

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-131/2017

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: JUAN MANUEL
ARREOLA ZAVALA

Ciudad de México a veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-131/2017**, interpuesto por Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante propietario de MORENA acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar el Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del aludido Instituto por el que se emiten los Lineamientos para la operación y funcionalidad del Sistema Integral de Fiscalización versión 3.0 que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes”, identificado con la clave **CF/005/2017**, aprobado el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.

RESULTANDOS

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por MORENA en el escrito recursal, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

1. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto que reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, en el que se estableció que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, asimismo, que constituye la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, que se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 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, cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, respectivamente,

ambas del Instituto Nacional Electoral, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

3. Ley General de Partidos Políticos. En la citada fecha, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, en la que se establece, entre otras cuestiones: **a)** la distribución de competencias en materia de partidos políticos; **b)** los derechos y obligaciones de los partidos políticos; **c)** el financiamiento de los partidos políticos; **d)** el régimen financiero de los partidos políticos; **e)** la fiscalización de los partidos políticos; **f)** disposiciones aplicables de las agrupaciones políticas nacionales y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político.

4. Reglamento de Fiscalización. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el acuerdo **INE/CG263/2014**, mediante el cual expidió el Reglamento de Fiscalización que abroga el Reglamento de la materia, aprobado mediante acuerdo INE/CG201/2011.

Posteriormente, el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, en cumplimiento a la ejecutoria **SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados**, mediante acuerdo **INE/CG350/2014**, se modificó el acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el citado Reglamento.

SUP-RAP-131/2017

5. Acuerdo CF/076/2015. El diecisiete de diciembre de dos mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral¹ aprobó el Acuerdo CF/076/2015, por el que se emitieron los Lineamientos para la operación y el manejo del Sistema Integral de Fiscalización que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes y candidatos de representación proporcional, en los procesos de precampaña, campaña y ordinario.

6. Acuerdo INE/CG875/2016. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG875/2016**, por el que *se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014 y, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015 e INE/CG320/2016.*

7. Acuerdo CF/002/2017. El dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, la Comisión de Fiscalización aprobó el Acuerdo CF/002/2017, por el que se emitió el Manual de Usuario para la operación del Sistema Integral de Fiscalización versión 3.0.

8. Acuerdo CF/004/2017. En la referida fecha, la aludida

¹ En adelante Comisión de Fiscalización.

SUP-RAP-131/2017

Comisión de Fiscalización aprobó el Acuerdo CF/004/2017, mediante el cual se modificó el Manual General de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas, así como los formatos expedidos mediante Acuerdo CF/075/2015.

SEGUNDO. Acuerdo impugnado. El dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, la Comisión de Fiscalización, aprobó los Lineamientos para la operación y funcionalidad del Sistema Integral de Fiscalización versión 3.0, que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, mediante acuerdo **CF/005/2017**.

TERCERO. Recurso de apelación. Inconforme con el referido Acuerdo, el tres de abril de dos mil diecisiete, MORENA, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

CUARTO. Trámite y Sustanciación. 1. Recepción de expediente en Sala Superior. Una vez tramitado el medio de impugnación al rubro indicado, el siete de abril de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio COF-INE/UTF/019/2017, por el cual el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, remitió el escrito recursal con sus anexos; el informe circunstanciado correspondiente, y las demás constancias que estimó pertinentes.

SUP-RAP-131/2017

2. Turno. Por acuerdo de siete de abril del año en curso, emitido por la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral, se ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-131/2017**, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El referido proveído se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-2566/17, suscrito por el Subsecretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional electoral federal, en la citada fecha.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el recurso y se admitió a trámite; y, posteriormente, al no existir diligencia pendiente de desahogar, se determinó cerrar la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución; y,

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a)

y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso b), 40 párrafo 1, inciso b), 44 párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la operación y funcionalidad del Sistema Integral de Fiscalización versión 3.0 que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, identificado con la clave CF/005/2017, el cual es emitido por un órgano central del Instituto Nacional Electoral, como lo es la Comisión de Fiscalización.

SEGUNDO. Causa de improcedencia. La autoridad responsable en el informe circunstanciado hace valer como causa de improcedencia que, el acto impugnado no es de naturaleza electoral, ya que MORENA se inconforma por la supuesta violación de sus derechos fundamentales, en razón de que la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral emitió los Lineamientos para la operación y funcionalidad del Sistema Integral de Fiscalización versión 3.0, el cual constituye un acto de carácter administrativo.

Asimismo, la autoridad responsable refiere que los Lineamientos sólo establecen el procedimiento para el funcionamiento y operación del Sistema Integral de

SUP-RAP-131/2017

Fiscalización, lo que constituyen cuestiones técnicas que no generan perjuicio al recurrente, pues con ello no se viola ningún principio en materia electoral, en razón de que la información que se registre en el sistema, es responsabilidad de quien la ingresa, precisando que la Sala Superior se ha pronunciado en tal sentido en las sentencias dictadas en los recursos de apelación: SUP-RAP-19/2017; SUP-RAP-67/2017; y, SUP-RAP-60/2017.

Esta Sala Superior considera **infundada** la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, toda vez que, el acuerdo controvertido sí es de naturaleza electoral, en tanto que está directamente vinculado con la operación y funcionamiento del Sistema Integral de Fiscalización y, por ende, con la vigilancia, seguimiento y control de los recursos de los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, es decir, con la fiscalización de los mismos.

Al efecto, se debe tener presente que con motivo de la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, la fiscalización de las elecciones locales, corresponde realizarla al Instituto Nacional Electoral, a través del Consejo General, así como de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización y, la cual debe realizarse en línea, de ahí que los Acuerdos emitidos por aquellos relacionados con el ámbito de su

competencia, en principio tienen una naturaleza de carácter electoral y, por ende, pueden ser objeto de impugnación a través del recurso de apelación.

En consecuencia, el acto controvertido en el presente recurso de apelación, al estar directamente vinculado con la fiscalización de recursos públicos y privados, es de naturaleza electoral, por lo que **se desestima** la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable.

Ahora bien, es importante precisar que, en oposición a lo sostenido, por la autoridad responsable, los precedentes invocados no resultan aplicables, puesto que están referidos a cuestiones administrativas y, no guardan relación alguna con el presente asunto, tal como se advierte a continuación.

El recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-19/2017, fue promovido por el Partido Acción Nacional contra el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, aprobado mediante el Acuerdo INE/CG844/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

A su vez, el diverso SUP-RAP-60/2017, fue interpuesto por MORENA contra el Acuerdo INE/CG870/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual

SUP-RAP-131/2017

aprobó el Plan Estratégico del Instituto Nacional Electoral 2016-2026.

Ahora bien, cabe destacar que, en ambos asuntos, la Sala Superior desechó las demandas, al considerar que los acuerdos reclamados no eran de naturaleza electoral, sino de carácter administrativo.

Finalmente, en el recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-67/2017, derivado del recurso de apelación interpuesto por MORENA, contra el Acuerdo INE/JGE334/2016, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que aprobó los Lineamientos específicos para el uso de la firma electrónica en los mecanismos del Servicio Profesional Electoral Nacional; este órgano jurisdiccional electoral federal determinó la improcedencia del medio de impugnación, al carecer el partido político recurrente de interés jurídico y legítimo para impugnar el referido acto.

Por otra parte, esta Sala Superior en el recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-39/2016, integrado con motivo de la impugnación presentada por MORENA, contra el Acuerdo CF/076/2016, de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral por el que se emitieron los Lineamientos para la operación y el manejo del Sistema Integral de Fiscalización que deberán observar los

partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes y candidatos de representación proporcional, en los procesos de precampaña, campaña y ordinario; determinó analizar la controversia planteada y, confirmar el acuerdo impugnado.

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

a) Oportunidad. El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se concluye lo anterior, toda vez que en autos obra copia certificada del acuse de recibo del oficio COF-INE/UTF/017/2017, signado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización y Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización, por el cual se notificó al representante de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el Acuerdo CF/005/2017, el inmediato día treinta de marzo del año que transcurre.

SUP-RAP-131/2017

De ahí que, el plazo para impugnar transcurrió del viernes treinta y uno de marzo al lunes tres de abril de la misma anualidad; en tanto que, el recurso se presentó el propio tres de abril de dos mil diecisiete, según se puede constatar en el sello de recepción impreso en la primera foja del escrito recursal; es decir, dentro de los cuatro días que señala el artículo 8, de la ley general procesal electoral, por lo que se considera que el medio de impugnación se interpuso de manera oportuna.

b) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, haciendo constar en ella, el nombre de quien promueve, esto es Horacio Duarte Olivares, representante de MORENA ante el Consejo General del propio Instituto; se señala domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, así como las personas autorizadas para tales efectos.

Se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, se expresan los agravios y señalan preceptos presuntamente violados; se ofrecen y aportan los elementos de prueba que se estimaron convenientes; y se hace constar la firma autógrafa del promovente.

Por lo que se satisface lo establecido en el artículo 9°, de la ley adjetiva de la materia.

c) Legitimación y personería. Los elementos se encuentran satisfechos; el primero, porque el recurso de apelación es interpuesto por parte legítima, es decir, por MORENA, quien con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza, toda vez que se trata de un partido político que actúa a través de su representante legítimo.

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

d) Interés jurídico. El partido político recurrente tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación al rubro indicado, dado que controvierte el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la operación y funcionalidad del Sistema Integral de Fiscalización versión 3.0 que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, identificado con la clave CF/005/2017, respecto del cual aduce se encuentra indebidamente fundado y motivado por la Comisión responsable.

SUP-RAP-131/2017

La transgresión aducida por el apelante constituye una supuesta vulneración a los principios de certeza, legalidad y objetividad, principios que son susceptibles de ser analizados mediante las acciones de naturaleza tuitiva.

Es así, como puede arribarse a la conclusión de que MORENA puede ejercer la presente vía, de conformidad con el carácter de entidad de interés público que le asiste en el proceso electoral, reconocido así por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que tiene la posibilidad jurídica de actuar en defensa de intereses difusos o colectivos, cuando considere que un acto emitido o una omisión de una autoridad administrativa electoral vulnera los principios de certeza y legalidad, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.

Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial de la Sala Superior 10/2005, de rubro: "***ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR***".

e) Definitividad. Se cumple también con este requisito, debido a que el recurso de apelación tiene por objeto controvertir un acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, respecto del cual, no se cuenta con medio de defensa alguno por el que pudiera ser revocado o modificado.

En consecuencia, toda vez que la Sala Superior no advierte la existencia de causa de improcedencia, se abocará a estudiar el fondo del asunto.

CUARTO. Síntesis de agravios. MORENA hace valer, en esencia, los siguientes motivos de inconformidad:

1. Que el acuerdo controvertido vulnera los principios de legalidad y certeza, porque los Lineamientos carecen de los elementos esenciales para la operatividad y funcionalidad, que muestren y auxilien al partido político como sujeto obligado a entender, a quiénes está dirigida la disposición, en qué cantidad se tiene que realizar, en qué momento se debe hacer y porqué acto lo tienen que efectuar, además de que carece de claridad por cuanto hace a la naturaleza para la cual fueron emitidos; por lo que mantener los Lineamientos con tal opacidad, impacta de forma negativa la operación y funcionamiento del Sistema.

2. Que la autoridad responsable inobserva los principios de legalidad y certeza, al no establecer en el acuerdo controvertido, la forma en cómo los sujetos obligados deberán manifestar en el Sistema Integral de Fiscalización, el origen, monto, destino y aplicación del recurso económico que emplearán durante su precampaña,

SUP-RAP-131/2017

campaña y proceso ordinario, a fin de que se cumpla con el objetivo de una aplicación correcta y transparente y, así evitar la opacidad y mal uso del recurso público entregado a los sujetos obligados para la contienda electoral, toda vez que si bien el artículo 15, párrafo primero, fracción XII, inciso a), de la Ley de Impuesto al Valor Agregado exime a los partidos políticos del pago de impuestos, ello no implica que deban obviar información, respecto de la aplicación, utilización y rendición de cuentas del dinero público.

3. Que si bien la emisión de los Lineamientos deviene del Reglamento de Fiscalización, ello no es impedimento para que, en aquéllos se contemplen de forma expresa las disposiciones atinentes, para evitar la arbitrariedad, tanto en las autoridades encargadas del funcionamiento del Sistema, como en los sujetos obligados a su cumplimiento.

4. Que la Comisión de Fiscalización al emitir Lineamientos para la operación y manejo del Sistema Integral de Fiscalización, debe formular Manuales de Uso de manera conjunta, al imponer el uso de un Sistema para el cual los usuarios no se encuentran capacitados y, no cuentan con el soporte que permita el adecuado registro contable, lo cual infringe los principios de objetividad y legalidad.

QUINTO. Cuestión previa. De forma previa al estudio de los motivos de inconformidad, es necesario tomar en consideración algunas cuestiones relevantes en materia de fiscalización, así como de los Lineamientos objeto de cuestionamiento.

En primer lugar, de lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 2; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, párrafos 2 y 6; 190, numeral 2; 191, numeral 1, inciso b); 192, numeral 1, incisos a), d) e i); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos b), c) y e); 394, numeral 1, inciso n); 428, numeral 1, inciso a); 430 y 431, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 25, numeral 1; 59; 60; 79 y 80, de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende lo siguiente:

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

SUP-RAP-131/2017

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

- El Consejo General emitirá los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos. Además de que, tendrá la facultad de establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización.

- Aunado a que, el Consejo General 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, normas técnicas y lineamientos generales que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

- La Unidad Técnica de Fiscalización 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 de cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.

- Asimismo, la referida Unidad tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los Proyectos de Reglamento en materia de Fiscalización y contabilidad, así como los Acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

- De igual forma, corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización vigilar que los recursos de los partidos políticos y candidatos independientes tengan origen lícito y se apliquen para el cumplimiento de sus objetivos, así como requerir información complementaria respecto de los apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier aspecto vinculado.

- La Unidad Técnica contará con la facultad de regular el registro contable de ingresos y egresos de los aspirantes y candidatos independientes, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus

SUP-RAP-131/2017

recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten.

- Los aspirantes deberán presentar ante la Unidad Técnica los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.

- Que son obligaciones de los partidos políticos aplicar el financiamiento público y privado, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, aunado a que serán responsables de su contabilidad en el sistema de contabilidad, mediante los registros contables, a los que el Instituto Nacional Electoral tendrá acceso irrestricto en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización, precisando las características del sistema de contabilidad al que se sujetarán los partidos políticos.

- La obligación de presentar informes de precampaña y campaña, los plazos en que los partidos políticos deben cumplirla y la responsabilidad solidaria de los precandidatos y candidatos.

- Que la Ley regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes que los partidos políticos deben entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización.

- El Consejo General tiene la facultad de emitir Acuerdos para hacer efectivas sus atribuciones dentro de las cuales se encuentra la de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

Ahora bien, se debe tener presente que, la Comisión de Fiscalización tiene la facultad para emitir Acuerdos Generales, normas técnicas y lineamientos generales que se requieran para regular el registro mediante el sistema en línea.

Por otra parte, esta Sala Superior ha establecido las diferencias entre las reglas que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en uso de sus facultades legales, y los parámetros que la Comisión de Fiscalización puede determinar en ejercicio de sus atribuciones.²

Así, las reglas que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral puede emitir, se deben entender como las disposiciones que se deben observar durante el proceso de fiscalización a partir de aquello que no esté previsto en la legislación de la materia.

² Consideraciones contenidas en la ejecutoria dictada en el expediente identificado con la clave SUP-RAP-697/2015 y acumulados.

SUP-RAP-131/2017

En cambio, los parámetros que la Comisión de Fiscalización puede establecer son criterios o directrices a ser consideradas a efecto de ejecutar las reglas establecidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los cuales son de carácter instrumental y permiten implementar las disposiciones previstas en la legislación electoral y las reglas emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, en el Acuerdo impugnado se aprueban los lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes y candidatos de representación proporcional, en el Sistema Integral de Fiscalización, los cuales son, esencialmente, instrumentales y de carácter técnico, para regular lo siguiente:

- Composición del Sistema Integral de Fiscalización en los siguientes módulos: precampaña; campaña; ordinario; avisos de contratación; notificaciones electrónicas; y, administración.
- Los tipos de registro que contempla el Sistema Integral de Fiscalización (normal, corrección, jornada electoral y cierre).

SUP-RAP-131/2017

- Las temporalidades a las que corresponda cada tipo de registro.
- Los subtipos de pólizas: diario, ingresos, egresos, reclasificación, ajuste, traspaso de saldos de precampaña.
- Posibilidad de carga masiva o por lotes de la información.
- Regulación de módulos de catálogos auxiliares.
- Requisitos técnicos y procedimiento para acompañar la información soporte para que el sistema registre la operación.
- Operación del módulo de distribución y del submenú de prorrateo para precampaña y campaña.
- Los informes generados: trimestrales y anuales de los partidos políticos nacionales y locales; de precampaña; de obtención de apoyo ciudadano; y, de campaña.
- Temporalidad para realizar modificaciones a partir de notificaciones de errores u omisiones.

SUP-RAP-131/2017

- Procedimiento para registro de operaciones de proceso ordinario.
- Alta de responsables financieros de partidos políticos con acreditación local, partidos políticos locales, aspirantes y candidatos independientes.

SEXTO. Estudio de fondo. Por cuestión de método se propone el análisis en forma conjunta de los agravios identificados con los numerales **1, 2 y 3**, dada la estrecha relación que guardan entre sí en lo relativo a que los Lineamientos presentan deficiencias al no precisar diversas cuestiones; y, de resultar infundados, entonces se abordará el restante motivo de inconformidad.

En primer lugar, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso, mediante el cual MORENA sostiene que el acuerdo controvertido vulnera los principios de legalidad y certeza, porque los Lineamientos carecen de los elementos esenciales para la operatividad y funcionalidad, que muestren y auxilien al partido político como sujeto obligado a entender, a quiénes está dirigida la disposición

Lo anterior es así, porque en oposición a lo sostenido por MORENA, del punto de acuerdo primero de la resolución controvertida, así como del artículo 1, de los Lineamientos

respectivos, se desprende, en esencia, que están dirigido a los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes y candidatos de representación proporcional, para los procesos electorales y ejercicio ordinario.

Esto es, tanto el acuerdo como los Lineamientos controvertidos, establecen los diversos sujetos a quienes se encuentran destinados, para efecto de que realicen los registros en el Sistema Integral de Fiscalización, respecto de las operaciones que realicen con motivo de su participación en un proceso electoral y, de su actividad ordinaria.

De ahí que, en evidente contradicción con lo sustentado por el partido político recurrente, tanto el Acuerdo controvertido como los Lineamientos aprobados, no carecen de los elementos esenciales para efecto de precisar a quienes se encuentran dirigidos.

En el mismo orden de ideas, este órgano jurisdiccional electoral federal considera que tampoco **le asiste la razón** al partido político actor, al sostener que los Lineamientos deberían auxiliarlo para entender y comprender en qué cantidad y momento se tienen que hacer los registros y, por qué acto, así como que no se

SUP-RAP-131/2017

establece, la forma en cómo los sujetos obligados deberán manifestar en el Sistema Integral de Fiscalización, el origen, monto, destino y aplicación del recurso económico que emplearán durante su precampaña, campaña y proceso ordinario; puesto que sí se precisan tales aspectos, tal como se advierte a continuación.

Del artículo 3, de los Lineamientos, se desprende que, el Sistema Integral de Fiscalización **está integrado por los módulos de precampaña, campaña y ordinario, los cuales permiten realizar el registro de operaciones, de los ingresos y gastos correspondientes a tales periodos**, así como generar y presentar los informes respectivos.

A su vez, en el artículo 5, de los Lineamientos se dispone **que el registro de operaciones que realicen los sujetos obligados en el Sistema Integral de Fiscalización debe ser en tiempo real**, es decir, desde el momento que ocurre la operación y hasta tres días posteriores a su realización; mientras que en el numeral 12, de los Lineamientos se prevé la obligación a cargo de los sujetos obligados de identificar en su registro contable el tipo de financiamiento que hayan recibido.

Asimismo, en el numeral 20, de los Lineamientos se dispone que para los periodos de precampaña y

campana, el Sistema Integral de Fiscalización cuenta con módulo de distribución y con un submenú de prorrateo.

En los artículos 23 y 24, de los Lineamientos, se establece que los informes que se generarán en el Sistema Integral de Fiscalización son los de precampaña, obtención de apoyo ciudadano y, de campaña, en los cuales **se deben incluir la totalidad de los ingresos y gastos realizados** durante el periodo respectivo.

Por su parte, el artículo 28 dispone que los precandidatos y candidatos por el principio de representación proporcional que obtengan ingresos o realicen gastos de precampaña y campaña deberán realizar el registro contable y presentar el informe respectivo.

Al efecto, de los aludidos Lineamientos se advierte que los sujetos obligados deben precisar, entre otras cuestiones, las relativas al origen de todos los recursos económicos, así como el monto, destino y aplicación de los mismos durante la etapa de precampaña, campaña y en los informes ordinarios (en el momento atinente) y, en los módulos correspondientes, lo cual permitirá a la autoridad realizar la fiscalización de los recursos públicos y privados.

SUP-RAP-131/2017

Esto es, el Sistema Integral de Fiscalización contempla una serie de apartados encaminados a vigilar el origen, el destino y la aplicación de los recursos económicos utilizados por los sujetos obligados en precampaña, campaña y en el informe ordinario, sin embargo, corresponderá a cada ente obligado realizar el registro de sus ingresos y erogaciones conforme las operaciones que realice y, en su caso, a la autoridad fiscalizadora la determinación de alguna infracción a la normativa de la materia.

Por lo tanto, en evidente oposición con lo sostenido por MORENA, en los Lineamientos sí se precisa el momento en que se debe hacer el registro, los actos, el monto, el momento, así como la forma en la cual se tiene que manifestar el origen, destino y aplicación de los recursos a erogarse en la precampaña, la campaña y en ejercicio ordinario, a través de los módulos correspondientes.

Ahora bien, se debe tener presente que los Lineamientos controvertidos constituyen mecanismos para la operación y funcionamiento del Sistema Integral de Fiscalización, los cuales tienen como origen lo ordenado en el Reglamento de Fiscalización, en el cual se prevé entre otras cuestiones que los sujetos obligados deberán registrar sus

operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea.

En tal orden de ideas, se estima necesario precisar que en los artículos 17, párrafo 1 y 18, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se establece que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie y, los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios. Mientras que, el registro contable de las operaciones se debe hacer, en el caso de los ingresos, cuando éstos se realizan, y en el de los gastos, cuando estos ocurren, expresándose en moneda nacional y a valor nominal

A su vez, el artículo 38, del aludido Reglamento dispone que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose como tal, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización.

De conformidad con los artículos 18, numeral 2, 35 y 39, del Reglamento de Fiscalización, el registro de operaciones se realizará en el Sistema de Contabilidad en Línea, el cual debe ser un medio informático que cuente

SUP-RAP-131/2017

con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información y por el cual el Instituto Nacional Electoral pueda tener acceso irrestricto a la información que registren los sujetos obligados.

En términos de los artículos 33, numeral 1, inciso f), 37; 37 bis; 39, numerales 2 y 7; y 40 del Reglamento aludido, los sujetos obligados deberán y serán responsables de registrar sus operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea que para tales efectos disponga el Instituto.

A su vez, el numeral 41, del Reglamento de Fiscalización dispone que el registro de todas las operaciones deberá estar a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización, el Manual General de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas que se apruebe para tal efecto.

En tal virtud, resulta evidente que las obligaciones y actividades que deben cumplir los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes en materia de fiscalización se encuentran previstos en el Reglamento de Fiscalización, tal como lo dispone el artículo 18, numeral 2, del indicado ordenamiento reglamentario, lo que a su vez encuentra sustento, tanto en lo dispuesto en los artículos 59 y 60, de

la Ley General de Partidos Políticos como en el numeral 394, numeral 1, inciso n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los cuales se dispone que cada partido político será responsable de sus registros contables en el Sistema de Contabilidad en Línea y, que constituye una obligación de los candidatos independientes registrados, presentar en los mismos términos que los partidos políticos, los informes de campaña sobre el origen y monto de todos sus ingresos, así como su aplicación y empleo, respectivamente.

Es decir, las disposiciones establecidas en los Lineamientos por la Comisión de Fiscalización, son únicamente parámetros a partir de los cuales se implementan reglas previstas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Reglamento de Fiscalización, además de aquellas ya establecidas en la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, todas ellas relacionadas con el Sistema Integral de Fiscalización.

Por lo tanto, los Lineamientos sólo precisan el detalle de las operaciones y registros que deberán realizar quienes se encuentren obligados para satisfacer las obligaciones a las que se encuentran sujetos, sin que con ello se les produzca una afectación, toda vez que por el contrario

SUP-RAP-131/2017

contribuyen a la certeza de las actividades que deben efectuar para el correcto registro de sus operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, para así realizar una correcta fiscalización de los recursos públicos y privados objeto de ingreso y erogación por parte de los sujetos obligados.

Por lo que hace a la naturaleza de los Lineamientos, cabe destacar que del artículo 39, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, se deriva la necesidad de contar con Lineamientos para la operación y determinación de las funcionalidades del Sistema de Contabilidad en Línea.

A su vez, el artículo 191, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en función de la capacidad técnica y financiera tendrá la facultad de establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización, lo cual denota que sí se establece y cumple con la naturaleza de los Lineamientos cuestionados, puesto que su finalidad consiste en facilitar el ingreso de la información al Sistema Integral de Fiscalización por parte de los sujetos obligados.

En consecuencia, los Lineamientos controvertidos no carecen de claridad por cuanto hace a la naturaleza para lo cual fueron emitidos, es decir, convertirse en un instrumento que permita agilizar la operación y funcionamiento del Sistema Integral de Fiscalización, para que los sujetos obligados ingresen toda aquella información relacionada con las operaciones efectuadas, tanto en los procesos electorales locales como en los informes ordinarios y, con ello mejorar y eficientar las tareas en materia de fiscalización.

Derivado de lo anterior, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso, mediante el cual MORENA aduce que, si bien la emisión de los Lineamientos deviene del Reglamento de Fiscalización, ello no es impedimento para que, en aquéllos se contemplen de forma expresa las disposiciones atinentes, para evitar la arbitrariedad, tanto en las autoridades encargadas del funcionamiento del Sistema, como en los sujetos obligados a su cumplimiento.

Ello es así, porque el partido político recurrente parte de una premisa equivocada, en tanto que como ya se ha precisado los Lineamientos sí establecen el momento en qué se debe hacer el registro, las operaciones a reportar y los montos respectivos, así como la forma en que se

SUP-RAP-131/2017

deben hacer tales registros en los módulos respectivos, de ahí que las disposiciones atinentes tienen la finalidad de facilitar el ingreso de información al Sistema Integral de Fiscalización, así como permitir a la autoridad correspondiente realizar de una manera más eficaz el ejercicio de la actividad fiscalizadora.

Máxime que el nuevo modelo de fiscalización cuenta con características especiales, al establecerse que las operaciones en materia de contabilidad y fiscalización deben ser en tiempo real y mediante un sistema informático en línea, a fin de generar información financiera y de ejecución presupuestaria auténtica que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Sin que el partido político recurrente señale alguna discordancia entre los Lineamientos materia de estudio, respecto de las disposiciones legales y reglamentarias atinentes al Sistema Integral de Fiscalización y a la Fiscalización misma, que denoten una posible contradicción o un exceso en la regulación atinente en los Lineamientos.

Finalmente, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso identificado con el numeral **4)**,

mediante el cual MORENA refiere que la Comisión de Fiscalización al emitir Lineamientos para la operación y manejo del Sistema Integral de Fiscalización, debe formular Manuales de Uso de manera conjunta, al imponer el uso de un Sistema para el cual los usuarios no se encuentran capacitados y, no cuentan con el soporte que permita el adecuado registro contable, lo cual infringe los principios de objetividad y legalidad.

Al efecto, contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, del propio Acuerdo controvertido, particularmente, del antecedente VI, se desprende que el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo identificado con la clave CF/002/2017, por el que se emitió el Manual del Usuario para la operación del Sistema Integral de Fiscalización versión 3.0 y, el cual refiere la propia autoridad responsable en el informe circunstanciado, se encuentra disponible en el Centro de Ayuda correspondiente.

Aunado a que, suponiendo sin conceder que no existiera el referido Manual, ello no implica que el partido político recurrente desconozca las reglas y uso del Sistema Integral de Fiscalización, en tanto que el funcionamiento del mismo se rige por las disposiciones contenidas en las

SUP-RAP-131/2017

leyes generales, el Reglamento de Fiscalización y los lineamientos impugnados en el presente medio de impugnación, así como en el Manual General de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas aprobado para tal efecto.

En este sentido, el Manual tiene como finalidad dar directrices técnicas e instrumentales en el contexto del marco normativo aplicable. Aunado a lo anterior, es importante precisar que el manejo del Sistema Integral de Fiscalización no le es ajeno al partido político apelante, considerando que el citado mecanismo de fiscalización fue incorporado para los procesos electorales federal y locales: dos mil catorce-dos mil quince y, dos mil quince-dos mil dieciséis, en los que participó.

Por tanto, no le asiste la razón a MORENA, puesto que en oposición a lo que aduce, a la fecha existe un Manual de Uso del Sistema Integral de Fiscalización y, tampoco debe pasar desapercibido que no es la primera vez que se utiliza el referido Sistema y, en caso de existir alguna inquietud relacionada con su operación y funcionamiento, se encuentra en libertad de formular consultas a la Unidad Técnica de Fiscalización, en términos del artículo 16, del Reglamento de Fiscalización.

De ahí que, como se adelantó deviene **infundado** el motivo de inconformidad bajo estudio.

En consecuencia, al haber resultado **infundados** los conceptos de agravio, lo procedente conforme a Derecho, es **confirmar** el acuerdo impugnado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** en la materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-RAP-131/2017

MAGISTRADO

**FELIPE DE LAMATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO