

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-203/2017.

RECORRENTE: PARTIDO DEL TRABAJO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES.

SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO
RODRÍGUEZ HUERTA.

Ciudad de México, a cinco de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación al rubro indicado, interpuesto por el Partido del Trabajo, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución **INE/CG313/2017** y el dictamen consolidado recaído al informe de ingresos y gastos de campaña de las elecciones celebradas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, en el proceso local ordinario 2016-2017, en lo que respecta al citado partido político.

R E S U L T A N D O:

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

1. Inicio del procedimiento electoral en Coahuila. En el mes de noviembre de dos mil dieciséis, inició el procedimiento electoral ordinario dos mil dieciséis-dos mil diecisiete (2016-2017), en el Estado de Coahuila de Zaragoza, para la elección de las personas que ocuparían los cargos de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos.

2. Reforma al Reglamento de Fiscalización. El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo identificado con la clave INE/CG319/2016, reformó y adicionó diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

3. Jornada electoral. El cuatro de junio del año en que se actúa, se llevó a cabo la jornada electoral en el procedimiento electoral referido.

4. Presentación de informe de campaña. El Partido del Trabajo presentó informe de gastos de campaña correspondiente a las elecciones a los cargos de

Gobernador, Diputados Locales y miembros de los Ayuntamientos, en las cuales participó.

5. Resolución. En sesión iniciada el catorce de julio de julio de dos mil diecisiete, y concluida el inmediato diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen consolidado recaído al informe de ingresos y gastos de campaña de las elecciones celebradas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, en el proceso local ordinario 2016-2017 y la resolución **INE/CG313/2017**, respecto de las irregularidades derivadas del citado dictamen.

La resolución reclamada fue notificada al partido político promovente el inmediato día veintiuno de julio de dos mil diecisiete.

II. Recurso de apelación. Disconforme con la resolución precisada en el punto que antecede, el Partido del Trabajo, por conducto de su representante, interpuso recurso de apelación.

III. Recepción de expediente. Una vez llevado a cabo el trámite correspondiente, el veintinueve de julio de dos mil diecisiete, fue recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el expediente integrado con motivo del recurso de apelación.

Entre los documentos remitidos obra el escrito de impugnación y el informe circunstanciado de la autoridad responsable.

IV. Turno a Ponencia. Mediante proveído de veintinueve de julio de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente del recurso de apelación **SUP-RAP-203/2017**, ordenando su turno a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en la Ponencia a su cargo, admitió a trámite el medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción, por lo que procedió a formular proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación identificado al rubro, 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 trata de un recurso de apelación interpuesto en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El presente recurso de apelación cumple los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

1. Forma. Se cumple con el requisito previsto en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el recurso de apelación se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre del partido político recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que considera que el acto le genera y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso en que se actúa se interpuso oportunamente, toda vez que la resolución controvertida se notificó al partido político recurrente el veintiuno de julio de dos mil diecisiete y el escrito de apelación se presentó ante la Oficialía de Partes del Instituto

Nacional Electoral el inmediato veinticinco de julio, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto en el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación y personería. Tales requisitos se encuentran satisfechos, dado que el recurso de apelación es interpuesto por un partido político nacional, a través de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que le reconoce la autoridad responsable en su informe circunstanciado, acorde con lo previsto en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés jurídico. Se considera que el partido político recurrente tiene interés jurídico para impugnar la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, toda vez que en la resolución combatida se le imponen diversas sanciones derivadas de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión al informe de ingresos y gastos de campaña de las elecciones celebradas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, en el proceso local ordinario 2016-2017.

Por tanto, con independencia de que le asista o no razón, en cuanto al fondo de la controversia planteada, se cumple el requisito en estudio.

5. Definitividad. En la normativa adjetiva electoral federal no está previsto algún otro medio de impugnación que se deba agotar por el recurrente antes de acudir a esta instancia, por lo que se debe tener por satisfecho el presupuesto procesal.

TERCERO. Estudio del fondo de la litis. Por cuestión de metodología, los conceptos de agravio expuestos serán analizado en un orden temático, lo que permitirá clarificar la materia integral de la impugnación y la materia de la controversia.

I. ILEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE INFORMES, ASÍ COMO DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA POR SER EXTEMPORÁNEOS. El Partido del Trabajo considera que la resolución reclamada es violatoria de los principios de certeza y legalidad en materia electoral, por la actuación de la autoridad responsable en la secuencia procedimental de aprobación del acto impugnado, en virtud de haber llevado a cabo su aprobación en plazos y bajo procedimientos diversos y en contravención a los mandados por la Ley.

Refiere que, en incumplimiento a lo previamente aprobado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo INE/CG197/2017, aprobó ajustes a las fechas de presentación y aprobación de los dictámenes y proyectos de resolución respecto de la revisión de los citados informes.

Se aduce que la resolución que se impugna, así como toda la revisión de informes de ingresos y gastos de los partidos políticos, fueron dictados fuera de los plazos establecidos en los artículos 79 y 80, de la Ley General de Partidos Políticos, así como en el "*Plan de Trabajo de la Unidad Técnica de Fiscalización para la fiscalización de las campañas para el Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, así como de los procesos electorales extraordinarios 2017 en Tlaxcala y Oaxaca*", aprobado el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, sin que exista sustento jurídico para determinar que sea legal la extemporaneidad en que incurrió la autoridad en la revisión de informes y el dictado y aprobación de la resolución impugnada.

El partido político apelante manifiesta que de lo dispuesto en el artículo 80, numeral 1, inciso d), fracciones IV a VI, de la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que:

a) La presentación del proyecto de Dictamen por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización a la Comisión de Fiscalización debió hacerse el día veintiocho de junio, en tanto que en términos del Acuerdo INE/CG197/2017, se estableció el día treinta de junio;

b) La aprobación del mencionado Proyecto de Dictamen debió ocurrir el cuatro de julio, en tanto, en

términos del Acuerdo ya referido, la determinación se adoptó hasta el día seis de julio;

c) La presentación del Dictamen al Consejo General también debió hacerse el mismo cuatro de julio y, obviamente, ello no ocurrió hasta el seis de julio; y

d) la aprobación del Dictamen de mérito por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió efectuarse el diez de julio, sin embargo, ello ocurrió hasta la sesión pública iniciada el catorce y concluida el diecisiete de julio.

A efecto de demostrar su aseveración, el partido político apelante inserta en su escrito de demanda, la siguiente información:

ETAPA	DISPOSICIÓN NORMATIVA	PLAZO MÁXIMO	FECHA MÁXIMA
Presentación de informes:	art. 79.1, b), III.	3 días	
1er. periodo			4 de mayo 2017
2do. periodo			3 de junio de 2017
Notificación del 1er. oficio de errores y omisiones	art. 80.1, d), II.	10 días	14 de mayo de 2017
Contestación del 1er. Oficio	art. 80.1, d), III.	5 días	19 de mayo de 2017
Notificación del 2do oficio de errores y omisiones	art. 80.1, d), II.	10 días	13 de junio de 2017
Contestación del	art. 80.1, d), III.	5 días	18 de junio de

2do oficio			2017
Elaboración de dictamen por la UTF	art. 80.1, d), IV.	10 días	28 de junio de 2017
Aprobación del Dictamen en la Comisión de Fiscalización	art. 80.1, d), V.	6 días	4 de julio de 2017
Presentación del Dictamen y Resoluciones al Consejo General	art. 80.1, d), VI.	0 días	4 de julio de 2017
Aprobación de Dictamen y Resoluciones en el Consejo General	art. 80.1, d), VI.	6 días	10 de julio de 2017

Etapas del proceso de aprobación de la Comisión de Fiscalización y del Consejo General Informes de campaña				
	Presentación de Dictámenes y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
Informes de Campaña Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 y Procesos Electorales Extraordinarios 2017 en Tlaxcala y Oaxaca	viernes 30 de junio	jueves 6 de julio	sábado 8 de julio	viernes 14 de julio

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

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafo primero y segundo, de la Constitución Federal; 29, 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 42, numerales 1, 2 y 4; 190 numerales 1 y 2; 192, numeral 1, incisos b), y d); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c) y g); 199, numeral 1, incisos e) y h); 242, numerales 1, 2 y 3; 427; 428, numeral 1, incisos c) y d); de la Ley Electoral; artículo 25, numeral 1, inciso n); y 79, numeral 1, inciso b), fracciones I y III; 80, numeral 1, inciso d), fracciones IV y V;| y 81; de la Ley de Partidos; 235, 243, 289, numeral 1, inciso d); 336 y 337; del Reglamento de Fiscalización, sí cuenta con facultades para modificar las fechas de presentación y aprobación de los proyectos, ante la Comisión de Fiscalización y el propio Consejo General, lo cierto es que en el caso particular efectuó tales modificaciones una vez iniciado el proceso de fiscalización de los informes de campaña de Coahuila.

Al respecto, lo idóneo es que cualquier modificación de fechas se efectúe previo al inicio de la etapa a revisar.

Ahora, la ineficacia de los agravios reside en que la responsable llevó a cabo un ajuste en las fechas que no tuvo una trascendencia en la esfera jurídica del apelante porque tuvo la oportunidad de presentar sus informes de gastos de campaña y se le concedió su garantía de audiencia y de defensa, lo no se afectó con el diferimiento de las fechas en

las que se llevaron a cabo los actos procesales, así como la emisión de la resolución impugnada.

II. IRREGULARIDADES AL DICTAR LA RESOLUCIÓN RECLAMADA. Por otra parte, el partido político apelante considera que las modificaciones que se hicieron al contenido de los anteproyectos de dictamen y resolución fueron radicales y sustanciales, generando absoluta falta de certeza sobre el contenido de las mismas y pretendiéndose que fueran aprobadas sin una previa revisión.

En esa línea, el partido recurrente aduce 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 a los dictámenes consolidados presentados por la Comisión de Fiscalización correspondientes a los procedimientos electorales locales ordinarios dos mil dieciséis – dos mil diecisiete (2016-2017).

En ese orden de ideas, el partido alega que el tiempo que se otorgó a los representantes de los partidos políticos para estudiar las modificaciones a los proyectos de resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado, implicó una vulneración al principio de

legalidad establecido en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Considera que se dejó en estado de indefensión a los partidos políticos, en razón de que se hicieron modificaciones sustanciales o “engroses” a los proyectos del dictamen consolidado, las cuales no venían incluidas en la documentación proporcionada oportunamente a los representantes de los partidos políticos, sino que se notificaron los días quince y dieciséis de julio de dos mil diecisiete, lo que evidencia la violación al principio de certeza, en tanto, se pretendió que fueran aprobadas sin una revisión previa.

La Sala Superior considera que los conceptos de agravio resultan **infundados**.

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.

El procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujeta a las normas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido, el artículo 80, de la Ley General de Partidos Políticos, dispone las reglas a las que se sujeta el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos.

Cabe resaltar que, tratándose de los informes de campaña, 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, notifica al partido político las inconsistencias detectadas para que presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

Transcurrido el plazo concedido para la contestación al oficio de errores y omisiones, 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, 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 los proyectos y presentarlos al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Así, cuando son aprobados el dictamen consolidado y el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización debe someter dichos proyectos a la consideración del Consejo General.

En consonancia con lo anterior, el artículo 334, del Reglamento de Fiscalización, dispone que, derivado de la revisión de informes, la Unidad Técnica de Fiscalización elaborará un dictamen consolidado.

Este dictamen consolidado constituye la base de la resolución en la que finalmente se determina si existieron o no irregularidades, y las correspondientes sanciones.

Lo expuesto revela que las alegaciones en torno a los engroses y modificaciones que se efectuaron a los documentos que se discutieron y los que finalmente fueron aprobados, devienen insuficientes para revocar el acto combatido, toda vez que según se puso de manifiesto, los proyectos de dictamen y resolución que elabora la Unidad

Técnica de Fiscalización y vota la Comisión de Fiscalización, no son definitivos, por estar sujetos a la discusión y aprobación final que tiene a su cargo el máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral.

Así, esta última determinación que incluso se conforma con las modificaciones y engroses que ordena el propio Consejo General, la que es susceptible de ser impugnada.

De ahí, que los engroses y modificaciones efectuados al dictamen y proyecto de resolución, *per se*, no son contrarios a Derecho, al tener por base la facultad conferida al Consejo General de aprobar en definitiva el dictamen relacionado con la revisión de los informes de campaña y la resolución en la que se determinan las sanciones a imponer, en el caso de detectarse alguna irregularidad a la normatividad en materia de fiscalización a los recursos que los sujetos obligados utilizaron con motivo de las campañas electorales.

Además, conviene insistir, en que al margen de que hayan tenido verificativo alguna modificación o engrose, lo relevante reside en que se notificó al partido apelante la versión final de la resolución INE/CG313/2017, mediante la que se aprobó el dictamen consolidado relativo al informe de ingresos y gastos de campaña de las elecciones celebradas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, en el proceso local ordinario 2016-2017.

Ahora, contrariamente a lo que indica el recurrente, no se advierte que la fecha de la sesión en que decidió el Consejo General del Instituto lo correspondiente al dictamen y resolución de revisión de informes de campaña, esto es el diecisiete de julio como continuación de la sesión del catorce de ese mes, se encuentre sin justificación, de ahí que su agravio relacionado con este punto resulte **infundado**.

En efecto, de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General, se advierte que se decretó un receso de la misma, con fundamento en el artículo 7¹, así como 17, párrafo 12, del Reglamento de Sesiones del Consejo General², pues en el transcurso de la sesión se presentaron propuestas, cuya complejidad hizo imposible su redacción inmediata, destacando que el Presidente del Consejo señaló que los engroses a los dictámenes tenían como consecuencia un impacto en los Proyectos de Resolución, por lo que procedía a decretar un receso hasta el diecisiete siguiente.

De ese modo, el partido político recurrente estuvo en posibilidad de ejercer su defensa jurídica, precisamente, para controvertir, en lo que considerara contrario a Derecho, las consideraciones y resolutivos del documento final, lo que

¹ Artículo 7. Atribuciones del Presidente. Entre otras, tiene facultad de iniciar y levantar la sesión, además de decretar los recesos que fueren necesarios; conducir los trabajos y tomar las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo; conceder el uso de la palabra, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Reglamento, así como las demás que le otorgan la Ley Electoral y este Reglamento.

² 12. Cuando en el transcurso de la sesión se presenten propuestas, cuya complejidad haga imposible su redacción inmediata, tratándose de asuntos con término legal, el Presidente podrá declarar un receso para que se efectúe el engrose correspondiente, a fin de hacerlo del conocimiento de los integrantes del Consejo y someterlo a votación.

llevó a cabo a través de la presentación del escrito de demanda del medio de impugnación en que se actúa.

III. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA TÉCNICA DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN. El partido político apelante aduce que se actualiza una violación al principio de independencia de la Unidad Técnica de Fiscalización, al considerar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevó a cabo la aprobación del acto reclamado, con base en criterios y elementos determinados por un solo integrante del Consejo, cuando la elaboración del dictamen y el proyecto de resolución corresponden a la Unidad Técnica de Fiscalización de los Partidos Políticos y a la Comisión de Fiscalización, lo que significa una flagrante vulneración de la autonomía constitucional y legal otorgada a los órganos fiscalizadores.

Expone que de las manifestaciones formuladas en la sesión pública por algunos de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral –en un ejercicio indebido de atribuciones y en contra de diversos preceptos legales-, se desprende que se impusieron a la Unidad Técnica de Fiscalización modificaciones a la matriz de precios utilizada para la elaboración de los respectivos proyectos de dictámenes y resoluciones; ello, sin mediar acuerdo del Consejo General o al menos de la Comisión de Fiscalización.

El apelante argumenta que existe una violación al principio de certeza y legalidad, por la modificación de

criterios de fiscalización, ya que el Consejo General aprobó en la sesión un cambio al criterio, que supuestamente había sido propuesto por la Comisión de Fiscalización, relacionado con el prorrateo de gastos de campaña.

A juicio de esta Sala Superior, son **inoperantes** los conceptos de agravio, porque se trata de un argumento genérico, dado que el partido inconforme omite exponer cuáles son las razones que actualizan la trasgresión a la ley y, con ello, la aducida vulneración a los principios de certeza y legalidad, además de que se abstiene de precisar la afectación concreta que le causa el supuesto cambio de criterio de la autoridad responsable, toda vez que ni siquiera menciona las conclusiones en que la autoridad aplicó una matriz de precios o un prorrateo, ni el por qué se debe colegir su incorrección o el indebido criterio en que se apoyan.

En efecto, el Partido del Trabajo circunscribe su argumento a señalar que de las manifestaciones efectuadas por diversos integrantes del Consejo General durante la celebración de la sesión en la que fue aprobada la resolución reclamada, se llevaron a cabo modificaciones a la matriz de precios utilizada para la elaboración de los respectivos proyectos de dictámenes y resoluciones.

Sin embargo, no refiere en qué consistieron esas modificaciones, ni por qué le afectan, aunado a que no aduce razones particulares, ni controvierte las consideraciones que fueron sustentadas por la autoridad resolutora y reflejadas en

la resolución controvertida; ni siquiera refiere las conclusiones en las que se aplican las matrices de precios y prorratesos que en forma genérica aduce son contrarios a Derecho.

En ese sentido, las afirmaciones del partido político apelante resultan genéricas, porque no controvierten las razones expresadas por la autoridad administrativa electoral en cada caso, ni puntualiza en qué trasciende la supuesta violación del principio de imparcialidad a cada conclusión en específico, ni expresa motivos para sustentar su dicho.

Al respecto, la Sala Superior ha resuelto que los conceptos de agravio deben estar encauzados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta al resolver.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio, la parte actora debe exponer los argumentos que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, de modo que los conceptos de agravio que incumplan tales requisitos serán inoperantes.

Tal situación ocurre en el caso en análisis, toda vez que los planteamientos del Partido del Trabajo, no precisan o especifican de qué manera, la discusión al seno del Consejo General que motivó resolver con un criterio diferenciado a la autoridad fiscalizadora que propone el proyecto de dictamen

y resolución, se erige en causa para vulnerar la autonomía técnica de la Comisión de Fiscalización, ni la forma en que la supuesta falta de autonomía afectó o se reflejó en las conclusiones y/o sanciones que le fueron impuestas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que es la autoridad que tiene la atribución legal para resolver en definitiva sobre la revisión de los informes presentados por los sujetos obligados en la fiscalización de sus recursos.

En ese sentido, para poner de manifiesto que es contrario al orden jurídico el actuar de la autoridad, resultaba especialmente relevante justificar los extremos de su aseveración, puesto que el procedimiento de determinación de costos es de naturaleza especial, al tener por fin, instrumentar la definición de una base para fijar un costo que sirva de sustento para aplicar una sanción ante situaciones irregulares de parte de los sujetos obligados.

En esas condiciones, se considera que devienen exiguos los planteamientos en contra del desarrollo del procedimiento de determinación de costo, puesto que el partido político recurrente se limita a señalar de manera genérica, que la autoridad dejó de puntualizar el método o criterios conforme a los cuales efectuó el procedimiento de matriz de precios, sin precisar siquiera las conclusiones en que ello tuvo lugar.

Lo anterior, era necesario, porque cada matriz de precios se integra a partir de las singulares características de los bienes y servicios cuyos gastos se dejaron de reportar.

Al margen de lo señalado, conviene destacar que del examen de la resolución combatida se aprecia que la autoridad fiscalizadora explicó, por qué debía desarrollar el proceso de determinación de costos, como es la relativa a que la necesidad de obtener un costo obedeció a que el partido político fue omiso en reportar y justificar el gasto detectado y, por tanto, el monto del costo involucrado.

Asimismo, en cada caso, la autoridad explicó los distintos elementos en que se apoyaría para obtener la matriz de precios que le serviría para obtener el costo de los bienes y/o servicios que se dejaron de reportar; los factores aplicados y los referentes valorados en cada una de las conclusiones, consignándolos en las tablas que insertó.

No obstante lo anterior, el apelante se circunscribe a sostener que en el acto controvertido no se pormenorizan los criterios que soportaron la matriz de precios.

Así, deviene ineficaz para enfrentar lo considerado por la responsable, que sin concretar los casos y conclusiones que combate a partir de la aducida ilegalidad de las matrices de precios, el apelante pretenda alegar que, en su conjunto, las matrices de precios son contrarias a Derecho, sin

especificar, en cada caso, en qué estriba la supuesta incorrección de su elaboración.

Además, en el caso se tiene en consideración que el partido inconforme incurrió en la irregularidad de dejar de reportar el gasto efectuado, pese a la obligación legal que tiene de informar sobre el origen, uso y destino de los recursos que recibe para las campañas; que incluso, en su respuesta al oficio de errores y omisiones tuvo la oportunidad de probar las características y, eventualmente, los costos aproximados de los bienes y/o servicios que se abstuvo de registrar, ahora deviene insuficiente que pretenda cuestionar la matriz de precios con base en argumentos genéricos que no revelan el indebido actuar de la autoridad.

Acontece situación similar en torno al prorrateo, en virtud de que el accionante se abstiene de señalar las conclusiones en que la autoridad procedió a efectuar un prorrateo; menos menciona el por qué deviene contrario al orden jurídico el prorrateo que aduce realizó la autoridad, lo que trae por consecuencia la inoperancia del disenso.

En ese sentido, toda vez que se trata de argumentos vagos y genéricos es que se debe desestimar el concepto de agravio del Partido del Trabajo.

IV. CONCLUSIONES DEL APARTADO 3.3 “PARTIDO DEL TRABAJO”, DEL DICTAMEN CONSOLIDADO. El partido político recurrente, expresa que le causan agravio

todas las conclusiones del apartado “3.3 Partido del Trabajo del Dictamen Consolidado del Consejo General del Instituto Nacional Electoral” y de manera especial, se impugnan los apartados que identifica como: determinación de costos; espectaculares y propaganda colocada en la vía pública, páginas de internet y redes sociales, proveedores con operaciones superiores a 500 y 5000 Unidades de Medida y Actualización, informe de capacidad económica, asimismo se impugnan las conclusiones 8, 15, 22, 28, 29 y 30.

En lo que toca a los puntos resolutivos se impugna la parte considerativa 30.4, así como el resolutivo CUARTO, en su inciso a) conclusión 8, 22 y b), conclusiones 15, 28, 29 y 30.

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

Esto es así, porque se trata argumentos genéricos, en los que no se exponen las razones por las cuales el partido político recurrente considera que le causan agravio las conclusiones precisadas, ni las razones particulares respecto a cada conclusión, limitándose a afirmar que le causan agravio, sin que al respecto emita algún argumento que controvierta de forma frontal las razones expuestas por la autoridad responsable.

Lo anterior era necesario, porque al margen de que la responsable consideró diversos aspectos para determinar el

costo, los argumentos del recurrente no están dirigidos a enfrentar tales consideraciones, lo que trae por consecuencia, no resulta dable pretender que la Sala Superior enderece un estudio oficioso de toda la resolución impugnada para buscar si en los múltiples supuestos por los que fue sancionado, la responsable actuó de forma indebida, toda vez que corresponde al inconforme señalar los casos concretos y causas en las que se sostiene el indebido actuar de la autoridad.

V. VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y LEGALIDAD PORQUE SE RESOLVIÓ CON UN REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN QUE AÚN NO ENTRA EN VIGOR. El Partido del Trabajo manifiesta que existe una violación al principio de publicidad de las normas reglamentarias aplicables en materia de fiscalización, por falta de vigencia de la versión del Reglamento de Fiscalización que utilizó la Unidad Técnica de Fiscalización para fundamentar su labor fiscalizadora, ya que no ha entrado en vigor por no estar publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Son **infundados** los conceptos de agravio, tal como se evidenciará a continuación.

A fin de justificar la calificación precisada, resulta pertinente tener en consideración el marco jurídico relativo a la publicación de las determinaciones del Instituto Nacional Electoral en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 191, párrafo primero, incisos a), c) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Consejo General 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 la citada Ley General, prevé 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 tendrá, entre otras, facultades, a propuesta de la Unidad Técnica, elaborar los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

Por su parte, el artículo 43, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que el Consejo General ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie y, de aquéllos que así lo determine.

Además, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral establecerá los acuerdos para asegurar la oportuna publicación a que se refiere el párrafo anterior. El servicio que proporcione el Diario Oficial de la Federación al Instituto Nacional Electoral será gratuito.

Una de las atribuciones con que cuenta el Presidente del Consejo General, en atención al artículo 45, párrafo 1, inciso o) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es ordenar, en su caso, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el propio órgano.

Por su parte, los numerales 2 y 3 de la Ley del Diario Oficial y Gacetas Gubernamentales, señalan que el Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Unión en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

Asimismo, considera que son materia de publicación en tal órgano, entre otros, los actos y resoluciones que la Constitución Federal y las leyes ordenen que se publiquen en el Periódico Oficial.

El Reglamento de sesiones en el numeral 27, prevé que el Consejo General ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación y/o en la Gaceta y estrados del Instituto Nacional Electoral, o en su caso, en el periódico oficial de las entidades federativas, los acuerdos y resoluciones de carácter general que por virtud de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se deben hacer públicos, así como aquellos que determine.

Dicho reglamento considera que, para la publicación en el Diario Oficial de la Federación de acuerdos o resoluciones aprobados por el Consejo General, el Secretario, una vez que cuente con los documentos debidamente firmados, los remitirá a la autoridad correspondiente dentro de los dos días siguientes para su publicación.

El Secretario llevará a cabo las acciones necesarias para la publicación de los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General, en la página electrónica del INE dentro de las veinticuatro horas siguientes a que cuente con éstos, a fin de cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Instituto en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin que tal publicación haga surtir efectos jurídicos de inicio de vigencia o validez de lo publicado.

Ahora, el Partido del Trabajo aduce que el Instituto Nacional Electoral asumió nuevos criterios para fiscalizar el

gasto ejercido, porque una vez iniciado el proceso electoral e incluso después de concluida la etapa de campañas electorales, modificó las reglas e interpretaciones del marco jurídico aplicable, esto es del Reglamento de Fiscalización, lo que se traduce en una violación al principio de certeza.

Al respecto, la Sala Superior considera importante el análisis del vigente Reglamento de Fiscalización, así como las principales reformas que ha sufrido, mismas que son sistematizadas a continuación:

<u>Reglamento</u>	<u>Publicación DOF</u>	<u>Principales modificaciones</u>	<u>Observaciones</u>
Reglamento de Fiscalización	-	Abroga el anterior y expide nuevo Reglamento de Fiscalización	Acuerdo INE/CG263/2014 aprobado el 19 de noviembre de 2014
Reglamento de Fiscalización	22 de enero de 2015	Modifica el Reglamento de Fiscalización en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-207/2014 y acumulados Modifica los artículos 212, párrafos 4 y 7, y 350, referentes al “deslinde de gastos”, así como la realización de pagos por medio de la Unidad Técnica	Acuerdo INE/CG350/2014 aprobado el 23 de diciembre de 2014
Reglamento de Fiscalización	6 de julio de 2016	Reforma los artículos 1, 3, 4, 9, 17, 28, 30, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 42, 46, 54, 63, 77, 89, 104, 106, 127, 135, 138, 144, 150, 156, 163, 199, 203, 218, 219, 223, 232, 235, 239, 240, 241, 243, 246, 252, 255, 256, 257, 258, 259, 278, 292, 356,	Acuerdo INE/CG1047/2015 aprobado el 16 de diciembre de 2015 Dentro de las reformas se adiciona el artículo 216 Bis, el cual

<u>Reglamento</u>	<u>Publicación DOF</u>	<u>Principales modificaciones</u>	<u>Observaciones</u>
		358, 359, 360, 381, 383, 385, 404 y 405; y adiciona los artículos 32 bis, 37 bis, 38 bis, 104 bis, 143 bis, 143 ter, 216 bis, 218 bis, 219 bis, 222 bis, 223 bis, 276 bis, 276 ter, 276 quater, 276 quintus, 359 bis, 361 bis y 380 bis	regula los gastos del día de la Jornada Electoral ³ Asimismo, fue adicionado el artículo 143 Bis que regula el control de agenda de eventos políticos, y fue modificado el artículo 46 referente a los requisitos de los comprobantes de operaciones
Reglamento de Fiscalización	30 de mayo de 2016	Modifica el artículo 9, numeral 1, inciso f), fracción IX, y adiciona la fracción X, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-19/2016	Acuerdo INE/CG320/2016 aprobado el 4 de mayo de 2016 La Sala Superior consideró que en el caso de notificaciones por errores y omisión derivadas de la entrega de los informes respectivos es necesario incluir la notificación electrónica también para los partidos, así mismo por lo que hace a los candidatos independientes la sentencia estimó que éstos deberán tener la opción de elegir si se les notificará de manera personal o por correo electrónico
Reglamento de Fiscalización	9 de agosto de 2017	Reforma, adiciona y deroga diversos artículos, entre estos el numeral 27 relativo a la determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados ⁴	Acuerdo INE/CG875/2016 aprobado el 21 de diciembre de 2016

³ En este sentido se incorpora el artículo **216 bis** que especifica la manera en que, a través del Sistema Integral de Fiscalización, los sujetos obligados han de proporcionar oportunamente la información que acredite los gastos en los que se incurra durante la Jornada Electoral, y por otro lado se modifica el artículo 32 para incluir el criterio de prorrateo de este tipo de gastos.

⁴ **Reforma** el orden de los incisos del numeral 1, artículo 4 en atención a las adiciones realizadas; así como, inciso f) y sus fracciones I, II, III, IV, V y VI, del numeral 1, artículo 9; incisos c) y d) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 27; artículo 40; artículo 46; numeral 1 del artículo 47; numeral 1 del artículo 58; incisos a), c) y f) del numeral 1, artículo 60; numeral 1 del artículo 83; numeral 1 del artículo 102; incisos a) y c) del numeral 1, artículo 103; artículo 150; numeral 2 del artículo 151; numeral 1 y su inciso d) del artículo 154; numeral 1 y sus incisos a) y g), todos del artículo 156; numeral 1 del artículo 157; artículo 158; incisos a) y b) del numeral 1 artículo 160; numerales 1, 2 y 3 del artículo 203; inciso c) del numeral 1, numeral 2, numeral 5 y sus incisos a), b), c), d), e), f) y g), todos del artículo 207; incisos d) y e) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 214; numerales 1 y 2 del artículo 223 Bis; incisos b), e) y f) del numeral 1, artículo 246; numeral 1 del artículo 255; numeral 1, incisos a) y b) del numeral 2 y numeral 3, todos del artículo 261; artículo 293; numeral 11 del artículo 318; numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 356; artículo 357; numeral 1 del artículo 359; artículo 359 Bis; incisos c) y d) del numeral 1, artículo 378; se **adicionan** el inciso h) del numeral 1, artículo 3; incisos d), u), z), aa) y qq) del numeral 1, artículo 4; segundo párrafo de la fracción I, segundo párrafo de la fracción III, segundo párrafo de la fracción VIII y fracción XI, todas del inciso f), numeral 1, artículo 9; numeral 4 del artículo 11; numeral 4 del artículo 27; artículo 46 Bis; numeral 4 del artículo 83; fracción VIII del inciso b), numeral 3, artículo 96; numeral 2,

<u>Reglamento</u>	<u>Publicación DOF</u>	<u>Principales modificaciones</u>	<u>Observaciones</u>
Reglamento de Fiscalización	9 de agosto de 2017	Modifica el artículo 83 del Reglamento por lo que hace al tema de sujetos obligados con los proveedores y prestadores de servicios, pues se hace referencia exclusivamente a la Unidad de Media y Actualización (UMAs), asimismo, modifica el artículo 261 para brindar parámetros claros para que los sujetos obligados conozcan efectivamente, cuando un contrato debe ser formalizado (gastos mayores a quinientas UMAs)	Acuerdo INE/CG68/2017 aprobado el 15 de marzo de 2017

De lo anterior, es posible advertir que las últimas dos reformas al vigente Reglamento de Fiscalización fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación después de la resolución del Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen.

Sin embargo, la Sala Superior considera oportuno tomar en cuenta diversos aspectos, de los cuales es posible advertir el pleno conocimiento por parte de los partidos políticos de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, aprobadas mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de

artículo 131; fracción VII del inciso d), numeral 1, artículo 143; artículo 150 Bis; numeral 4 del artículo 203; fracción IX del inciso c), numeral 1, penúltimo y último párrafo del numeral 5, todos del artículo 207; inciso f), numeral 1 del artículo 214; numeral 5 del artículo 261; artículo 261 Bis; incisos a) y b) del numeral 2, artículo 356; incisos a), b), c), d), e) y f) del numeral 1, y numeral 2, todos del artículo 359; numerales 3 y 4 del artículo 361; artículo 361 Ter; inciso c) del numeral 1, artículo 368; y se **derogan** las fracciones VII, VIII, IX y X del inciso f), numeral 1, artículo 9.

diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente.

Asimismo, es importante señalar el modelo utilizado por el Instituto Nacional Electoral para ejercer su facultad reglamentaria en la materia de fiscalización, acorde con la reforma constitucional y legal de dos mil catorce.

Lo anterior, puesto que el proceso de creación de normas reglamentarias del Instituto Nacional Electoral y su vigencia tiene que ser analizado en función de la naturaleza, atribuciones e integración de ese órgano autónomo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 41, Base II que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

El apartado B, inciso a), numeral 6 de dicho artículo, señala que corresponde al Instituto Nacional Electoral, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.

Con sustento en los artículos 44, párrafo 1, incisos ii) y jj), así como en el 191, párrafo 1, inciso a) de la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales corresponde al Consejo General emitir el reglamento, así como los lineamientos específicos en materia de fiscalización, además de dictar los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le corresponden conforme a la ley aplicable.

En este contexto normativo, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG263/2014, por el cual expidió el Reglamento de Fiscalización y abrogó el diverso aprobado el cuatro de julio de dos mil once.

Ese reglamento, si bien ha sido motivo de diversas reformas, adiciones y derogaciones, se encuentra vigente, teniendo el objeto de establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes.

Al respecto, es importante tener presente que la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

[...] Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:

1. **Fiscalización efectiva y oportuna** de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que **en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.**

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

La fiscalización en materia electoral, encuentra la particularidad de buscar establecer el uso efectivo y oportuno de los recursos de partidos, las asociaciones política y candidaturas incluyendo las independientes, y propone un esquema de reglas de seguimiento de realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo, que exigen fluidez en su creación y atienden a una inmediata vigencia a partir de su vinculación con la utilización de los recursos públicos, tanto en períodos ordinarios como en procesos electorales.

Ahora bien, el artículo 4 del Reglamento de Sesiones establece que el Consejo General se integra por un presidente, diez consejeros electorales, un consejero del Poder Legislativo por cada fracción parlamentaria ante el Congreso de la Unión, un representante por cada partido político nacional con registro y el Secretario.

Los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de partidos y el Secretario, solo tienen derecho a voz.

Además, el artículo 5 del citado Reglamento de Sesiones señala que los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones, en el entendido que solo éstos últimos tendrán derecho a ser convocados a las sesiones; integrar las sesiones como parte del órgano; hacer uso de la voz, y ser formalmente notificados de los acuerdos emitidos.

El artículo 14 del mismo ordenamiento señala que en la convocatoria a sesiones se acompañarán íntegramente los documentos y anexos necesarios para el análisis de los puntos a tratarse en la sesión correspondiente, para que los integrantes del Consejo General cuenten con información suficiente y oportuna.

En este contexto, el Consejo General aprobó las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente.

En tal proceso de conformación de normas reglamentarias participaron, entre otros, los partidos políticos quienes en virtud del proceso conocieron de forma inmediata

las obligaciones a las que son sujetos, ya sea vía notificación automática o a través de la notificación de las modificaciones o engroses respectivos.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG875/2016, precisó lo siguiente:

[...] **SEGUNDO.** El presente Acuerdo y las modificaciones, adiciones y derogaciones al Reglamento de Fiscalización en él contenidas, entrarán en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por este Consejo General.

TERCERO. A fin de dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto al presente Acuerdo, publíquese en el Diario Oficial el Reglamento de Fiscalización en su integridad, que contendrá las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas en el presente Acuerdo.

[...] **QUINTO.** Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral remita el presente Acuerdo a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que sea notificado a los treinta dos Organismos Públicos Locales de las entidades federativas y estos, a su vez, lo hagan del conocimiento de los sujetos obligados en el ámbito local.

Asimismo, el Consejo General en el acuerdo INE/CG68/2017, señaló:

[...] **SEGUNDO.** El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por este Consejo General.

[...] **CUARTO.** A fin de dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto al presente Acuerdo, publíquese en el Diario Oficial el Reglamento de Fiscalización en su integridad, que contendrá

las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas en el presente Acuerdo y en el diverso INE/CG875/2016.

QUINTO. Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral remita el presente Acuerdo a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que sea notificado a los treinta dos Organismos Públicos Locales de las entidades federativas y estos, a su vez, lo hagan del conocimiento de los sujetos obligados en el ámbito local.

Así, se debe distinguir respecto a las modificaciones o acciones reglamentarias, la vigencia relacionada con el tiempo a partir del cual se exige el cumplimiento de la obligación, con el concepto de publicación, el cual se enfoca a su máxima difusión.

En este sentido, para la aprobación de las normas reglamentarias la autoridad administrativa puede determinar la vigencia de forma inmediata a su aprobación, prevaleciendo el principio de certeza, en virtud que los sujetos obligados directos, como lo son los partidos políticos, participan en el momento de su creación y son notificados de manera automática o bien, cuando existen los engroses correspondientes, se les notifica de manera inmediata.

En el caso de demás sujetos obligados directos, estos tienen conocimiento cierto de la norma reglamentaria –que tiene la presunción de ajustarse a los principios de subordinación y reserva legal- a través de los Organismos Públicos Electorales, a quienes el Instituto Nacional Electoral tiene que dar a conocer las modificaciones reglamentarias, y estos a su vez a todos los sujetos directos de la fiscalización, como lo son

candidatos independientes, cuando se trata de procesos electorales locales.

En el caso de procesos electorales federales, opera similar supuesto pues los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones, o bien el Instituto Nacional Electoral tendrá la obligación de notificar a quienes se registren como candidatos independientes.

Cabe mencionar que la razón de revisar las operaciones con proveedores es porque prestan sus servicios a petición de los sujetos obligados directos como lo son partidos políticos y candidatos, quienes están compelidos a solicitar que las operaciones se realicen conforme a la normativa electoral, por lo que son éstos quienes les deben de exigir en primera instancia el cumplimiento de las normas, sin que la falta de publicación en el Diario Oficial de la Federación impacte en su vigencia y observancia.

Máxime, la obligación de estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores es conocida de manera cierta por los proveedores, toda vez que, en el artículo 7, fracción XXI de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se contempla como delito proveer bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el Instituto Nacional Electoral.

De esta manera, son sujetos directos de la fiscalización aquéllos que manejan o reciben recursos para cuestiones inherentes a la actividad electoral, entre los que están los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes, quienes tienen una relación directa con el Instituto y con los organismos públicos locales, pues necesitan cubrir una serie de requisitos ante dichas autoridades para su reconocimiento, registro, acreditación y operatividad en el sistema electoral, en esa medida la razón de la normatividad es enfocada de manera primordial a dichos sujetos.

Por su parte, en el caso de los sujetos indirectos, éstos no son objeto de regulación de la normativa para la verificación de todas sus operaciones con la diversidad de clientes y proveedores que pudieran manejar, sino que, al realizar operaciones con los sujetos directos, es necesario establecer una serie de mecanismos y controles para la verificación del adecuado cumplimiento de las finalidades de la fiscalización en materia electoral.

Esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-223/2016⁵, al analizar la vigencia y aplicabilidad de diversas disposiciones modificadas por el Instituto Nacional Electoral al Reglamento de Fiscalización, precisó que, en primer término, uno de los artículos del acuerdo que modificó

⁵ En dicho expediente el recurrente señaló como agravio que en cuanto a la vigencia y aplicabilidad de las disposiciones modificadas, el artículo segundo del Acuerdo INE/CG1047/2016 emitido por el Consejo General, que modificó el Reglamento de Fiscalización, dispuso su publicación en el Diario Oficial, en relación con el artículo 7 del Código Fiscal de la Federación; no obstante, al no haber sido publicado, ni la modificación al Reglamento, ni el Complemento INE, podrían ser vigentes para los sujetos obligados, beneficiarios o proveedores obligados a expedir las facturas electrónicas con tal disposición, hasta en tanto sea difundido en el medio oficial.

la normativa reglamentaria, estableció que las adecuaciones al Reglamento de Fiscalización entrarán en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por el Consejo General.

Por tanto, el aludido acuerdo por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, inició su vigencia al día siguiente de su aprobación.

En segundo término, este Tribunal Electoral precisó que como consecuencia de lo anterior, no resulta aplicable para efectos de inicio de vigencia el artículo que refiere que con la finalidad de dar certeza a los sujetos obligados, se debía publicar en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Fiscalización aprobado, pues tal como refiere el propio enunciado normativo, la finalidad de que se publique el citado reglamento, es que la autoridad diera certeza a los sujetos obligados de las normas contenidas en el mismo, más nunca que el inicio de la vigencia del mismo se encontrara supeditado a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por tanto, esta Sala Superior estima que el punto de acuerdo referido a dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto a las determinaciones de la autoridad administrativa electoral, debe entenderse bajo la finalidad de dar a conocer el resultado de las impugnaciones que, en su caso, se presenten ante el Tribunal Electoral,

haciendo del conocimiento a la sociedad de las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas.

Por otra parte, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está integrada por dos elementos (i) las leyes electorales federal y locales se deberán promulgar y publicar por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a ser aplicadas, y (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no se puede considerar como tajante⁶; toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "*modificaciones legales fundamentales*".

En este sentido, la Corte ha definido que las "*modificaciones legales fundamentales*" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una

⁶ Jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que el mencionado principio admite excepciones, una de ellas es que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente⁷, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que

⁷ Jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la SCJN, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.**

rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien se podría ordenar sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.

La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales⁸.

De esta manera, las modificaciones realizadas por el Consejo General al Reglamento de Fiscalización, en ejercicio de sus facultades, no se puede traducir como “una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas” del proceso electoral dos mil diecisiete del Estado de Coahuila, pues es la ley la que determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; y el reglamento se enfoca, por consecuencia, al cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos por la ley.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

Lo anterior con independencia que, esta Sala Superior ha considerado válido que los Reglamentos desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo en acatamiento de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Al respecto, el Reglamento de Fiscalización integra en conjunto con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, el marco normativo para la verificación del cumplimiento de obligaciones de diversos sujetos, que especifica la forma de cómo se comprueban los ingresos y egresos de los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, cuestiones que de no atenderse incluso pueden ser consideradas faltas y por ello emitir alguna sanción.

En este sentido, es posible advertir que las dos últimas reformas al Reglamento de Fiscalización no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, puesto que el objeto y finalidad del modelo de fiscalización no fue alterado, estableciendo únicamente cuestiones instrumentales para optimizar la revisión y rendición de cuentas de los sujetos obligados.

Lo anterior, es posible desprenderlo de la exposición de motivos de las referidas reformas, las cuales son resaltadas a continuación:

Sujetos obligados

Se propone la adición de las personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores como sujetos obligados en el procedimiento de fiscalización de recursos, lo anterior a efecto de poder otorgar armonía en relación con la vinculación de dichos sujetos con la obligación de rendición de cuentas, respecto de aquellas operaciones que realicen con los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes.

Glosario

Para otorgar certeza jurídica a los sujetos obligados a observar el Reglamento, y que sea de fácil comprensión la terminología empleada, se incluyen definiciones que guiarán la gestión y el correcto registro de operaciones.

La cuenta “Concentradora” se crea para un mejor control de los recursos de cada partido político o coalición, para que a través de ésta se realice el prorrateo de gastos y la distribución de ingresos y de gastos a los sujetos obligados beneficiados.

Se incluye el concepto “Dispersión de Gastos” que corresponde a la distribución de recursos centralizados que se realiza desde la cuenta concentradora, así como “Dispersión de Ingresos” que identifica transferencias –en efectivo o en especie- de recursos públicos o privados, de la cuenta concentradora a la contabilidad de los precandidatos o candidatos beneficiados.

Se adiciona la definición “Avisos de Contratación en Línea” que es el aplicativo electrónico a través del cual los sujetos obligados presentan ante el Instituto Nacional Electoral la información de los contratos celebrados.

Finalmente, se incluye la definición de “Proveedor en el extranjero” para dar claridad a las referencias que se incluyen en el reglamento, respecto a la contratación de bienes y servicios con personas que no están obligadas a expedir comprobantes fiscales conforme a la legislación mexicana.

Notificaciones electrónicas

A fin de priorizar las notificaciones electrónicas de los oficios, resoluciones y en general de la documentación que

se derive del proceso de fiscalización, se requirió reformar el artículo 9 del Reglamento de Fiscalización.

Es importante señalar que el Instituto Nacional Electoral ha desarrollado dentro del sistema Integral de Fiscalización, el módulo de notificaciones electrónicas, que mediante accesos y cuentas controladas garantiza la seguridad de la información.

Con la implementación del módulo de notificaciones electrónicas se ahorrarán recursos materiales y humanos, toda vez que se evita que un grupo considerable de funcionarios vaya a notificar personalmente a las partes y en ocasiones acudir más de una vez por no encontrar al destinatario.

Esta reducción de costos también será tangible para los sujetos obligados, quienes a solicitud de la autoridad podrán dar respuesta mediante el sistema, sin necesidad de acudir personalmente ante la autoridad fiscalizadora electoral.

Esta nueva era en las que las comunicaciones por vía electrónica son una herramienta, no sólo apropiada sino indispensable, es que el legislador consideró necesario su implementación, pues es un ahorro en tiempo, recursos materiales, humanos y da celeridad a los trámites derivados del procedimiento de fiscalización.

Adicionalmente, en congruencia con esta reforma, en el Artículo 11 se adicionó lo relativo a la cédula de notificación electrónica, como elemento que soporta jurídicamente este acto de la autoridad, dando certeza jurídica a los sujetos obligados y cumplimiento al debido proceso.

Matriz de precios

Otro aspecto detectado por esta autoridad que amerita una modificación se encuentra en la determinación del valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, pues en diversas ocasiones se han tenido que considerar valores obtenidos de precios de bienes o servicios de proveedores de entidades federativas distintas a aquella correspondiente al ámbito geográfico en que se detectó la irregularidad, lo que ha generado complicaciones para fijar parámetros razonablemente equiparables al comparar el costo de los bienes y servicios entre distintas entidades federativas.

Ante las situaciones presentadas, esta autoridad ha tomado diversos criterios según las circunstancias

particulares de los casos, entre los cuales se han contemplado precios de proveedores acreditados en el Registro Nacional de Proveedores de entidades con cercanía geográfica, precios que los partidos políticos han reportado en el período fiscalizado en esa entidad federativa, precios obtenidos de cotizaciones en las únicas entidades federativas donde se localizaron proveedores de bienes o servicios semejantes, entre otros.

La reforma busca dotar de mayor equidad la forma en que esta autoridad determina los valores de bienes y servicios, buscando un parámetro que conozcan todos los sujetos obligados al momento en que no es posible a la autoridad emplear valores de la entidad federativa involucrada, ya sea porque no existan en el mercado, por no haber referencias en los precios de los proveedores acreditados en el Registro nacional de Proveedores, o bien, por no alcanzar a recabar datos de cotizaciones de proveedores en la entidad federativa o de Cámaras o Asociaciones del ramo correspondiente.

Por ello, se propone reformar el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización a fin de que los precios de dichos bienes o servicios se obtengan de aquellos proveedores registrados en el Registro Nacional de Proveedores de entidades federativas que se encuentre en un rango semejante respecto del Ingreso Per Cápita por entidad federativa que fija el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, siendo esta una medida razonable considerando que no se dejaría en desventaja al sujeto obligado en cuanto a los precios establecidos al momento de imponer una sanción, ya que se elaborarían matrices de precios confiables y equitativas al contemplar valores que impliquen semejanza al medirse entre entidades con economías similares.

Asimismo, para el caso de que no se encontraran proveedores en el Registro Nacional de Proveedores, se recurriría a cotizaciones de proveedores de entidades federativas distintas a la involucrada, bajo el mismo criterio señalado.

Del Sistema de Contabilidad en Línea

El Sistema de Contabilidad en Línea garantiza el adecuado funcionamiento para el registro de operaciones, el resguardo de documentación comprobatoria y la generación de los informes, lo que hace posible que el proceso de rendición de cuentas y fiscalización se realice de manera ágil y ordenada.

Por lo anterior el sistema se mejora de manera continua, incorporando nuevas funcionalidades, que implican la actualización del marco normativo, en relación con lo siguiente:

Se actualiza la definición de usuarios del Sistema de Contabilidad en Línea

Respecto al artículo 40 del Reglamento de Fiscalización se precisan las obligaciones de los responsables de finanzas, dependiendo del órgano del que se trate (Comité Ejecutivo Nacional o Comité Ejecutivo Estatal), aspirantes o candidatos independientes, entre las que se encuentran generar y administrar las cuentas de usuarios, vigilar el registro de operaciones, presentación de informes, entre otras.

Lo anterior para proporcionar una información con más claridad respecto a las obligaciones que les corresponden a los responsables de finanzas, y que estas serán de acuerdo al órgano que se trate, con ello se busca que existan directrices a seguir para dar el debido cumplimiento para la presentación de informes y vigilancia en el registro de operaciones, así mismo de que exista una responsabilidad solidaria para la presentación de informes.

Delimitación del complemento INE

En el artículo 46 del Reglamento de Fiscalización se especifican los supuestos en que es aplicable la generación de las facturas con la adición del complemento INE, con esta modificación se atienden diversas consultas de los partidos políticos en relación con los supuestos en que es aplicable el complemento INE.

Con esta reforma se tendrá certidumbre sobre su aplicación y alcance a determinado tipo de proveedores que prestan bienes o servicios a los sujetos obligados.

Comprobantes de las Operaciones

En el numeral 1 del artículo 47 del Reglamento de Fiscalización, se incluye que las aportaciones de los sujetos obligados reciban de militantes y simpatizantes además de ajustarse a los límites establecidos en los artículos 122 y 123 del mismo Reglamento, se soportarán con los recibos emitidos mediante el módulo de Generación de Recibos Electrónicos del Sistema de Contabilidad en Línea que para tal efecto el Instituto ponga a disposición.

Con la adición anterior, se busca regular que desde el Sistema se emitirán los recibos que amparen las aportaciones de simpatizantes y militantes, con la finalidad de que posteriormente se puedan realizar cruces de la

información que registre y reporte el propio sujeto obligado en su contabilidad.

Transferencias en efectivo

En el artículo 58 del Reglamento de Fiscalización se especifica que para los procesos de precampañas y campañas locales, sólo podrán recibirse transferencias del Comité Ejecutivo Nacional o Comité Ejecutivo Estatal de los partidos coaligados; así como de las cuentas voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten a sus precampañas o campañas.

Con lo anterior se delimitan las fuentes de las cuales los sujetos obligados pueden recibir transferencias; esta modificación se realiza en concordancia con la reforma del artículo 150 del citado Reglamento.

En este mismo sentido, se adecuó el artículo 60 del Reglamento de Fiscalización para precisar que el registro de operaciones de los Frentes se realizará en las cuentas contables del Comité Ejecutivo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal, para identificar a donde fue destinado el recurso público que fue otorgado para fines del frente, y deberán conservarse las pólizas de los cheques correspondientes, junto con los recibos internos que debe expedir el Comité Ejecutivo Nacional, dichos recibos deberán ser adjuntados al Sistema de Contabilidad en Línea para tener debidamente registrada su contabilidad con el soporte documental correspondiente, esto para que no haya lugar a dudas de la existencia de la operación contable que haya sido registrada.

Transferencias en especie

En el artículo 154 se adicionó el deber para los sujetos obligados, de adjuntar a los recibos de transferencias en especie, una muestra fotográfica del bien o servicio transferido. Con esta reforma se tendrá evidencia de la transferencia en especie para efectos de la revisión.

Contratación con proveedores en el extranjero

Los sujetos obligados se han visto en la necesidad de contratar bienes y servicios con proveedores en el extranjero, ya sea por no contar con dichos servicios en el mercado nacional, por tener menores costos, o bien, por no tener el impacto o el alcance que los proveedores extranjeros ofrecen, como en el caso de publicidad en redes sociales, o plataformas virtual (sic).

Al respecto, toda vez que el Reglamento vigente se ve superado al no regular la contratación con proveedores en el extranjero, lo que obstaculiza el ejercicio de las facultades

de fiscalización ya que no se cuenta con la información básica de dichos proveedores, complicándose la confirmación de operaciones, así como la notificación de los requerimientos de información; se propone adicionar un artículo 46 bis del Reglamento de Fiscalización para especificar la forma en que se deben comprobar las operaciones realizadas con este tipo de proveedores, así como adicionar al artículo 83 del Reglamento de Fiscalización, un numeral que señale particularidades para los proveedores en el extranjero, y en consecuencia adecuar los artículos 143, 261, 356, 357, 359 y 368, del mismo Reglamento, a efecto de regular las operaciones con dichos proveedores, la forma de comprobación de operaciones con estos, así como la posibilidad de que se inscriban al Registro Nacional de Proveedores con requisitos que permitan a la autoridad realizar cruces de información entre lo que los sujetos obligados reporten y lo que los proveedores presenten en su registro.

Identificación del tipo de financiamiento

Respecto al artículo 96 del Reglamento de Fiscalización se estableció la obligatoriedad de que cada partido que integra la coalición registre en el Sistema, el financiamiento público que le corresponda.

Con esta reforma se busca identificar de una forma clara, el remanente a devolver.

Control de los ingresos en efectivo

Para conocer el monto de los ingresos en efectivo que reciban los sujetos obligados, en particular, es necesario que se aclare que el depósito o transferencia debe realizarse en las cuentas no sólo a nombre de los sujetos obligados, sino también pertenecientes al periodo para el cual se otorga el financiamiento, a fin de contar con mayor control de los recursos y, en su caso, evitar que se acumulen recursos que no se deberían destinar a los mismos fines. En este sentido, se modifica el artículo 102.

Reglas para realizar las transferencias

En el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización se establecen reglas claras para realizar transferencias, de acuerdo con el ámbito, el tipo de recurso, el órgano responsable y el tipo de proceso.

Con esta reforma se busca identificar el origen, destino y aplicación de los recursos, y de esta manera transparentar el ejercicio de los recursos.

Las reformas al artículo 150 implican modificaciones a las disposiciones complementarias siguientes:

- Se modifica el artículo 151 para señalar que las transferencias a entes sin capacidad jurídica propias solo podrán ser bancarias.

- En el artículo 156 se establece la secuencia para transferir recursos federales para las campañas locales.

- En el artículo 157 se establece a través de qué cuentas concentradoras se pueden realizar transferencias en especie a las campañas locales.

- Respecto al artículo 158 del Reglamento de Fiscalización se establece la prohibición de realizar transferencias entre candidatos locales o federales de mayoría relativa, y en su segundo párrafo se indica que éstos son acreedores a las sanciones señaladas en la Ley Electoral.

- En el artículo 160 del Reglamento de Fiscalización se precisa que las operaciones de los Frentes se deberán registrar en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal, ya que anteriormente no se identificaba el destino de estos recursos.

Informe de capacidad económica

En el artículo 223 Bis del Reglamento de Fiscalización se indica que el Informe de capacidad económica será presentado en formato electrónico en el momento en que el sujeto obligado se registre en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.

Este formato era parte del Manual de Contabilidad y se entregaba junto con los informes de apoyo ciudadano, precampaña y campaña; con esta reforma su entrega se volverá más oportuna, al ser llenado al momento del registro correspondiente en el sistema mencionado.

Avisos de Contratación en Línea

Con la reforma del artículo 261 y la adición del artículo 261 Bis del Reglamento de Fiscalización se especifican los supuestos en que es aplicable la presentación de avisos de contratación en línea.

Con esta reforma y adición se atienden diversas dudas de los partidos políticos, en relación con el alcance y aplicación de estas disposiciones; especificando los supuestos en que los sujetos obligados deben cumplir con la presentación de avisos de contratación.

Aclaraciones mediante el Sistema Integral de Fiscalización (SIF)

Se ha observado la problemática de que los sujetos obligados en el desahogo de los oficios de errores y omisiones realizan ajustes a la contabilidad en el Sistema Integral de Fiscalización, sin detallar las aclaraciones o

movimientos realizados, lo que ha complicado que la autoridad pueda identificar en todos los casos las pólizas a fin de verificar que no hayan sufrido modificaciones o se haya cargado información adicional.

Esta situación ha derivado en que algunas de las impugnaciones interpuestas han sido fundadas al haber documentación que la autoridad no alcanzó a identificar por los tiempos tan cortos que se tienen o por que los sujetos regulados no proporcionan información clara y oportuna de las correcciones o cancelaciones que realizan; no obstante que debe ser obligación de los usuarios del Sistema aclarar qué es lo que modifica a fin de rendir cuentas con mayor claridad ante la autoridad en la revisión de sus operaciones.

Asimismo, al emplearse el Sistema Integral de Fiscalización como principal herramienta para la fiscalización, se considera obsoleto que permanezcan aquellas disposiciones que refieren la presentación de información en medio físico, por lo que se deben eliminar dichos apartados para privilegiar el uso del Sistema Integral de Fiscalización, lo que ya hacen los sujetos obligados hoy día.

Con lo anterior, se reforma el artículo 293 del Reglamento de Fiscalización, generando que los sujetos obligados deban especificar detalladamente cuáles son las modificaciones realizadas y la información novedosa que hayan cargado en desahogo al oficio de errores y omisiones.

Registro Nacional de Proveedores

En cuanto al Registro Nacional de Proveedores, debe considerarse que al implementar un sistema específico para ello, la autoridad electoral busca llevar un adecuado control de las operaciones realizadas entre los sujetos obligados y los proveedores o prestadores de servicios, por lo que es necesario que dichas operaciones se celebren únicamente con aquellos que se registren ante la autoridad electoral, en términos de lo establecido en el artículo 356, numera 2 del Reglamento de Fiscalización.

Para tal efecto, se perfeccionan las etapas relativas al proceso de registro, requisitos y refrendo para las personas morales nacionales, considerando dar certeza a cada una de las etapas llevadas a cabo; respecto de las persona morales extranjeras en atención a la implementación de nuevos mecanismos de comunicación existentes en el territorio nacional la autoridad electoral no es omisa en advertir la situación especial que presentan dichos entes por lo que establecerá el régimen al que se sujetaran.

Por otra parte, con la finalidad de obtener mayores elementos de prueba en los periodos de revisión que permitan verificar las operaciones llevadas a cabo con los sujetos obligados, se considera necesario requerir información y documentación a los proveedores o prestadores de servicio, por lo que se propone adicionar un artículo 361 Ter al Reglamento de Fiscalización, para que el registro de contratos por los proveedores en el módulo respectivo del Registro Nacional de Proveedores haga las veces de una confirmación de la operación ante el Instituto Nacional Electoral.

De lo expuesto, no es posible advertir que el Instituto Nacional Electoral realizó modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles en el ámbito de fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados⁹; máxime que, ha sido criterio de la Sala Superior que con relación al principio de jerarquía normativa el

⁹ A manera de ejemplo, de conformidad con los artículos 25, párrafo 1, inciso s), 59, 60, 61, 62 de la Ley General de Partidos Políticos, es responsabilidad de los partidos políticos elaborar y entregar los informes de origen y uso del financiamiento que les es asignado; que cada partido 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 y la Comisión de Fiscalización; que el sistema de contabilidad está 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, además que debe permitir reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles y reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General; 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; los partidos políticos deben generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios. En el caso de los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deben estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales; efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; estar debidamente registrados en la contabilidad; cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron considerados en el ordenamiento legal.

La ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico y al reglamento solo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión, de modo que, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que de forma exclusiva debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla¹⁰.

Ahora bien, una vez aprobado el acuerdo INE/CG875/2016 por el Consejo General, con base en la exposición de motivos referida, **los partidos políticos** Morena, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y **del Trabajo**, presentaron sendos recursos de apelación para inconformarse por la aprobación de dicho acuerdo.

¹⁰ Es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 30/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** Consultable en: <http://bit.ly/2wHYET1>.

En consecuencia, esta Sala Superior resolvió las apelaciones SUP-RAP-51/2017, y sus acumulados SUP-RAP-58/2017, SUP-RAP-62/2017 y SUP-RAP-63/2017, en el sentido de modificar los artículos 83 y 261 del Reglamento de Fiscalización.

En tal precedente, la Sala Superior analizó diversos agravios expuestos por los partidos políticos con referencia a temas como: notificaciones electrónicas; derecho de audiencia; matriz de precios; informe de capacidad económica; sujetos obligados; proveedores en el extranjero y extraterritorialidad del reglamento; transferencias de recursos; pruebas selectivas; responsabilidad financiera de los partidos nacionales; requisitos de comprobantes fiscales, y determinación del monto para la celebración de contratos.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que el señalamiento del Consejo General respecto a que, las modificaciones al Reglamento de Fiscalización entrarían en vigor a partir del día siguiente de su aprobación; evidencia la particularidad del proceso de creación de normas reglamentarias, a la luz de la naturaleza, funciones e integración de dicho órgano autónomo, puesto que los sujetos obligados directos –partidos políticos–, al participar en el proceso de creación o modificación de las normas, así como acudir ante este Tribunal Electoral, en su caso, manifestando irregularidades en el ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral, pone de manifiesto que, en todo momento, tuvieron un conocimiento

pleno de las mismas. Lo cual, hace exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento.

En este punto, se debe indicar que, en su caso, la inconformidad por la supuesta inconstitucionalidad por vicios formales de las normas, solo puede darse una sola vez y no en cada acto de aplicación, sin que en dichas impugnaciones los partidos recurrentes hubieran esgrimido agravio alguno ante esta Sala Superior, ni tampoco al momento en que operaron las notificaciones electrónicas en el procedimiento de revisión de informes de campaña.

Lo anterior, toda vez que los sujetos a los cuales van dirigidas y su proceso de creación es sustancialmente distinto. En el caso de las leyes emitidas por el Poder Legislativo, las mismas son dirigidas a la población en general, en cambio los acuerdos generales, como el Reglamento de Fiscalización inciden en la esfera jurídica de actores específicos, especialmente de los partidos políticos.

Asimismo, en el proceso de creación de leyes en sede legislativa únicamente intervienen los integrantes del órgano colegiado; en cambio, los partidos políticos forman parte del Consejo General.

Por tanto, no es posible establecer las mismas consecuencias jurídicas entre la falta de publicación de una ley aprobada por el legislativo y el Reglamento de Fiscalización, pues incluso, como ya se precisó, la

determinación de publicación en el Diario Oficial de la Federación tiene finalidades distintas.

Con independencia de la vigencia y exigibilidad de las normas reglamentarias a los sujetos obligados, este Tribunal Electoral sostiene el deber de la autoridad administrativa de publicar los acuerdos y resoluciones de carácter general, que por virtud de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales deben hacerse públicos, puesto que existe la necesidad de hacer saber a la sociedad y a los demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado, pero no en virtud de las mismas razones que se exige en el caso de las normas emitidas por el Poder Legislativo, que son dirigidas a la población en general.

En el caso particular, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al momento de otorgar facultades al Secretario del Consejo General para establecer los acuerdos que aseguren la oportuna publicación de los documentos debidamente firmados, así como aquellos que determine el propio órgano, evidencia la importancia de que, de manera expedita, la sociedad y los órganos del Estado tengan pleno conocimiento.

Así, la publicación de los acuerdos y resoluciones de carácter general, requiere de manera fundamental la publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el propósito de que la población tenga conocimiento real de su

existencia y pueda exigirse el cumplimiento por las autoridades en la materia electoral.

Para esta Sala Superior, al encontrarse previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la obligación de publicar por medios oficiales los acuerdos y resoluciones de carácter general, independientemente de su entrada en vigor, las normas en la materia deben ser públicas, para garantizar que todos los ciudadanos estén en condiciones de conocerlas.

En especial, respecto a la regulación de la organización de las elecciones y el ejercicio de las atribuciones de las autoridades electorales, tratándose de las normas del derecho público, dirigidas a garantizar la aplicación adecuada de los principios constitucionales que rigen en la materia.

El principio de publicidad implica la adopción de medidas necesarias para que la ciudadanía pueda conocer las normas que tienen que observar partidos políticos y candidatos al manejar recursos de origen público, ya sea respecto al financiamiento ordinario, de precampaña, o campaña.

Como derecho de los ciudadanos está la posibilidad de conocer las normas que establecen las bases del ejercicio fundamental de rendición de cuentas, de forma que no solamente los sujetos directamente obligados o

potencialmente obligados por el Reglamento de Fiscalización están interesados en conocer la norma, sino también el público en general tiene interés en el conocimiento de su contenido, máxime que la rendición de cuentas es uno de los principios fundamentales en una democracia, que permite a la ciudadanía ejercer el control sobre la actuación de las autoridades y valorar la conducta de quienes aspiran a ocupar un cargo de elección popular respecto al manejo que hacen de los recursos que se les otorga para ello.

Esto es, en un marco jurídico creado para fortalecer la democracia y sus valores, entre los que se encuentra la transparencia, la publicación de las normas reglamentarias de fiscalización que emita el Instituto Nacional Electoral, abona el dar a conocer a la ciudadanía los límites que se exigen y se verifican para el manejo de los recursos en la arena política para, entre otras cosas, fomentar la cultura democrática, renovar cargos de elección popular, así como el impulso al liderazgo político de las mujeres.

Por tanto, el principio de rendición de cuentas y máxima publicidad debe ser respetado en materia electoral, priorizando la publicación de tales normas reglamentarias en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a ello, en términos de los artículos 6 de la Constitución federal; 1, 2, 8, 24, fracciones IX, XI, XII, y 70, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como, 27, párrafo 3 del Reglamento

de Sesiones, la publicación de la normativa del Instituto Nacional Electoral en internet constituye el cumplimiento de una obligación en materia de transparencia, misma que se rige por el principio de certeza que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones de los Organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables, pero de ninguna manera establece el inicio de vigencia o validez de lo publicado.

De esta manera, la publicación en el Diario Oficial de la Federación es una obligación que de forma inmediata debe atender la autoridad electoral, por conducto del Secretario Ejecutivo, en atención al artículo 43 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin que se pueda argumentar que existen medios de impugnación pendientes de resolución por parte de órganos jurisdiccionales, ya que esa obligación atiende a los principios de rendición de cuentas y máxima publicidad de cara a la ciudadanía.

Si bien las referidas modificaciones o adiciones reglamentarias pueden ser objeto de impugnación ante este órgano jurisdiccional, lo cierto es que ello no debe ser impedimento para que se publiquen, toda vez que conforme al artículo 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en ningún caso la interposición de los medios de impugnación producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución

impugnado¹¹, debiendo resaltar que las modificaciones se aprobaron por el Instituto Nacional Electoral antes del inicio de la etapa de campaña.

En consecuencia, si bien las reformas al Reglamento de Fiscalización comprendidas en los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente; fueron remitidas para su publicación en el Diario Oficial de la Federación hasta el ocho de agosto de dos mil diecisiete, no es posible establecer las mismas consecuencias jurídicas entre la falta de publicación de una ley aprobada por el legislativo y el Reglamento de Fiscalización, pues incluso, como ya se precisó, la determinación de publicación en el Diario Oficial de la Federación tiene finalidades distintas.

Si bien las referidas modificaciones o adiciones reglamentarias pueden ser objeto de impugnación ante este órgano jurisdiccional, lo cierto es que ello no debe ser impedimento para que se publiquen, toda vez que conforme al artículo 6 de la Ley de Medios, en ningún caso la interposición de los medios de impugnación producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado¹², debiéndose resaltar que las modificaciones se

¹¹ A manera de ejemplo, la Sala Superior aprecia que el Reglamento de Elecciones del Instituto, fue aprobado el siete de septiembre de dos mil dieciséis, publicado el trece siguiente, y cuyas impugnaciones fueron resueltas por este órgano jurisdiccional el dos de noviembre posterior.

¹² A manera de ejemplo, la Sala Superior aprecia que el Reglamento de Elecciones del Instituto, fue aprobado el siete de septiembre de dos mil dieciséis, publicado el trece siguiente, y cuyas impugnaciones fueron resueltas por este órgano jurisdiccional el dos de noviembre posterior.

aprobaron por el Instituto antes del inicio de la etapa de campaña.

En este sentido, la Sala Superior advierte la transgresión a la Ley Electoral en cuanto a la obligación por parte del Secretario Ejecutivo de publicación de los acuerdos y resoluciones del órgano administrativo nacional, puesto que, con base en el requerimiento formulado al Titular del Diario Oficial de la Federación, éste informó que las reformas al Reglamento de Fiscalización comprendidas en los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente, fueron recibidas hasta el ocho de agosto del presente año para su publicación.

De ahí que esta Sala Superior conmina al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, en los mismos términos que se hizo al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-207/2017**, para que, en lo subsecuente cumpla de manera diligente con sus obligaciones respecto a la publicación de los acuerdos y resoluciones de dicho Instituto en el Diario Oficial de la Federación, en atención de los principios de rendición de cuentas y máxima publicidad.

De ahí que no asista razón al partido político recurrente en su concepto de agravio.

En conclusión, al haber resultado inoperantes infundado los conceptos de agravio expresados por el Partido del Trabajo, lo procedente conforme a Derecho, es confirmar, en lo que es materia de esta impugnación, la resolución reclamada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que es materia de impugnación, la resolución identificada con la clave **INE/CG313/2017**.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Luego de realizar las actuaciones necesarias, devuélvase la documentación ateniende 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

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO