa fiscalización estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por conducto de la Comisión de Fiscalización.

- El Consejo referido resolverá en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos, y 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 emitirá **los Acuerdos generales y normas técnicas** que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos.

- La Unidad Técnica tiene la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y **los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones**, así como presentar a la Comisión mencionada los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.

- La referida Comisión cuenta con facultades para **emitir**

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

**Acuerdos generales o normas técnicas** que sean necesarias para regular el registro contable, además de **lineamientos generales que rijan todos los procedimientos de fiscalización en los ámbitos federal y local.**

Asimismo, conforme al artículo 77, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, a la Comisión de Fiscalización le corresponde elaborar y presentar al Consejo General el dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que deben presentar los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 335, del Reglamento de Fiscalización, establece los elementos que el dictamen consolidado debe contener, siendo:

- a) El origen de los recursos de procedencia privada.
- b) El límite de financiamiento privado.
- c) El límite de gastos de precampaña o campaña en proceso electoral.
- d) El cumplimiento del porcentaje destinado a gastos para actividades específicas.
- e) El cumplimiento del porcentaje destinado a gastos para la promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
- f) El objeto partidista del gasto en términos de la ley de partidos.

Como se aprecia, en lo que interesa, el Instituto Nacional Electoral a través de la Comisión de Fiscalización tiene a su cargo la revisión de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, también le corresponde elaborar y presentar

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

al Consejo General del Instituto, el dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que presenten los referidos institutos políticos.

Asimismo, la propia Comisión cuenta con facultades para emitir Acuerdos o normas técnicas que sean necesarias para regular el registro contable, además de lineamientos generales para regular todos los procedimientos de fiscalización en los ámbitos federal y local.

Es conveniente precisar, que esos Acuerdos generales, normas técnicas o lineamientos, que dicte o apruebe la Comisión de Fiscalización, constituyen normas o criterios instrumentales que sirven de base para la función de fiscalización que lleva cabo.

Ello, porque se expiden para regular el acto o función específicos al momento en que se ejecutarán o se realizarán, aplicándose a partir de su aprobación hacia el futuro sin afectar derechos adquiridos conforme a una disposición anterior, porque como se ha mencionado, son criterios instrumentales que se dictan para orientar los actos de la Comisión de Fiscalización que realizará con posterioridad.

Ahora, el doce de junio de dos mil quince, se aprobó el *ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EFECTOS DE LA ELABORACIÓN DEL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LAS CAMPAÑAS FEDERALES Y LOCALES DEL PROCESO ELECTORAL 2014-2015.*

El contenido de ese acuerdo se reduce a los puntos siguientes:

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

1. Su aprobación.

2. La determinación de que se emitirán 18 dictámenes consolidados, referidos a las campañas federales y locales, la fecha de su presentación y ante cuál órgano deberán hacerlo.

3. La estructura del dictamen:

- Marco legal.
- Metodología de revisión.
- La información relevante para la fiscalización.
- Topes de gastos de campaña.
- Errores u omisiones.
- Observaciones.

4. Las características de las observaciones que deben incluirse en el dictamen.

5. Las observaciones relacionadas con la identificación del origen y destino de los recursos.

6. Los resultados de la fiscalización del prorrateo del gasto conjunto o genérico, así como la identificación de la campaña beneficiada conforme al Reglamento de Fiscalización.

Este último punto, es el que los recurrentes aducen que fue aplicado retroactivamente en el dictamen consolidado, en la parte en que el Acuerdo alude al tratamiento para la fiscalización de propaganda institucional o genérica, relativo a que esa publicidad a favor de un partido que se encuentre en entidades donde suscribió convenios de coalición por todos los distritos federales o locales se entenderá que beneficia a los candidatos postulados por el partido que aparezca en la propaganda, según los convenios.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Contrariamente a lo que sostienen los impugnantes, no existe aplicación retroactiva de la norma en la parte precisada, ya que se trata de una directriz que sólo fija criterios que deben observarse al formular el dictamen consolidado, en tanto que no se aplicó a actos o hechos pasados, sino a la forma de apreciar la propaganda institucional o genérica a favor de un partido en los Estados en que suscribió convenios de coalición para las elecciones federales y locales, respecto a cuál de los candidatos beneficia la publicidad, en términos del propio convenio de coalición.

Esto es, la circunstancia de que el Acuerdo se hubiera aplicado posteriormente a la fecha de rendición del informe de los inconformes, no implicó modificación a las reglas para la fiscalización de las campañas que hubiera repercutido o modificado algún derecho sustancial de los sujetos obligados, porque, como se ha referido, sólo determinó criterios para la elaboración del dictamen consolidado respectivo, los cuales previamente estaban previstos y delimitados en los en un aspecto instrumental para dar eficacia al diseño de fiscalización previsto en la normatividad electoral.

### **2. Reglas de prorrateo en propaganda genérica.**

El Partido de la Revolución Democrática aduce violación a los artículos 1, 14, 16, 17, 22 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 54, numeral 1, inciso d), 83 y 91, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos y, en consecuencia, a los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, proporcionalidad y del debido proceso.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Lo anterior, al sostener que la responsable efectuó una errónea aplicación del prorrateo de los gastos genéricos de campaña del Partido Verde Ecologista de México.

Esto es, aduce que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contrario a lo dispuesto por la normativa atinente, no aplicó correctamente dichos gastos, de manera que éstos quedaran prorrateados en todas las campañas respecto de las cuales se obtuvo un beneficio.

El partido apelante manifiesta que la responsable únicamente prorrateo dichos gastos entre 108 candidatos a diputados federales lo que, a su decir, resulta contrario a Derecho, ya que no se establecieron las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la que fue difundida dicha propaganda.

De ahí que su pretensión consista en que la responsable realice un correcto prorrateo de los gastos genéricos de campaña del Partido Verde Ecologista de México para quedar reflejados en aquellas campañas en las que se obtuvo un beneficio.

A juicio de esta Sala Superior el concepto de agravio es sustancialmente **fundado**.

El prorrateo consiste básicamente en la distribución de gastos entre las campañas o candidaturas que se promocionan ante el electorado para la obtención del voto en las elecciones.

Tal institución jurídica se encuentra relacionada con la modalidad que el legislador concede a los partidos políticos para la difusión de propaganda que incluya a dos o más de los

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

candidatos que se postulen por un mismo partido político o coalición, a cargos de elección popular.

El prorrateo se traduce en uno de los procedimientos para el control y fiscalización oportuna de las erogaciones que realicen los partidos políticos, con motivo de los actos realizados para la obtención del sufragio popular.

Ahora bien, en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, se disponen las reglas a que se sujetará la distribución de gastos de la propaganda electoral de gastos genéricos, así como aquella en la que se promoció a dos o más candidatos, y los criterios para determinar las candidaturas que obtienen un beneficio a partir de un gasto realizado, delegando al Reglamento de fiscalización el desarrollo de las normas establecidas en ese numeral, así como las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere esa norma de rango legislativo, sin que se desprenda remisión alguna para establecer supuestos de prorrateo distintos a los ahí mencionados.

En efecto, en el párrafo 1, de la señalada disposición, se prevén los gastos genéricos de campaña y los supuestos en los que las erogaciones realizadas, encuadran en el señalado supuesto normativo y son, a saber:

1. Cuando el candidato o la coalición promuevan o inviten a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

2. En los que se difunda alguna política pública o propuesta del partido político o coalición, siempre y cuando no se identifique algún candidato o tipo de campaña.

3. Cuando se publique o se difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido político, coalición o sus candidatos, o los contenidos en sus plataformas electorales.

Ahora bien, en el párrafo 2, del referido artículo 83, se establecen los supuestos para distribuir el gasto, en los casos en que se promoció a dos o más candidatos de elección popular, precisando, para tal efecto, los porcentajes del gasto que se deben distribuir entre los candidatos y las campañas que se promueven.

Al respecto, resulta pertinente señalar que por ámbito de elección el legislador alude al elemento federal o local en que se verifica la contienda electiva, de lo que es dable concluir que existen dos ámbitos de elección, siendo uno federal y otro local, puesto que el primero se lleva a cabo en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que el segundo, se refiere a los procedimientos electorales que se llevan a cabo en las entidades federativas, lo cual adquiere sustento a partir de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base IV, párrafo segundo, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hace la distinción específica entre la duración de las precampañas y campañas para cargos de elección popular del



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

ámbito federal y las correspondientes a las entidades federativas.

El aspecto anterior, se retomó por el legislador ordinario, al señalar en el artículo 12, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que la regulación de la participación de los partidos políticos en los procedimientos electorales federales o locales se regulará en la Ley General de Partidos Políticos, mientras que en el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, se precisa que en los informes de gastos de campaña que se presenten por los partidos políticos, deberán precisar, entre otros, el ámbito territorial correspondiente.

Ahora bien, por tipo de campaña o elección, el órgano legislativo también emitió normas tendentes a clarificar su contenido, en el sentido de que se trata del cargo específico que se habrá de elegir.

En este sentido, por tipo de elección se debe entender, en el ámbito federal, que alude de manera específica a la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a diputados y senadores al Congreso de la Unión; mientras que en el ámbito local, se refiere a Gobernador o jefe de gobierno, diputados de la entidad federativa respectiva, o integrantes de los ayuntamientos.

La conclusión anterior adquiere sustento en lo establecido en los artículos 12, párrafo 2, 229, 253, párrafo 7, 374, 379 y 393 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se prevén coaliciones, topes de gastos

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

de campaña, características de las mamparas electorales, registro de aspirantes a candidatos independientes, derechos de los candidatos independientes, y acceso a radio y televisión de candidatos independientes, así como 87, párrafos 12 y 15, y 91, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, en los que se regulan a las coaliciones, pues todas esas disposiciones normativas, guardan como característica común que se alude a un cargo público específico.

Lo anterior, se estableció por la autoridad responsable en los artículos 4, inciso tt), y 30, del Reglamento de Fiscalización cuestionado, en el que, en esencia, señaló que existen dos ámbitos de elección, uno federal y uno local, dentro de los cuales, se cuenta con tipos de campaña precisos, pues para el ámbito de elección federal señaló que son las de presidente, senadores y diputados, mientras que en el ámbito de elección local, los tipos de campaña son las de gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Jefes Delegacionales para el Distrito Federal, diputados locales y presidentes municipales o ayuntamiento.

Cabe precisar que en el Reglamento también se hace referencia al ámbito geográfico, y éste se refiere al ámbito territorial en que se verifica un tipo de elección.

Ahora bien, en el párrafo 3, del mencionado artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, el legislador estableció los criterios generales para determinar los casos en los que un gasto beneficia a un candidato, y con ello identificar la campaña a la que corresponde adicionar los recursos erogados. Tales criterios consisten, fundamentalmente en que: **a)** Se mencione

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

el nombre del candidato; **b)** Se difunda la imagen del candidato, y **c)** Se promueva el voto a favor de la campaña de manera expresa.

Ahora bien, en el párrafo 4, del señalado artículo 83, de la Ley General de Partidos Políticos, el legislador delegó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el desarrollo de las normas de esa disposición, así como el establecimiento de las reglas para el registro contable y la comprobación de los gastos de campaña de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, a través del Reglamento de Fiscalización.

El artículo 29 del Reglamento de Fiscalización señala que los gastos susceptibles de ser prorrateados son los genéricos, conjuntos o personalizados, que tienen como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales por parte de los partidos políticos, coaliciones o candidatos a cargos de elección popular.

Al respecto, importa precisar que los gastos genéricos de campaña, en los términos dispuestos por el legislador, se erogan con el objeto de promover o invitar a votar por un conjunto de candidatos, mediante la difusión de políticas públicas, propuestas del partido o coalición postulante, el emblema o lema y la plataforma electoral del partido postulante, pero siempre, condicionado a que en la propaganda no se especifique el candidato o el tipo de campaña, pues en ese supuesto dejará de tener la calidad de gasto genérico para considerarse como conjuntos o personalizados.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Así, con independencia de que en la propaganda genérica no se identifica de manera específica a uno o varios candidatos, lo cierto es que con la difusión de propaganda genérica, se genera un beneficio para los candidatos postulados por los partidos políticos o coaliciones que contienden en las elecciones en los que esa propaganda es difundida entre la ciudadanía.

Ello, porque se somete al electorado a la exposición de los mensajes que se pretenden transmitir con la propaganda, y que tienen como finalidad, la obtención del voto ciudadano a favor de los candidatos postulados por un partido político o coalición, lo cual puede repercutir en la reflexión que el elector realiza sobre el sentido en que emitirá su voto; motivo por el que resulta evidente que el gasto o recursos erogados deben distribuirse entre todas aquellas candidaturas que adquieren un beneficio a partir de esa propaganda.

Así, a pesar de que con la propaganda genérica de campaña no se presenta al electorado una campaña o campañas específicas mediante la presentación de uno o más candidatos, lo cierto es que se cumple con la finalidad de la propaganda de campaña, que es la de solicitar o buscar obtener el voto ciudadano a favor de los candidatos registrados por un partido político o coalición, de manera que los recursos erogados con motivo de la elaboración y difusión de esa propaganda, deben ser distribuidos entre las campañas que se benefician de esa difusión.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

En consecuencia, si la propaganda genérica de campaña beneficia a más de un candidato o elección, resulta evidente que le resultan aplicables los criterios establecidos en la Ley para la distribución de los gastos en los que se promociona a dos o más candidatos, precisamente porque persigue el mismo fin, con la única diferencia de que es a partir del contexto en que se presenta la propaganda, de donde se debe deducir cuales son las candidaturas o campañas beneficiadas, atento a las reglas previstas por el legislador y desarrolladas por la autoridad administrativa electoral.

Además, si el legislador estableció en el artículo 83, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, en los términos establecidos en el propio artículo de la Ley, es de concluirse que el gasto genérico de campaña se encuentran regido por las disposiciones previstas para gastos conjuntos, que son las establecidas en el párrafo 2 del propio precepto legal, precisamente, porque aluden a la promoción de dos o más candidatos.

Asimismo, importa considerar que los gastos genéricos de intercampañas, cuando dicha propaganda se encuentre encaminada a obtener el voto a favor o en contra de una candidatura o partido político, o bien, que contenga expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por algún candidato o instituto político, también serán materia de prorrateo entre las campañas beneficiadas.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Ello, en términos del artículo sexto, inciso g), del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o personalizado, identificado con la clave INE/CG74/2015 aprobado el veinticinco de febrero del año en curso.

De lo anterior se advierte que dicho lineamiento se refiere a lo que se entenderá como gasto de campaña, entre otros, cuando se difunda la imagen nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político durante el periodo de intercampaña, es decir durante el periodo que transcurre entre la finalización de las precampañas y hasta antes de que inicien las campañas electorales.

Tal lineamiento reproduce íntegramente lo establecido en el artículo 76 de la Ley General de Partidos Políticos, en el cual se precisa lo que se debe entender como gastos de campaña; dicho precepto legal, en lo que interesa, señala qué se debe entender por gasto de campaña y, al respecto, refiere que se trata de la difusión de cualquier imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

Establecido lo anterior, resulta trascendente referir que el artículo 31, párrafo 1, incisos b) y c) del Reglamento de

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

Fiscalización dispone que el prorrateo en cada ámbito y tipo de campaña se sujetará a lo siguiente:

b) Campañas a diputados federales. El resultado de multiplicar el gasto genérico o conjunto por el porcentaje que le corresponda del artículo 83 de la Ley de Partidos, se distribuirá entre los candidatos a diputados federales beneficiados de manera igualitaria, y

c) Campañas locales. El resultado de multiplicar el gasto genérico o conjunto por el porcentaje que le corresponda del artículo 83 de la Ley de Partidos, se distribuirá entre los tipos de campaña y los candidatos beneficiados en los términos que establezca el artículo 218 del Reglamento.

En este punto, es necesario destacar que uno de los criterios esenciales para realizar el prorrateo lo constituye el relativo a la campaña y candidato beneficiado, respecto de lo cual el artículo 32 del Reglamento dispone, como criterios para identificación del beneficio:

a) El nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, permita distinguir una campaña o candidato o un conjunto de campañas o candidatos específicos;

b) En el ámbito geográfico donde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo o donde se lleve a término un servicio contratado;

c) Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las campañas beneficiadas se encuentren candidatos cuyo ámbito geográfico sea inferior al de la entidad federativa, se entenderá como ámbito geográfico aquel de menor dimensión, es decir, distrito electoral federal, distrito electoral local o municipio o delegación para el caso del Distrito federal, y

d) En el acto en el que se distribuya propaganda de cualquier tipo y todos los servicios contratados o aportados para ese acto.

2. Para identificar el beneficio de los candidatos y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán los criterios siguientes:

a) Tratándose de la propaganda utilitaria, en razón de su distribución según lo señale el correspondiente kardex, notas de entrada y salida de almacén y cualquier otra evidencia

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

documental que le genere convicción a la autoridad del beneficio;

b) En el caso de la propaganda en anuncios espectaculares, en función de la entidad federativa donde sean colocados dichos anuncios;

c) En el caso de la propaganda exhibida en salas de cine, de acuerdo a la entidad federativa donde se ubiquen;

d) Respecto a la propaganda difundida en internet se considerarán la totalidad de las candidaturas a nivel nacional del partido o coalición, siempre y cuando no se advierta la referencia a uno o varios candidatos;

e) Por lo que se refiere a los gastos de producción de radio y televisión, se considerarán las campañas y candidatos en función al contenido del mensaje y al catálogo de cobertura que apruebe el Comité de Radio y Televisión vigente;

f) Tratándose de gastos en diarios, revistas y medios impresos será en función de la cobertura geográfica de cada publicación, y

g) Tratándose de gastos en actos de campaña se considerará como campañas beneficiadas únicamente aquellas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento; siempre y cuando hayan participado en el evento mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.

Acorde con lo anterior, para determinar e identificar la campaña beneficiada en el caso de los gastos genéricos existen una serie de criterios basados en el tipo de propaganda, de tal forma que dependiendo del tipo de propaganda se determinará la campaña beneficiada.

Así, por ejemplo, en el caso de internet se considerarán la totalidad de las candidaturas a nivel nacional del partido o coalición; en el caso de propaganda impresa será en función de la cobertura geográfica de cada publicación; en el supuesto de anuncios espectaculares, en función de la entidad federativa donde sean colocados dichos anuncios; para propaganda utilitaria se atenderá a su distribución, entre otros elementos.



## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Ahora bien, lo fundado del agravio radica en la circunstancia de que en diversas partes de los actos impugnados, el Instituto Nacional Electoral determinó prorratear diversos gastos no reportados entre los ciento ocho candidatos a diputados federales propuestos por el Partido Verde Ecologista de México por considerar que no se tenía certeza de las entidades federativas que, en específico, se vieron beneficiadas por los gastos relativos.

Sin embargo, con dicho criterio la autoridad responsable incumple con lo dispuesto en la normatividad aplicable ya analizada, principalmente con lo establecido en el artículo 31, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, conforme al cual, en el caso de gastos genéricos de campaña, para identificar la campaña beneficiada es necesario atender al tipo de propaganda, ya que, a partir de dicho elemento, se debe determinar a qué campaña electoral benefició la propaganda en cuestión.

Esto es así, porque tal norma reglamentaria tiene como finalidad establecer y desarrollar criterios objetivos a través de los cuales la autoridad administrativa electoral, al ejercer sus funciones de fiscalización, pueda determinar, de manera cierta, cuáles son las campañas que se beneficiaron con el gasto materia de prorrateo, a efecto de reducir cualquier discrecionalidad o arbitrariedad que pudiera generarse.

En esas condiciones, resulta indispensable que la autoridad establezca las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se ejerció el gasto sujeto a prorrateo, pues sólo de esa

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

manera se encontrará en aptitud de aplicar los criterios establecidos en el Reglamento de Fiscalización.

Acorde con lo anterior, importa precisar que el criterio de prorrateo que aplicó la autoridad se basa en la circunstancia de que no se tiene certeza de las entidades federativas que se vieron beneficiadas, con lo cual es claro que incumple con los criterios establecidos en el citado artículo 31.

Lo anterior adquiere mayor relevancia si se considera que acorde con lo dispuesto en el lineamiento Décimo Séptimo del acuerdo referido para el prorrateo de gastos genéricos deberá atenderse invariablemente al ámbito geográfico en el que fue publicada, colocada o difundida la propaganda, así como las campañas que contienden en ese ámbito geográfico y si la identificación del gasto corresponde a un partido político o coalición.

En ese sentido, el ámbito geográfico tiene una relevancia trascendente para la aplicación del prorrateo de gastos genéricos, pues incluso los propios lineamientos califican dicho elemento con el término “invariablemente”, es decir, como una circunstancia que debe ser atendida siempre en estos casos.

Asimismo, los propios lineamientos disponen que por campaña beneficiada se entenderá aquella que se vea favorecida por la erogación de gastos, donaciones o portaciones, y que tenga como finalidad difundir o promocionar alguno de los siguientes elementos: el cargo de elección por el que se contiende, el candidato, el partido político o coalición que lo postula.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

En ese sentido, para la distribución de los gastos genéricos, en términos de los criterios referidos, resulta indispensable la identificación cierta y correcta de la campaña beneficiada, para lo cual se debe atender de manera primordial al ámbito geográfico en el que fue publicada, colocada o difundida la propaganda, pues a partir de ello, por ejemplo, se determinarán las campañas que contienden en ese ámbito.

Asimismo, carece de justificación la circunstancia de que el gasto en cuestión solamente se distribuya entre 108 campañas de candidatos a diputados federales, dado que se debe considerar que al tratarse de gastos genéricos, por su propia naturaleza no refiere de manera específica a algún candidato, cargo o elección, sino que su objetivo es promocionar al propio partido y sus propuestas para obtener el voto, de tal manera que el criterio de la responsable resulta inconsistente, puesto que dichos gastos benefician a todos los candidatos postulados por el partido, en forma individual o en coalición, que se incluyan dentro del ámbito geográfico en el que se distribuyó o difundió la propaganda, en términos de los multicitados criterios.

Esto se corrobora si se considera que acorde con el numeral sexto del Acuerdo CF/54/2015 de doce de junio de dos mil quince emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por el que se establecen los criterios para efectos de la elaboración del Dictamen Consolidado de las campañas federal y locales de los procedimientos electorales dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), conforme al cual se

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

establecen las reglas siguientes:

**SEXTO.** Los resultados de la fiscalización del prorrateo del gasto conjunto o genérico y la identificación de la campaña beneficiada, que se presentan en el dictamen, se realiza conforme a lo establecido en los Artículo 218 y 219 del Reglamento de Fiscalización, El Acuerdo INE/CG74/2015 y el Acuerdo CF/046/2015, aplicando las consideraciones siguientes:

### **Tratamiento para la fiscalización de propaganda institucional o genérica**

1. Si la propaganda genérica en medio de comunicación impresos, internet, servicios de llamada telefónica y gastos de producción en radio y televisión, tiene una **difusión a nivel nacional**, se entenderá que beneficia a los candidatos postulados por el partido que se observa en la propaganda, incluyendo las candidaturas comunes.
2. Si en la propaganda genérica en medios de comunicación impresos, internet, servicios de llamada telefónica y gastos de producción en radio y televisión con **difusión a nivel nacional**, existe algún elemento que identifique una colación, se entenderá que beneficia a los candidatos federales de la coalición y a los locales, siempre y cuando haya identidad en la coalición.
3. Si la propaganda genérica a favor de un partido político se encuentra en entidades donde suscribió convenios de coalición por todos los distritos federales y locales, se entenderá que beneficia a los candidatos postulados en lo individual, por el partido y a los señalados en el convenio de coalición respectivo, incluyendo las candidaturas comunes.
4. Si la propaganda genérica a favor de un partido se encuentra en entidades donde los candidatos del ámbito federal están coaligados totalmente y parcialmente coaligados en el ámbito local, se entenderá que beneficia a los candidatos postulados en lo individual, por el partido y a los señalados en el convenio de coalición respectivo, incluyendo las candidaturas comunes.
5. Si la propaganda genérica a favor de un partido político se encuentra en entidades donde los candidatos del ámbito federal están coaligados totalmente, se entenderá que beneficia a los candidatos postulados en lo individual y a los señalados en el convenio de coalición por el partido respectivo, incluyendo las candidaturas comunes.
6. Si la propaganda genérica a favor de un partido político se encuentra en entidades donde los candidatos del ámbito federal están coaligados parcialmente y los del ámbito local fueron postulados de manera individual o en candidatura común, se entenderá que beneficia a los candidatos postulados en lo individual y a los señalados en el convenio de coalición por el partido respectivo, incluyendo las candidaturas comunes.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

7. Si la propaganda genérica a favor de un partido político se encuentra en entidades donde los candidatos del ámbito federal están coaligados parcialmente y los del ámbito local fueron postulados de manera individual o en candidatura común, se entenderá que beneficia a los candidatos postulados en lo individual y a los señalados en el convenio de coalición por el partido respectivo, incluyendo las candidaturas comunes.
8. Si la propaganda genérica a favor de un partido político se encuentra en entidades donde sólo hay candidatos coaligados en el ámbito federal y no hay candidatos postulados en lo individual o en candidatura común en el ámbito local, se entenderá que beneficia a los candidatos postulados por el partido político que aparece en la propaganda, según el convenio de coalición respectivo.
9. Solo en caso de que el partido que aparece en la propaganda no hubiera postulado a ningún candidato dentro de la coalición, el gasto será distribuido entre todos los candidatos de la coalición de la entidad federativa que se trate”.

De la transcripción anterior se observa que para la aplicación de los criterios en cuestión resulta de suma importancia la determinación del lugar en el cual se localizó o difundió la propaganda, ya que a partir de ese dato objetivo y verificable se identifica tanto a los candidatos beneficiados como a las campañas respecto de las cuales se distribuirá el gasto genérico.

Asimismo, se advierte que en los criterios atinentes no se encuentra el relativo a la falta de certeza de la entidad federativa correspondiente, lo que hace patente que no se aplicaron los criterios previamente establecidos.

En ese sentido, la circunstancia de considerar únicamente a los candidatos de la Coalición Parcial de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, que hayan sido propuestos por éste último instituto político, constituye un criterio que no encuentra sustento en la normatividad aplicable, ya que del análisis de la misma se

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

advierte que la aplicación del prorrateo depende de dicha circunstancia, sino que el elemento primordial lo constituye la campaña beneficiada.

Por las mismas razones, el criterio relativo a que el prorrateo de campaña local sólo se aplica a los candidatos de la Coalición Parcial de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México propuestos por éste último en las treinta y dos entidades federativas, también resulta contrario a los criterios establecidos en el Reglamento de fiscalización.

Finalmente, importa referir que acorde con lo establecido en el lineamiento vigésimo, en caso de que la Unidad Técnica de Fiscalización encuentre un gasto a prorratear en donde no son aplicables los criterios contenidos en la normatividad aplicable, presentará de forma expedita el caso a la Comisión de Fiscalización, proponiendo un criterio nuevo el cual será aplicado al proceso de revisión en curso. La Comisión de Fiscalización aprobará el criterio de prorrateo a aplicarse y será publicado y notificado a los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.

De la revisión de las constancias correspondientes no se advierte que se haya cumplido con este lineamiento, ya que el criterio aplicado para el prorrateo de gastos genéricos no reportados que empleo la autoridad fiscalizadora tuvo como premisa la falta de certeza de las entidades federativas que se vieron beneficiadas, criterio que, como se ha visto, al no encontrarse contemplado en la normatividad debía someterse al

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

procedimiento establecido en el lineamiento vigésimo, así como publicarse y hacerlo del conocimiento de los contendientes, situación que en la especie no aconteció.

Establecido lo anterior, esta Sala Superior considera necesario precisar lo siguiente:

En virtud del análisis de la normatividad aplicable se advierte que los criterios establecidos para la aplicación del prorrateo respecto de gastos de campaña genéricos tanto por el legislador como por la autoridad reglamentaria determinan como un elemento relevante para la identificación de la campaña beneficiada la cuestión relativa al ámbito geográfico en el cual se difundió o distribuyó la propaganda.

En esas circunstancias se considera que, en principio, la autoridad fiscalizadora tiene el deber de establecer tal circunstancia con la mayor precisión posible a efecto de realizar debidamente el prorrateo para aplicar los gastos a las campañas beneficiadas.

Por tanto, la autoridad responsable se encuentra obligada a ejercer sus facultades de fiscalización a fin de indagar e investigar el ámbito geográfico en el cual se difundió la propaganda incluida dentro de los gastos genéricos de campaña materia de litis.

Sin embargo, si una vez desplegadas las actividades de investigación correspondientes, ejercidas las atribuciones atinentes y aplicadas la facultades en cuestión resulta imposible determinar el ámbito geográfico en el cual se difundió o

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

distribuyó la propaganda, es claro que esta circunstancia no puede dar lugar a la impunidad o la falta de aplicación de las reglas de fiscalización correspondientes.

Por ello, en estos casos, esta Sala Superior considera que el criterio que se debe aplicar a fin de realizar el prorrateo debe atender tanto al tipo de propaganda como a las campañas que razonablemente se vieron beneficiadas con la misma, para lo cual, ante la imposibilidad señalada, debe tomar como ámbito geográfico de difusión, en el caso del procedimiento electoral federal, todo el territorio nacional; pues se debe considerar que en la medida en que la propaganda genérica tiene por objeto la obtención del voto para un partido político, sin especificar candidato, cargo o elección, entonces es válido considerar que el objetivo de dicha propaganda fue promocionar al partido político en todo el ámbito respecto del cual se celebre la elección de que se trate.

Asimismo, se estima que en el caso de coaliciones, cuando se presenta la situación descrita, la autoridad responsable debe distribuir el gasto prorrateable entre todos los candidatos de la Coalición, sin importar si se trata o no de candidatos propuestos por el partido político conforme al convenio correspondiente y sin que resulte trascendente que sólo uno o algunos de los partidos coaligados se encuentre en la propaganda en cuestión.

Esto es así, porque los candidatos postulados por una Coalición precisamente son apoyados por los partidos que integran la misma, sin importar el origen partidario que en el



## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

convenio correspondiente se les haya asignado, de tal forma que los votos obtenidos por el candidato constituyen el resultado del trabajo y esfuerzo conjunto entre los partidos integrantes de la coalición y el propio postulante, pues la finalidad de tal institución jurídica consiste precisamente en permitir en el ámbito electoral la unión de esfuerzos y recursos para alcanzar el triunfo en la contienda.

Por ello, debe considerarse que ante la imposibilidad material o jurídica de establecer el ámbito geográfico cierto y preciso en el cual se distribuyó la propaganda, la autoridad responsable debe prorratear los gastos entre todos los candidatos de una Coalición, sin que resulte trascendente el origen partidario que se les haya asignado en el respectivo convenio, pues de lo contrario se corre el riesgo de dejar de distribuir entre campañas beneficiadas el gasto materia de prorrateo.

En el caso de coaliciones parciales, o flexibles, la aplicación de la hipótesis referida implicaría prorratear el gasto de propaganda genérica entre todos los candidatos postulados por la Coalición y los postulados en lo individual por el partido político que aparece en la propaganda en cuestión.

De ahí lo **fundado** del agravio.

**XI. DEFICIENTE ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS, YA QUE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS CONCRETO**

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

### **DE LOS GASTOS REALIZADOS POR LOS CANDIDATOS QUE NO PRESENTARON INCUMPLIMIENTOS.**

Se manifiesta como concepto de agravio la “deficiente elaboración” de los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos que contendieron en los procedimientos ordinarios dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

La “deficiente elaboración” se hace depender de la falta de claridad en los dictámenes consolidados en relación con la coherencia y congruencia de las consideraciones argumentativas y aritméticas que sustenten y justifiquen las conclusiones a las que arribó la autoridad después de realizar la auditoría sobre la conciliación de ingresos y egresos de campaña.

Lo anterior, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral omitió realizar el análisis concreto de los gastos realizados por aquéllos candidatos respecto de los cuales concluyó que se había cumplido con lo establecido en las Leyes Generales y en el Reglamento de Fiscalización.

En concepto de esta Sala Superior, tal concepto de agravio es **fundado**, por las razones que a continuación se exponen.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Este precepto contiene lo que se conoce como el deber de fundamentar y motivar, mismo que se traduce en expresar los preceptos legales aplicables al caso, y en señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad.

Lo anterior, guarda relación además con el deber jurídico de las autoridades de fundar y motivar sus resoluciones. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido en diversos casos contenciosos como *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela* y *López Mendoza vs. Venezuela* que el deber de motivar las resoluciones es una de las “debidas garantías” vinculada con la correcta administración de justicia para salvaguardar el derecho a un debido proceso. Ha definido, además, a la motivación como “*la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión*”, de manera que “*protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática*”.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

No obstante, la propia Corte Interamericana ha señalado que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, *“sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha”*.

Aunado a lo anterior, la garantía del debido proceso, implica que en las resoluciones que emita la autoridad se debe cumplir con la exigencia de la congruencia interna y externa. Así, en el caso de las resoluciones que deriven de la revisión de los informes de gastos de campaña de los candidatos, ésta exigencia se cumple, a partir de mostrar la correlación de los gastos y egresos reportados por los institutos políticos, así como los encontrados en los monitoreos que realice la autoridad fiscalizadora, todo lo cual, debe ser conciliado contablemente mediante las normas y principios previstos en el Reglamento de Fiscalización. De suerte que en el dictamen consolidado que se emita no existan inconsistencias que puedan poner en duda los resultados de la auditoría contable que se realice sobre cada una de las campañas que integre la resolución definitiva.

A partir de estos parámetros es que esta Sala Superior debe determinar los alcances de la motivación que presente la Unidad Técnica de Fiscalización en los dictámenes consolidados.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la ley fijará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante las

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

campañas electorales, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Esta disposición se particulariza en la Ley General de Partidos Políticos, la cual establece en su artículo 77, párrafo 2 que la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos de campaña se realizará por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo general del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 81 de la Ley General de Partidos Políticos, indica que todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización deberán contener como mínimo: **a)** el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; **b)** en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y **c)** el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin. Finalmente, el artículo 83, párrafo 4 prevé que el Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos.

En particular, el artículo 237 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral establece como

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

requisitos generales de los informes que deberán presentar los partidos políticos durante los procesos electorales, los siguientes:

- a.** Incluir la totalidad de ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe.
- b.** Considerar para su elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea.
- c.** Tener soporte documental de la totalidad de operaciones.
- d.** Ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el Reglamento, y
- e.** Presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente.

En contraparte, el artículo 335 del referido Reglamento de Fiscalización indica que los pronunciamientos, resultado de la revisión de los informes, se realizarán sobre:

- a)** El origen de los recursos de procedencia privada.
- b)** El límite de financiamiento privado.
- c)** El límite de gastos de precampaña o campaña en procesos electorales.
- d)** El cumplimiento del porcentaje destinado a gastos para actividades específicas.
- e)** El cumplimiento del porcentaje destinado a los gastos para la promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

- f) El objeto partidista del gasto en términos de la Ley de Partidos.

De lo anterior, se puede concluir que los dictámenes consolidados que presenta la Unidad Técnica de Fiscalización deben cumplir con un cúmulo de requisitos mínimos para considerarse acordes con las garantías de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional.

Estos requisitos pueden obtenerse a partir de lo que le es exigido reportar a los partidos políticos, pues es la información con la que razonablemente puede disponer la Unidad Técnica de Fiscalización, a saber:

- i) Respecto de los ingresos, el detalle de los diversos sujetos que aportaron a la campaña que se está revisando, esto es órganos del partido, militantes, simpatizantes o candidatos; y
- ii) Respecto de los egresos:
  - a) el concepto del gasto realizado;
  - b) el valor unitario de lo contratado;
  - c) las muestras de los artículos contratados;
  - d) el monto total de la operación;
  - e) y el soporte documental (facturas, contratos, permisos) de la operación reportada.

Respecto de la información de ingresos, y de la de egresos marcada con los incisos a), b) y d), esta Sala Superior considera que por funcionalidad en el manejo de la información, resulta suficiente que se mencione en los Dictámenes

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Consolidados y se remita a un desglose detallado en anexos. Asimismo, por lo que hace a las muestras de los artículos contratados y al soporte documental de las operaciones reportadas, ésta debe estar a disposición de los partidos políticos y candidatos que así lo soliciten para su oportuna consulta.

Estas exigencias encuentran su justificación en la reforma constitucional de dos mil catorce, a partir de la cual se establecieron nuevas causales para la nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, siendo una de ellas, el que se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento el monto total autorizado.

En efecto, esta nueva previsión obliga a la Unidad Técnica de Fiscalización a explicar detalladamente los gastos en los que incurrieron los diversos candidatos, así como el prorrateo que se hizo de los gastos comunes por parte de los partidos políticos y en qué campañas impactan las observaciones que no fueron atendidas, pues sólo de esa manera se puede conocer el monto, origen y destino de sus ingresos y egresos.

Así, de los dictámenes consolidados de gastos impugnados, se advierte que éstos tienen la siguiente estructura:

La resolución contiene un apartado por cada uno de los sujetos de fiscalización. En él se desglosan, exclusivamente, las irregularidades en las que incurrieron, ya sea faltas de carácter formal o sustancial y de fondo. A partir de cada una de las



## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

conclusiones, se procede a la calificación de la falta y posteriormente a la individualización de la sanción.

Esta resolución se respalda, a su vez, en los informes de revisión que elabora la Unidad Técnica de Fiscalización por cada sujeto obligado. En ellos, se comienza con una conclusión general respecto al estatus del cumplimiento de las obligaciones del sujeto obligado, y se procede a detallar, únicamente, aquellas operaciones respecto de las cuales se hicieron requerimientos y la forma en que fueron atendidas por los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes. Dicha información se respalda en anexos diversos que se detallan en el propio informe.

A hora bien, a partir de estos documentos, se puede observar que el reporte de ingresos está desglosado por candidato, y en él se indica quien proporciona las aportaciones, y detalla si fueron hechas en efectivo o en especie, así como el porcentaje del gasto total que representan, por lo cual se cumple con el requisito mínimo de motivación, referido en párrafos anteriores.

No obstante, en el apartado de egresos, se advierte que sólo se desglosan rubros generales sin tener un respaldo en el cual se indique el valor unitario de los productos contratados y el monto total de las operaciones realizadas. En efecto, en los documentos que adjunta la autoridad responsable al Dictamen Consolidado, solamente se detallan los gastos que se

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

consideraron irregulares o injustificados, y no así de aquéllos que cumplieron con todos los requisitos.

En ese sentido, no resulta posible verificar los gastos en los que incurrieron los candidatos que no registraron irregularidades, lo cual nulifica la utilidad del Dictamen Consolidado respecto de la causal de nulidad de exceso de topes de gastos de campaña, pues no les permite a los sujetos interesados, constatar si gastos advertidos por ellos fueron o no reportados.

En consecuencia, retomando el deber de motivación relativo al tipo de resolución en particular, esta Sala Superior concluye, que al no cumplir el Dictamen Consolidado con una de las funciones primordiales que se le asignaron a partir de la reforma político-electoral de dos mil catorce, esto es, servir para determinar si un candidato rebasó el tope de gastos de campaña y que los sujetos interesados puedan verificar y contrastar la información que fue reportada con la que ellos recopilaron, carece de la motivación suficiente y por tanto, el agravio hecho valer por los apelantes, debe considerarse fundado.

En este orden de ideas, se instruye a la autoridad responsable para que proporcione a los partidos políticos, y candidatos independientes, un acceso directo al Sistema Integral de Fiscalización, que les permita consultar el detalle de cada uno de los gastos reportados por los sujetos obligados.

**XII. DIRECTRICES A CONSIDERAR PARA IDENTIFICAR GASTOS DE CAMPAÑA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.**

El Partido Verde Ecologista de México cuestiona que el Instituto Nacional Electoral considera como gastos de campaña en los procedimientos electorales en curso, las cantidades erogadas en diversos tipos de propaganda política que ha sido objeto de distintos procedimientos sancionadores.

Lo anterior, porque en concepto de ese partido político tales erogaciones corresponden a su gasto por actividades ordinarias permanentes, de ahí que no deben formar parte de los gastos de campaña, y por ende, reportarlos en sus informes respectivos.

A juicio de esta Sala Superior le asiste la razón al Partido Verde Ecologista de México respecto a que de manera automática las erogaciones que quedaron demostradas en los procedimientos sancionadores durante los procesos comiciales en curso, no deben ser consideradas gastos de campaña; esto es así, como se expone a continuación.

Para efecto de determinar qué gasto debe formar parte de los informes de campaña deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

De conformidad con el artículo 41, Base II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales.

Por su parte, el propio artículo 41, Base II, párrafo penúltimo, de la Constitución General, establece que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procedimientos internos de selección de candidatos y en las **campañas electorales**.

En ese contexto, el párrafo 1 del artículo 242, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, define que la **campaña electoral** es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Asimismo, entiende por **actos de campaña** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, en términos del párrafo 2 del artículo en comento.

El párrafo 3 de ese precepto legal, señala que se entiende por **propaganda electoral** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

De ese modo, el numeral en cita en su párrafo 4, refiere que tanto la **propaganda electoral** como las actividades de campaña a que alude el propio artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Cabe destacar que el artículo 210, de la ley citada, mandata que la distribución o colocación de la **propaganda electoral** deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso.

De conformidad con lo anterior, el artículo 243, de la multicitada ley, dicta a la letra:

[...]

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.

2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

a) Gastos de propaganda:

I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos de la campaña:

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;

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:

I. 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:

I. 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.

3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial, y

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal, y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

[...].”

En ese tenor, el artículo 76, de la Ley General de Partidos Políticos establece en lo que al tema interesa, lo siguiente:

### **Artículo 76.**

**1.** Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña:

**a)** Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

**b)** Gastos operativos de la campaña: 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;

**c)** Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: 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;

**d)** Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: 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;

**e)** Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

f) Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;

g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y

h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

2. No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales.

A ese respecto, la Sala Superior en la jurisprudencia 37/2010, de rubro **“PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA”**, determinó algunos de los elementos centrales que sirven para identificar la propaganda electoral como forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

De ese modo, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial -cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial- debe considerarse como propaganda electoral.

Precisado lo anterior, se considera que con base en el marco normativo que antecede, es posible determinar como elementos mínimos que se deben colmar para identificar lo que constituye un **gasto de campaña**:

- Finalidad: que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato registrado para obtener el voto ciudadano.
- Temporalidad: que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión, entre otras, de la propaganda electoral se realice en el periodo de campañas electorales, así como la que se haga en el periodo de intercampaña, siempre que tenga como finalidad expresa de generar un beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto a favor de él;
- Territorialidad: que se lleve a cabo en un área geográfica determinada, esto es, municipio, distrito y/o circunscripción –local o federal-, Estado o territorio nacional.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Además, también se deben considerar aquellos gastos con motivo de la declaratoria de comisión de actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.

Como resultado de lo expuesto, la Sala Superior considera que el Instituto Nacional Electoral en su actividad de fiscalización, en relación con el Partido Verde Ecologista de México deberá tomar en cuenta, al menos que los tres elementos descritos con antelación se actualicen simultáneamente para determinar que una erogación se identifica como gasto de campaña.

Ahora, si bien las Salas de este Tribunal Electoral han conocido de diversos procedimientos sancionadores en los que ha sido denunciado ese instituto político, las sentencias recaídas a los mismos no tuvieron como finalidad en esa oportunidad identificar “gastos de campaña”.

De ahí que la autoridad administrativa electoral nacional para determinar si las irregularidades en que incurrió el Partido Verde Ecologista de México constituyen gastos de campaña, deberá soportarlo en cada caso concreto, a partir de un análisis fundado y motivado que considere los elementos descritos anteriormente.

En esas condiciones, a continuación se inserta una base de información con los datos esenciales de las ejecutorias dictadas por las Salas de este Tribunal Electoral, en las que se conocieron y resolvieron las quejas planteadas en contra del

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

Partido Verde Ecologista de México, con motivo de las diversas propagandas que fueron denunciadas como contraventoras de la normatividad electoral.

### Vallas electrónicas

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-426/2015 (Sala Superior)  SRE-PSC-132/2015 y su acumulado SRE-PSC-133/2015 (Sala Regional Especializada)	Vallas electrónicas	El PVEM y PRI celebraron contrato de prestación para la colocación de propaganda electoral a través de vallas electrónicas, que se fijó en diversos puntos del Estadio Omnilife, en Zapopan, Jalisco, para el partido de futbol Guadalajara-América, que tuvo verificativo el <b>26 de abril de 2015</b> , el cual se transmitió por la señal XEW-TV Canal 2
SUP-REP-432/2015 (Sala Superior)  SRE-PSC-131/2015 (Sala Regional Especializada)	Vallas electrónicas y unimetas	El PVEM y PRI celebraron contrato de prestación para la colocación de propaganda electoral a través de vallas electrónicas, que se fijó en diversos puntos del Estadio Azteca, para el partido de futbol América-Toluca, que tuvo verificativo el <b>2 de mayo de 2015</b> , el cual se transmitió por la señal XEW-TV Canal 2

### Cineminutos

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-57/2015 y acumulados (Sala Superior)  SRE-PSC-14/2015 (Sala Regional Especializada)	Cineminutos	Difusión de la campaña "Verde sí cumple" del PVEM, a través promocionales denominados cineminutos en las salas de cine de las empresas Cinemex y Cinopolis, en 29 entidades federativas, de <b>septiembre de 2014 a enero de 2015</b>
SUP-RAP-94/2015	Cineminutos	Difusión de la campaña "Verde sí cumple" del PVEM, a través promocionales denominados cineminutos en las salas de cine de las empresas Cinemex y Cinopolis, en algunas entidades federativas, del <b>1 de enero al 19 de febrero de 2015</b> .

### Espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-57/2015 y acumulados (Sala Superior)  SRE-PSC-14/2015	Espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas	Colocación de Espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas, alusivas a logros del PVEM, en 29 entidades federativas, de <b>septiembre de 2014 a enero de 2015</b>

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

(Sala Regional Especializada)	telefónicas y mamparas, alusivas a logros del PVEM.
-------------------------------	---

### Papel grado alimentario (para envolver tortillas)

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SRE-PSC-26/2015	Papel para envolver tortillas.	El PVEM contrató la elaboración y entrega de 482,542 pliegos de papel grado alimenticio para envolver tortillas, que se distribuyó del <b>6 de enero al 18 de febrero de 2015</b> , en el Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nuevo León y Sinaloa.

### Legisladores

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
<b>SUP-REP-3/2015; y acumulados (Sala Superior)</b>	<b>Legisladores</b> Dip. Enrique Aubry de Castro Palomino. Dip. Ana Lilia Garza Cadena. Dip. Rubén Acosta Montoya. Sen. Carlos Alberto Puente Salas. Sen. María Elena Tapia Barrera Sen. Pablo Escudero Morales	La Sala Superior estimó que <b>no se trataba de actos de campaña</b> . Difundidos en radio y televisión del <b>18 de septiembre al 19 de diciembre de 2014</b> , en distintos ámbitos geográficos del país.
<b>SUP-REP-19/2015 (Sala Superior)</b>	<b>Legisladores</b> Dip. Ana Lilia Garza Cadena, Dip. Enrique Aubry de Castro Palomino, Sen. Carlos Alberto Puente Salas, Sen. María Elena Tapia Dip. Gabriela Medrano	La Sala Superior estimó que <b>no se trataba de actos de campaña</b> . Difundidos en radio y televisión del <b>30 de septiembre al 23 de diciembre de 2014</b> , en distintos ámbitos geográficos del país.
<b>SUP-REP-45/2015 SUP-REP-46/2015 Y SUP-REP-47/2015, ACUMULADOS (Sala Superior)</b>	<b>Legisladores</b> Dip. Gabriela Medrano Galindo	La Sala Superior estimó que <b>no se trataba de actos de campaña</b> . Difundidos en radio y televisión del <b>11 de septiembre al 19 de diciembre de 2014</b> , en distintos ámbitos geográficos del país.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-112/2015 (Sala Superior)	Sen. Ninfa Salinas Sada y Carlos Alberto Puente Salas	La Sala Superior estimó que <b>no se trataba de actos de campaña.</b> Los promocionales de la Senadora Ninfa Sada se difundieron en radio y televisión del <b>19 al 25 de febrero de 2015</b> , en distintos ámbitos geográficos del país. Los promocionales pautados por el PVEM a través de Carlos Alberto Puente (como vocero del PVEM) se transmitieron en radio y televisión del <b>23 de enero al 1 de marzo y del 20 al 28 de febrero de 2015</b> , en distintos ámbitos geográficos del país. Los promocionales atañen a propaganda relacionada con las frases " <i>propuestas cumplidas</i> ", " <i>cumple lo que promete</i> ", " <i>lo que propone lo cumple</i> " y " <i>falta mucho por hacer</i> ", en relación con las temáticas " <i>vales de medicinas</i> " y " <i>entrega de lentes</i> ", en distintos medios de comunicación social

### Infomercial

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-472/2015 y acumulado (Sala Superior)  SRE-PSC-164/2015 (Sala Regional Especializada)	Infomercial derivado del reportaje en los noticieros de Televisión Azteca conocidos como Hechos (AM, NOCHE y SÁBADO),	La Sala Superior estimó que <b>se trataba de trabajo periodístico amparado en la libertad de expresión.</b> <b>Del 24 de abril y el 6 de mayo, ambos de 2015</b> , se transmitió un reportaje sobre el PVEM y su candidata a Jefa Delegacional en la Delegación Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal, Laura Irais Ballesteros Mancilla, en los noticieros de Televisión Azteca conocidos como Hechos (AM, NOCHE y SÁBADO).

### Entrega de lentes con graduación

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-112/2015 (Sala Superior)  SRE-PSC-32/2015 (Sala Regional Especializada)	Entrega de lentes con graduación.	El PVEM llevó a cabo la entrega de lentes con graduación por conducto de Ópticas Devlin, S.A. de C.V., del <b>3 de noviembre de 2014 al 31 de marzo de 2015</b> , en el Estado de Quintana Roo.

### Distribución de tarjetas Premia Platino

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-152/2015 y su acumulado (Sala Superior)  SRE-PSC-46/2015 (Sala Regional Especializada)	Distribución de tarjetas Premia Platino.	El PVEM llevó a cabo la entrega de tarjetas Premia Platino a través de la empresa Multiservicios de Excelencia RQ, S.C., en las <b>32 entidades federativas</b> del país, del <b>2 al 6 de marzo de 2015</b> .

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

### Cine boletos

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-451/2015 y su acumulado (Sala Superior)	Distribución y entrega de cine boletos.	El PVEM llevó a cabo la distribución y entrega en toda la República de cine boletos, para asistir a las salas de cine del complejo CINEMEX, en <b>todo el país, del 5 al 9 de abril de 2015, esto es, dentro del periodo de campaña.</b>
SRE-PSC-77/2015 (Sala Regional Especializada)		

**Espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas alusivas a logros del Partido Verde Ecologista de México, así como propaganda fija y móvil difundida en internet**

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-94/2015 y su acumulado SUP-REP-84/2015 y su acumulados SUP-REP-136/2015 y su acumulado (Sala Superior)	Espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas alusivas a logros del PVEM, así como propaganda fija y móvil difundida en internet.	El PVEM llevó a cabo la colocación de propaganda en espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas alusivas a logros del PVEM, en septiembre de 2014, así como del 10 al 19 de febrero de 2015, que se encontró en el D.F., y 10 Estados de la República. Por cuanto hace a la propaganda fija, móvil e internet su constatación tuvo verificativo el 19, 23, 26 y 27 de febrero de 2015.
SRE-PSC-14/2015, SRE-PSC-26/2015 SRE-PSC-32/2015 (Sala Regional Especializada)		

### Kit escolar

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-334/2015 y su acumulado (Sala Superior)	Distribución y entrega del kit escolar.	El PVEM llevó a cabo la distribución y entrega en toda la República del kit escolar, <b>del 5 de abril al 3 de junio de 2015, esto es, dentro del periodo de campaña.</b>
SRE-PSC-105/2015 (Sala Regional Especializada)		

### Autobuses y parabuses

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-299/2015 SUP-REP-329/2015 (Sala Superior)	Propaganda colocada en autobuses y parabuses.	El PVEM colocó propaganda en parabuses y autobuses con diversas leyendas alusivas a las campañas del PVEM, la cual fue detectada los días 26 de marzo, 22, 23, 24, 30 de abril, 14 de mayo de 2015, la cual se detectó en los distritos 06, 09, 11 y 12 de Puebla, así como 03 de Aguascalientes.
SRE-PSC-105/2015 (Sala Regional Especializada)		

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

### Calendarios

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-134/2015 y su acumulado SUP-REP-142/2015, SUP-REP-202/2015 (Sala Superior)  SRE-PSC-39/2015 (Sala Regional Especializada)	Distribución de calendarios.	El PVEM distribuyó calendarios en las 32 entidades federativas del 19 de enero al 13 de febrero.

### Despensas/Familia Verde

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-134/2015 y su acumulado SUP-REP-142/2015  SUP-REP-202/2015 (Sala Superior)  SRE-PSC-39/2015 (Sala Regional Especializada)	Entrega de despensas por la vía del programa <i>Familia Verde</i> .	En el Estado de Quintana Roo, concretamente, en el lote 36, manzana 01, supermanzana 68, en Cancún, el PVEM entregó despensas mensuales, aunque debe mencionarse que la denuncia se presentó el 23 de marzo de 2015.

### Desplegados en medios impresos por parte del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

EXPEDIENTE	TEMA	CRITERIO
SUP-REP-449/2015 (Sala Superior)  SRE-PSC-152/2015 (Sala Regional Especializada)	Publicación de desplegados periodísticos	El <b>Grupo Parlamentario</b> del PVEM difundió propaganda en los periódicos de <b>circulación nacional</b> " <i>El Universal</i> ", " <i>Excélsior</i> ", " <i>Milenio</i> " y " <i>La Jornada</i> ". Dichos desplegados utilizan el sello oficial de la LXII legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y emblema del Partido Verde Ecologista de México, los días <b>13, 19, 21 y 22 de mayo de 2015</b> (La Sala Superior confirmó la sentencia de la Sala Regional Especializada respecto a la inexistencia de la infracción denunciada).

A partir de lo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá respecto de cada elección y candidato postulado por el Partido Verde Ecologista de México, individualmente o en Coalición, determinar en los procedimientos de fiscalización de los procesos comiciales en curso, si una erogación en propaganda, de las previamente identificadas, constituye un gasto de campaña.

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

### XIII. OMISIÓN DE FISCALIZAR LOS GASTOS DE CAMPAÑA REALIZADOS POR EL PARTIDO DE RENOVACIÓN SUDCALIFORNIANA.

En el recurso de apelación SUP-RAP-307/2015, el Partido Revolucionario Institucional señala como agravio que la autoridad responsable fue omisa en fiscalizar los gastos de campaña realizados por el Partido de Renovación Sudcaliforniana, pues éste postuló a Carlos Mendoza Davis como candidato a Gobernador, junto con el Partido Acción Nacional, por lo que considera que necesariamente tuvo que reportar gastos de campaña, análisis que en el Dictamen consolidado fue omitido.

En concepto de esta Sala Superior es **infundado** el agravio por lo siguiente.

El orden jurídico nacional electoral prevé un catálogo de derechos en favor de los partidos políticos, que van desde el derecho de recibir prerrogativas para el debido cumplimiento de sus finalidades constitucionales y legales, hasta aquellos relacionados directamente con su participación en los procesos electorales.

En cuanto a este segundo supuesto, el artículo 87, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, prevé el derecho de los partidos políticos nacionales y locales para formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos.



## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

Así, esta Sala Superior ha establecido en la tesis de rubro: “*COALICIONES. SOLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES*”, consultable a fojas mil catorce a mil dieciséis, de la “Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, “Tesis”, “Volumen 2, Tomo I”, el criterio consistente en que la Coalición es el acuerdo de dos o más partidos políticos, constituido con el fin de postular candidatos comunes a cargos de elección popular, de manera que el objetivo primordial de esa unión se encuentra dirigido de manera concreta, directa e inmediata, a participar conjuntamente en una contienda electoral.

Por su parte, el artículo 174 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, dispone que los partidos políticos con registro, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría relativa y planillas de Ayuntamientos, en virtud de un convenio firmado por sus representantes y dirigentes.

En armonía con lo anterior, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, por el que se aprueba el Reglamento para la constitución, registro y participación de candidaturas comunes del Estado de Baja California Sur, número CG-0017-MARZO-2015, en su artículo 2, apartado c), numeral 1, señala que la candidatura común consiste en la postulación de candidatos para la elección de Gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y Planillas de Ayuntamientos, efectuada por dos o más partidos políticos **sin mediar coalición**; el artículo 9, apartado b),

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

numeral IX, dispone que el convenio de candidatura común deberá contener el nombre o nombres de las personas facultadas que podrán llevar a cabo los trámites de registro y sustituciones y **en general todo lo relacionado con la candidatura común**; finalmente, su artículo 30, prevé que tratándose de candidaturas comunes, para efectos administrativos y de rendición de cuentas se seguirán en lo aplicable, las reglas establecidas en el **Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral**.

Cabe enfatizar lo previsto en el artículo 63, numeral 2, de ese Reglamento de Fiscalización, a saber:

2. Tratándose de las candidaturas comunes, para efectos administrativos y de rendición de cuentas, se seguirán en lo aplicable, las mismas reglas que para las coaliciones dispone este Reglamento; y que los casos particulares que se presenten en la materia deben ser resueltos por la Comisión.

También los artículos 57, 63 y 280 del Reglamento citado, en distintos supuestos, refieren el deber de señalar el partido responsable de la administración de la coalición o bien el deber del responsable de finanzas de la misma, siendo asequible al respecto en cuanto a la candidatura común por la disposición antes transcrita.

En este sentido, si en la ley de la materia se prevén esas condiciones, es conforme a derecho considerar que existe la necesidad de designación de un encargado de la administración de recursos de los partidos políticos que convienen postular candidatos en candidatura común, en tanto existe previsión normativa que mandata que en este tipo de casos, para efectos administrativos y de rendición de cuentas, se seguirán en lo

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

aplicable, las mismas reglas que para las coaliciones dispone el Reglamento precitado.

Ello es así, porque si bien es cierto que el artículo 91, apartado 2, de la Ley General de Partidos Políticos, establece que en el convenio de coalición respectivo se deberá señalar, entre otras cuestiones, el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas, así como **la forma de reportarlo en los informes correspondientes**, sin establecer la exigencia de que uno de los partidos políticos que integran la coalición, deba ser el responsable de administrar y distribuir los recursos que destinen a ese objeto; también es cierto que corresponde al Reglamento de Fiscalización, precisar la manera en que deba hacerse, esto es, cómo deben y qué instancia es la encargada de administrar los recursos que se aporten y, la forma en que se deben reportar los informes correspondientes, en la inteligencia de que la candidatura común seguirá las reglas previstas para las coaliciones de partidos políticos.

Por lo que, si el Reglamento de Fiscalización, en su artículo 63, dispone que para el manejo de los recursos, las coaliciones pueden optar por constituir un fideicomiso o convenir quién será el responsable de administrar y distribuir los recursos de los partidos políticos que la integran, ello da la posibilidad a los partidos políticos de que, conforme a sus facultades de autoorganización y autodeterminación elijan la manera de cumplir con sus obligaciones, esto es, a través de la constitución de un fideicomiso, o bien, con la designación de un

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

órgano administrativo en común.

En la especie, se desprende en autos que Carlos Mendoza Davis, entonces candidato al cargo de Gobernador del Estado de Baja California Sur, fue postulado por los partidos Acción Nacional y de Renovación Sudcaliforniana, en virtud del convenio de candidatura común que suscribieron para este efecto.

Para ello, se precisó en el Dictamen consolidado que, de conformidad con la CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA del Convenio de candidatura Común que celebraron esos partidos políticos, el Comité de Administración, sería el responsable del patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos de campaña de la Candidatura Común, y la CLÁUSULA DÉCIMA dispuso que la responsabilidad de la planeación, desarrollo y ejecución la tendría el Partido Acción Nacional.

En armonía con lo anterior, del Dictamen consolidado, apartado **1.4.10, denominado: Candidatura Común PAN-PRS**, se desprende que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para efecto de los trabajos de revisión de los informes de campaña de la elección de Gobernador del Estado de Baja California Sur, se coordinó con el responsable del patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos de campaña de la Candidatura Común, es decir, con el Partido Acción Nacional, quien tuvo la responsabilidad de la planeación, desarrollo y ejecución de la campaña electoral de que se trata,

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

de conformidad con la cláusula DÉCIMA del Convenio respectivo.

Por otra parte, se desprenden del Dictamen consolidado, apartado 1.4.10 *Candidatura Común PAN-PRS*, relativo a la revisión a los informes de campaña de la elección de Gobernador del Estado de Baja California Sur, Carlos Mendoza Davis, candidato común postulado por los partidos políticos precitados, diversas referencias al Partido de Renovación Sudcaliforniana, lo que hace patente que el responsable del patrimonio y recursos financieros de la candidatura común actuaba en nombre y representación de ellos.

Lo anterior, se logra constatar en el Dictamen consolidado, con los rubros siguientes:

- Monitoreo de páginas de internet.
- Monitoreo de producción en radio y televisión.
- Distribución de financiamiento.
- Distribución de saldos de activos, pasivos, ingresos y gastos.

En este sentido, al haber asumido en el Convenio de candidatura Común el Partido Acción Nacional la responsabilidad de la planeación, desarrollo y ejecución del Convenio multicitado, se estima jurídicamente válido que las eventuales irregularidades registradas en el informe de gastos de campaña sean atribuidas sólo a este instituto político, máxime que en autos no se desprende que el Partido de Renovación Sudcaliforniana hubiera aportado recurso alguno a la campaña de que se trata ni el recurrente acredita su

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

alegación en el sentido de que al haber recibido financiamiento público para gastos ordinarios, supone que aportó algún monto económico a la campaña de la elección del Gobernador referido.

### **XIV. IRREGULARIDADES AL DICTAR LAS RESOLUCIONES RESPECTIVAS.**

Se aducen que la autoridad responsable vulneró los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso, porque una vez que había iniciado la respectiva sesión pública del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se circularon modificaciones y fe de erratas de los dictámenes consolidados presentados por la Comisión de Fiscalización correspondientes a los procedimientos electorales ordinarios dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015) federal o locales.

En este sentido, se argumenta que en el propio Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se establece que el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, tiene el deber de entregar a todos los integrantes del mencionado Consejo General el orden del día de la sesión, así como los documentos y anexos necesarios para el análisis de los puntos a tratarse en la sesión correspondiente, situación que en el caso no se observó

Asimismo, conforme al mencionado Reglamento, el Secretario Ejecutivo de ese Instituto debe poner a disposición de los integrantes del mencionado Consejo General, los documentos necesarios para la discusión de los asuntos del orden del día, lo cual tampoco se llevó a cabo. En este mismo

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

orden de ideas, se aduce que el tiempo que se otorgó a los Consejeros Electorales para estudiar los treinta y cuatro documentos que modificaron los proyectos de resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado, implicó una vulneración al principio del establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

Por su parte en el escrito de demanda del recurso de apelación SUP-RAP-413/2015, los ciudadanos actores argumentan que, el veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral conoció, discutió y votó un documento diverso al que posteriormente le fue notificado a los partidos políticos, y que es lo que ahora impugnan.

Asimismo, los recurrentes sostienen que, con posterioridad a la celebración de la referida sesión, todavía se estuvieron adicionando diversas consideraciones al dictamen y a la resolución, las cuales no venían incluidas en la documentación aprobada por los consejeros, ni en la fe de erratas, sino que se agregaron en forma complementaria, sin que de ellas se pudiera advertir que tuvieron conocimiento los consejeros electorales.

Esta Sala Superior considera que los conceptos de agravio antes precisados, resulta **inoperantes**, toda vez que, como se sostiene en la presente ejecutoria, tanto el dictamen consolidado, como la correspondiente resolución, deben ser revocados, a efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con el apoyo de su Comisión de Fiscalización, así como de la Unidad Técnica de Fiscalización,

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

procedan a la elaboración de un nuevo dictamen consolidado, así como su correspondiente resolución.

Lo anterior, en razón de las omisiones en que la autoridad fiscalizadora electoral incurrió en la elaboración de ambos documentos.

Al efecto, resulta necesario tener presente que, en términos del artículo 431, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los candidatos deben presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, los informes de campaña, respecto al origen y monto de los ingresos y egresos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Cabe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 de la citada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre las facultades del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se encuentra la de resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Ahora bien, el procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujeta a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido, en el artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone, entre otros aspectos, las reglas a



## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

las que se sujeta el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos.

Entre los aspectos que cabe destacar, para efectos del presente caso, cabe advertir que, tratándose de los informes de campaña, una vez que la Unidad Técnica de Fiscalización revisa la documentación soporte y la contabilidad presentada, e incluso, ante la existencia de errores u omisiones técnicas en estos últimos, ha notificado al partido político para que presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes, la referida Unidad debe proceder a realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, a efecto de someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización.

Ahora bien, una vez que la Unidad Técnica de Fiscalización somete a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tiene que votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

De tal forma, una vez que son aprobados el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, debe someter dichos proyectos a la consideración del Consejo General.

Por su parte, en el artículo 334, del Reglamento de Fiscalización, se dispone que derivado de la revisión de informes, la Unidad Técnica de Fiscalización elaborará un dictamen consolidado.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

Este dictamen consolidado constituye la base de la resolución en la que finalmente se determina si existieron o no irregularidades, y las correspondientes sanciones.

De tal forma, al revocarse tanto el dictamen y la correspondiente resolución sobre la revisión de los informes de campaña respectivos, resulta claro que las alegaciones en torno a si existen diferencias entre los documentos que se discutieron y los que finalmente aprobados, devienen en **inoperantes**, pues con independencia de lo acertado o no de tales argumentos, es el caso de que esta Sala Superior está ordenando que se emitan nuevamente tales documentales, a partir de los lineamientos que está fijando en esta ejecutoria, de tal forma que carece de sentido analizar si efectivamente se presentaron las diferencias a que se refieren los actores, pues tanto el dictamen como la resolución, han dejado de surtir sus efectos, en razón de lo resuelto por este órgano jurisdiccional electoral federal.

**QUINTO. Efectos de la ejecutoria.** Toda vez que han resultado fundados los conceptos de agravio relativos a los siguientes temas:

- **Omisión de resolver quejas de procedimientos de fiscalización.**
- **Indebido desechamiento de queja de procedimiento de fiscalización.**
- **Falta de certeza en el sistema integral de fiscalización (SIF).**

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

- **Prorratio.**
- **Deficiente elaboración de los dictámenes consolidados, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral omitió realizar el análisis concreto de los gastos realizados por los candidatos que no presentaron incumplimientos.**
- **Directrices a considerar para identificar gastos de campaña del Partido Verde Ecologista de México.**

Lo procedente conforme a Derecho es que se revocuen:

**1.** Los Dictámenes consolidados que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización, con motivo de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.

**2.** Las resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en los correspondientes dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

Todos correspondientes a los procedimientos electorales

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

dos mil catorce- dos mil quince (2014-2015), federal y locales, de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán.

Por tanto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá, en los cinco días posteriores a la notificación de esta sentencia:

**1.** Resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado, así como la queja cuyo desechamiento se ha revocado en esta ejecutoria.

**2.** Aprobar los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes, tomando en consideración lo siguiente:

**a)** Las resoluciones de las quejas en materia de fiscalización, con todas sus consecuencias jurídicas.

**b)** Los lineamientos dados en los apartados correspondientes a los temas cuyos conceptos de agravio han resultado fundados en el considerando precedente.

Por lo expuesto y fundado, se

## SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS

### RESUELVE

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-278/2015, SUP-RAP-279/2015, SUP-RAP-280/2015, SUP-RAP-281/2015, SUP-RAP-284/2015, SUP-RAP-285/2015, SUP-RAP-286/2015, SUP-RAP-296/2015, SUP-RAP-297/2015, SUP-RAP-298/2015, SUP-RAP-301/2015, SUP-RAP-302/2015, SUP-RAP-306/2015, SUP-RAP-307/2015, SUP-RAP-308/2015, SUP-RAP-309/2015, SUP-RAP-310/2015, SUP-RAP-311/2015, SUP-RAP-312/2015, SUP-RAP-313/2015, SUP-RAP-314/2015, SUP-RAP-315/2015, SUP-RAP-316/2015, SUP-RAP-317/2015, SUP-RAP-318/2015, SUP-RAP-319/2015, SUP-RAP-320/2015, SUP-RAP-321/2015, SUP-RAP-322/2015, SUP-RAP-323/2015, SUP-RAP-324/2015, SUP-RAP-325/2015, SUP-RAP-326/2015, SUP-RAP-327/2015, SUP-RAP-328/2015, SUP-RAP-329/2015, SUP-RAP-330/2015, SUP-RAP-331/2015, SUP-RAP-332/2015, SUP-RAP-333/2015, SUP-RAP-334/2015, SUP-RAP-335/2015, SUP-RAP-336/2015, SUP-RAP-337/2015, SUP-RAP-338/2015, SUP-RAP-340/2015, SUP-RAP-341/2015, SUP-RAP-342/2015, SUP-RAP-343/2015, SUP-RAP-346/2015, SUP-RAP-347/2015, SUP-RAP-348/2015, SUP-RAP-349/2015, SUP-RAP-350/2015, SUP-RAP-351/2015, SUP-RAP-352/2015, SUP-RAP-353/2015, SUP-RAP-354/2015, SUP-RAP-355/2015, SUP-RAP-356/2015, SUP-RAP-357/2015, SUP-RAP-358/2015, SUP-RAP-359/2015, SUP-RAP-360/2015, SUP-RAP-361/2015, SUP-RAP-362/2015, SUP-RAP-363/2015, SUP-RAP-364/2015, SUP-RAP-365/2015, SUP-RAP-366/2015,

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

SUP-RAP-367/2015, SUP-RAP-368/2015, SUP-RAP-369/2015, SUP-RAP-370/2015, SUP-RAP-371/2015, SUP-RAP-372/2015, SUP-RAP-373/2015, SUP-RAP-374/2015, SUP-RAP-375/2015, SUP-RAP-376/2015, SUP-RAP-377/2015, SUP-RAP-378/2015, SUP-RAP-379/2015, SUP-RAP-380/2015, SUP-RAP-381/2015, SUP-RAP-382/2015, SUP-RAP-383/2015, SUP-RAP-384/2015, SUP-RAP-385/2015, SUP-RAP-386/2015, SUP-RAP-387/2015, SUP-RAP-388/2015, SUP-RAP-389/2015, SUP-RAP-390/2015, SUP-RAP-391/2015, SUP-RAP-392/2015, SUP-RAP-393/2015, SUP-RAP-394/2015, SUP-RAP-395/2015, SUP-RAP-396/2015, SUP-RAP-397/2015, SUP-RAP-398/2015, SUP-RAP-399/2015, SUP-RAP-406/2015 y SUP-RAP-413/2015, al diverso recurso de apelación radicado con la clave de expediente SUP-RAP-277/2015.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes de los medios de impugnación acumulados.

**SEGUNDO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado, así como la queja cuyo desechamiento se ha revocado en esta ejecutoria.

## **SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

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

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

**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

**SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**