

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-626/2015

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIOS:** LUCÍA GARZA JIMÉNEZ Y ERNESTO CAMACHO OCHOA

México, Distrito Federal, a veintitrés de septiembre de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, para controvertir el acuerdo número INE/CG787/2015, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitido el doce de agosto de dos mil quince, respecto a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Diputados Federales y Ayuntamientos del proceso electoral federal 2014-2015, en el Estado de México.

**R E S U L T A N D O**

## **SUP-RAP-626/2015**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el actor relata en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Reforma constitucional en materia político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales está el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, que establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

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

**3. Decreto 296.** El dieciocho de septiembre de dos mil catorce, mediante Decreto 296 se convocó a la ciudadanía del Estado de México y a los Partidos Políticos con derecho a participar a las Elecciones Ordinarias para elegir Diputados a la "LIX" Legislatura para el Ejercicio Constitucional comprendido del cinco de septiembre de dos mil quince al cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, y miembros de los Ayuntamientos, para el

Periodo Constitucional comprendido del primero de enero de dos mil dieciséis a treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

**4. Inicio de los procedimientos electorales federal y locales.**

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

**5. Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del INE emitió el acuerdo mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización.

**6. Registro a Coalición PAN-PT.** El once de marzo de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en sesión extraordinaria, otorgó el registro a la Coalición Flexible celebrada entre el Partido Acción Nacional y del Trabajo para postular sesenta y dos (62) planillas de candidatos a miembros de los ayuntamientos del Estado de México, para el periodo 2016-2018, mediante acuerdo número IEEM/CG/33/2015.

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

## **SUP-RAP-626/2015**

**8. Presentación de informes de campaña.** Cada partido político tuvo hasta las 24:00 horas del seis de junio de dos mil quince para presentar los informes de campaña respectivos.

El plazo de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para emitir a los partidos políticos el oficio respectivo de errores y evidencias concluyó el dieciséis de junio de dos mil quince.

**9. Presentación de informes de la Coalición.** El veintiuno de junio siguiente, el Partido Acción Nacional como integrante de la Coalición Flexible denominada "El Estado de México nos Une", atendió el requerimiento en los términos del numeral que antecede, mediante oficio número CDE/SAF/113/2015.

**10. Dictámenes Consolidados y Resoluciones.** El veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del INE emitió resoluciones respecto de las irregularidades encontradas en los respectivos dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos de Encuentro Social, a los cargos de Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondientes a los procesos electorales locales ordinarios 2014-2015, en el Estado de México, mediante las cuales le impuso sanciones económicas, identificada con la clave INE/CG485/2015.

La resolución de referencia fue controvertida en Recurso de Apelación ante esta Sala Superior por el partido político, mismo que fue radicado en el expediente SUP-RAP-417/2015.

**11. Sentencia recaída al SUP-RAP-277/2015 y acumulados.**

El siete de agosto de dos mil quince, este órgano jurisdiccional resolvió las impugnaciones presentadas contra los dictámenes y resoluciones antes citados, en el sentido de acumular las demandas de los diversos recursos de apelación y revocar los dictámenes, a fin de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral los emitiera nuevamente, así como ordenarle resolver las quejas que aún estaban pendientes.

**12. Desechamiento del expediente SUP-RAP-417/2015.**

En sesión pública del veinte de agosto, el pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió entre otros asuntos el Recurso de Apelación SUP-RAP-417/2015, el cual fue desechado de plano, en virtud de haber quedado sin materia en razón a la sentencia del expediente SUP-RAP-277/2015 y acumulados.

**13. Resolución INE/CG/787/2015 (Acto impugnado).**

El doce de agosto del presente año, el Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG/787/2015 *"Respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los informes de campaña de ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Diputados Locales y Ayuntamientos correspondientes al Proceso Electoral Ordinario 2014-2015 en el Estado de México"*.

El veinte de agosto siguiente, mediante oficio INE/UTVOPL/3922/2015 emitido por la Directora de la Unidad

## **SUP-RAP-626/2015**

Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, le fue notificada a la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, cuyo resolutivo **DÉCIMO TERCERO** estableció lo siguiente:

“...

**DÉCIMO TERCERO.** Por razones y fundamentos expuestos en el considerando **17.13** de la presente Resolución, se impone a la **COA PAN-PT**, las siguientes sanciones:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión 3

Se sanciona a la **COA PAN-PT** con una multa consistente en **230 (doscientos treinta) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$16,123.00 (dieciséis mil ciento veintitrés pesos 00/100 M.N.)**

b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 5

**A.** Se sanciona al **Partido Acción Nacional** con una multa consistente en **663 (seiscientos sesenta y tres); días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$46,476.30 (cuarenta y seis mil cuatrocientas setenta y seis pesos 30/100 M.N.).**

**B.** Se sanciona al **Partido del Trabajo** con una multa consistente en **176 (ciento setenta y seis) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$12,386.66 (doce mil trescientos ochenta y seis pesos 66/100 M.N.).**

c) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 7

**A.** Se sanciona al **Partido Acción Nacional** una reducción de ministración del **0.49%** de las siguientes ministra clones mensuales que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la presente Resolución, hasta alcanzar un monto líquido de **\$868,218.83 (Ochocientos sesenta y ocho mil doscientos dieciocho pesos 83/100 M.N.).**

**B.** Se sanciona al **Partido del Trabajo** multa que asciende a **3,296 (tres mil doscientos noventa y seis) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$231,049.60 (Doscientos treinta y un mil cuarenta y nueve pesos 60/100 M.n.).**

**d) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 9**

**A. Se sanciona al Partido Acción Nacional con una multa consistente en 243 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$17,034.30 (diecisiete mil treinta y cuatro pesos 30/100 M.N.).**

**B. Se sanciona al Partido del Trabajo con una multa consistente en 64 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$4,486.40 (cuatro mil cuatrocientos ochenta y seis pesos 40/100 M.N.)**

**e) 1 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 2**

**A. Se sanciona al Partido Acción Nacional con una multa consistente en 559 (quinientos cincuenta y nueve) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciéndela la cantidad de \$39,185.90 (treinta y nueve mil ciento ochenta y cinco pesos 90/100 M.N.).**

**B. Se sanciona al Partido del Trabajo con una multa consistente en 159 (ciento cincuenta y nueve) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$11,145.90 (once mil ciento cuarenta y cinco pesos 90/100 M.N.)**

**En cuanto a la conclusión 2 se ordena dar vista a la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales.**

...”

Dicha resolución le fue notificada al actor el día veintiuno de agosto siguiente, mediante oficio IEEM/SE/14379/2015 emitido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, donde se le remitió copia del oficio número INE/UTVOPL/3922/2015.

## **II. Recurso de apelación.**

## **SUP-RAP-626/2015**

**1. Demanda.** El veinticinco de agosto de dos mil quince, Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, interpuso un recurso de apelación ante la Presidencia del citado Instituto.

**2. Recepción y turno.** El veintinueve de agosto siguiente, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a esta Sala Superior el escrito de demanda y demás documentación atinente. En la misma fecha el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente del recurso de apelación y registrarlo con la clave **SUP-RAP-626/2015** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el momento procesal oportuno, el Magistrado Instructor admitió el recurso y al no existir trámite pendiente de realizar declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado dictar sentencia.

### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acto atribuido a un órgano central del Instituto Nacional Electoral, en este caso, el Consejo General.

**SEGUNDO. Procedencia.** El medio impugnativo cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

**2.1. Forma.** La demanda se presentó ante la autoridad responsable, se señala el nombre del recurrente, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que le causa la resolución reclamada, así como el nombre y la firma autógrafa del apelante.

**2.2. Oportunidad.** El recurso fue interpuesto en forma oportuna, en virtud que la resolución impugnada fue emitida el doce de agosto del año en curso, dicha resolución le fue notificada al actor el veintiuno siguiente y el medio impugnativo fue interpuesto ante la responsable el veinticinco siguiente, es decir, dentro del plazo de cuatro días establecido para tal efecto.

## **SUP-RAP-626/2015**

Lo anterior, en la inteligencia que el cómputo del plazo transcurrió del veintidós de agosto del corriente, de ahí que si el recurso fue interpuesto el veinticinco siguiente, es claro que el mismo resulta oportuno.

**2.3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos. En el caso, el recurso es interpuesto por un partido político nacional por conducto de su representante propietario, lo cual es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**2.4. Definitividad.** La resolución impugnada es definitiva y firme, toda vez que del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

**2.5. Interés jurídico.** El requisito bajo análisis también se encuentra satisfecho, en virtud que impugna un acuerdo de la propia autoridad, a través del cual le fue impuesta a su representado una sanción administrativa consistente en diversas multas, la que asegura le representa perjuicio en la esfera jurídico-patrimonial del ente político.

**TERCERO. Estudio de fondo.**

En forma previa a realizar el estudio que nos ocupa, es necesario precisar la *litis* para resolver por temas cada uno de los agravios de la recurrente. Para ello, es necesario realizar una síntesis de la resolución reclamada y, acto seguido, un resumen de agravios.

**Resolución impugnada.**

Por lo que respecta a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado correspondiente al Estado de México, el Consejo General del INE sostuvo, respecto de las faltas formales, en la conclusión 3, que la Coalición presentó informes extemporáneos de veintitrés candidatos a cargos de Ayuntamientos. La infracción consistió en omisión de tipo culposo, sin que se hubiera acreditado la afectación de valores sustanciales contenidos en la legislación aplicable, esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo certeza respecto al origen, destino y aplicación de los recursos utilizados.

De igual forma, se señaló la singularidad de faltas formales, lo que conduce a que se calificara la falta como leve. Se consideró que el PAN cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le imponga, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año 2015 un total de \$89,468,189.63 (ochenta y nueve millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento ochenta y nueve pesos 63/100 M.N.). Así mismo, el PAN participó en la formación de la Coalición “El Estado de México

## **SUP-RAP-626/2015**

Nos Une” con una aportación equivalente al 78.98% (setenta y ocho punto noventa y ocho por ciento).

Se concluyó que la sanción que debía imponerse a la Coalición “El Estado de México Nos Une”, es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa que asciende a 230 (diez) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$16,123.00 (dieciséis mil ciento veintitrés pesos 00/100 M.N.)

Ahora bien, respecto de las faltas sustanciales, la autoridad responsable, señaló en la conclusión 5, que el PAN incumplió con lo dispuesto en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, por omitir reportar pólizas por ingresos por la cantidad de \$58,928.00 (cincuenta y ocho mil novecientos veintiocho pesos 00/100 M.N.). Para ello, se realizaron diversos requerimientos, mismos que no fueron atendidos por la coalición.

Respecto de la infracción consiste en una omisión de comprobar ingresos, misma se calificó de culposa, y se señaló que se vulneró la certeza del origen de los recursos y por lo que se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización. Así, se presumió que se recibió financiamiento privado sin conocerse el origen.

La responsable, determinó que existió singularidad de falta sustantiva, misma que fue calificada como grave ordinaria.

Por lo que consideró que la sanción prevista en la citada fracción II del artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, era la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en el caso la coalición se abstuviera de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras. Por ello, se impuso al PAN en lo individual lo correspondiente al 78.98% del monto total de la sanción (100% del valor omitido de \$58,928.00), por ello la sanción impuesto a dicho instituto político fue la multa equivalente a 663 (seiscientos sesenta y tres) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$46,476.30 (cuarenta y seis mil cuatrocientos setenta y seis pesos 30/100 M.N.).

Ahora bien, de la conclusión 7, la responsable determinó que el PAN incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, por omitir reportar pólizas por egresos por la cantidad de \$1'099,289.49 (un millón noventa y nueve mil doscientos ochenta y nueve pesos 49/100 M.N.). Para ello, se realizaron diversos requerimientos, mismos que no fueron atendidos por la coalición.

## **SUP-RAP-626/2015**

La infracción consistente en la omisión de comprobar egresos se determinó de tipo culposo y se precisó que se vulneró la certeza del destino y aplicación de los recursos y se presentó un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

De igual forma, se señaló que existió la singularidad de falta sustantiva, misma que fue calificada como grave ordinaria.

Por ello, se impuso al PAN en lo individual lo correspondiente al 78.98% del monto total de la sanción (100% del valor omitido de \$1'099,289.49), por lo que la sanción que se impone a dicho instituto político es la reducción del 0.49% de las siguientes ministraciones mensuales que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la resolución, hasta alcanzar un monto líquido de \$868,218.83 (Ochocientos sesenta y ocho mil doscientos dieciocho pesos 83/100 M.N.)

Ahora, respecto de la conclusión 9, la responsable señaló que en el monitoreo del PAN, se observó que se omitió reportar gastos por mantas, muros y espectaculares, por un monto de \$14,387.50 (catorce mil trescientos ochenta y siete pesos 50/100 M.N.). Para ello, se realizaron diversos requerimientos, mismos que no fueron atendidos por la coalición. En ese sentido se determinó que la infracción consistió en una omisión de comprobar egresos, misma que era de tipo culposa. Se vulneró la certeza del destino y aplicación de los recursos y se presentó un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos

tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

También se consideró que existió singularidad de falta sustantiva, misma que fue calificada como grave ordinaria. Por ello, se impuso al PAN en lo individual lo correspondiente al 78.98% del monto total de la sanción (150% del valor omitido de \$14,387.50, y que resultó en una base de \$21,581.25), por lo que la sanción fue una multa equivalente a 243 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$17,034.30 (diecisiete mil treinta y cuatro pesos 30/100 M.N.)

De igual forma, señaló respecto de la conclusión 2, que se omitió presentar un informe de campaña. Para ello, se realizaron diversos requerimientos, mismos que no fueron atendidos por la coalición. Por lo que las sanciones económicas que llegaran a imponerse como resultado de las irregularidades realizadas en el marco de la presente revisión, tendrían como elemento objetivo para la imposición de la sanción, el tope máximo de gastos de campaña establecidos por la autoridad para el proceso electoral, por candidato y tipo de elección, con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Estado de México. Así, en el Municipio de San Simón de Guerrero, el tope de gastos de campaña fue de \$177,240.00 (ciento setenta y siete mil doscientos cuarenta pesos 00/100 M.N.)

## **SUP-RAP-626/2015**

Por ello, la autoridad aseveró que la infracción consistió en una omisión de presentar un informe de campaña, misma que era de tipo culposa. Se vulneró la certeza del destino y aplicación de los recursos y se presentó un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

Por tanto, existió singularidad de falta sustantiva, misma que fue calificada como grave especial. Por ello, se impuso la sanción equivalente al 30% (treinta por ciento), sobre el tope máximo de gastos de campaña establecidos por la autoridad con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de México, lo cual asciende a un total de \$53,172.00 (cincuenta y tres mil ciento setenta y dos pesos 00/100 M.N.). En consecuencia, se impuso al PAN en lo individual lo correspondiente al 78.98% del monto total de la sanción, por lo que la sanción correspondió una multa equivalente a 559 (quinientos cincuenta y nueve) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$39,185.90 (treinta y nueve mil ciento ochenta y cinco pesos 90/100 M.N.)

### **Planteamiento.**



La pretensión final del PAN es que se revoque la resolución impugnada, pues la misma no es exhaustiva, y está indebidamente fundada y motivada.

La **causa de pedir** de la recurrente es que la resolución impugnada impuso multas excesivas y desproporcionadas y por tanto solicita se recalifiquen y reindividualicen las sanciones impuestas.

En síntesis, el Partido Acción Nacional argumenta lo siguiente:

**Faltas formales:** (Conclusión 3)

- a) La autoridad responsable no fue exhaustiva en el análisis de la falta, pues si bien no se presentaron los informes a tiempo, los mismos no dejaron de ser presentados, aunado a que no hubo ningún tipo de omisión por parte de la recurrente.
- b) La responsable debió operar como, por analogía, establece los artículos 67 y 73 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido que no se impongan multas cuando el sujeto obligado cumple de manera espontánea con sus obligaciones. Por lo tanto, no se acredita violación a los valores sustanciales en materia de fiscalización, pues las evidencias estaban registradas para ser fiscalizadas.
- c) Además, que como obra en autos, se presentaron todos los informes en tiempo, salvo el informe final, situación que no fue considerada en su beneficio.

**Faltas sustanciales:**

## **SUP-RAP-626/2015**

- a) Conclusión 5. La autoridad responsable emitió la resolución con falta de exhaustividad, pues el PAN como parte de la Coalición desahogó los requerimientos que la Unidad Técnica de Fiscalización le requirió, respecto de la justificación de ingresos por la suma de \$58,928.00 (cincuenta y ocho mil novecientos veintiocho pesos 00/100 M.N.) para la elección del presidente municipal de Malinalco, Estado de México, lo cual se dejó de tomar en cuenta por la autoridad. Esto, en virtud que lo realmente aportado por el SIF entrañan la suma de ingresos por dos donaciones por cantidades de \$12,528.00 (doce mil quinientos veintiocho pesos 00/100 M.N.), por concepto de servicio de evento y de \$46,400.00 (cuarenta y seis mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.), por concepto de lonas, mismas que dan la suma de lo que se considera omitido, por lo que sí se cumplió con registrar dichas operaciones.
- b) Conclusión 7. La responsable emitió la resolución en contra de los principios de certeza y legalidad, puesto que establece que se omitió presentar egresos por la cantidad de \$1'099,289.49 (un millón noventa y nueve mil doscientos ochenta y nueve pesos 49/100 M.N.), cuando en el caso, las pólizas de ajuste número 12,768 fueron canceladas y no fueron descontadas para determinar la base sobre la cual se aplicó el 78.98% (setenta y ocho punto noventa y ocho por ciento) sobre el monto omitido como sanción. Además, en función que el SIF no permitió el ingreso de archivos de evidencia superior a los 50 megabytes de peso, y por ello, fue imposible adjuntar las 38 (treinta y ocho) pólizas con sus respectivos

documentos, lo que fue constatado mediante fe de hechos de notario público. Igualmente, la multa es inconstitucional por ser desproporcionada, atentando el artículo 22 Constitucional, pues tomó en cuenta pólizas duplicadas.

- c) Conclusión 9. Contrario a lo sostenido por la responsable, el PAN reportó los saldos que supuestamente se omitieron reportar. Además la multa del 150% (ciento cincuenta por ciento) aplicado al monto omitido como sanción, es inconstitucional por violentar el artículo 22 Constitucional, además de haber una indebida fundamentación y motivación, puesto que la autoridad se limita a sostener que hubo omisión de reportar mantas, muros y espectaculares, pues dejó de observar los archivos “.zip” que están en el SIF.
- d) Conclusión 2. Causa perjuicio el que se haya identificado una supuesta infracción de omisión de informar gastos de campaña en el municipio de San Simón de Guerrero, cuando se dejó de analizar el acuerdo número IEEM/CG/95/2015 aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el doce de mayo de la presente anualidad, por el que se tiene por presentado el “Desistimiento por parte de la Coalición Flexible ‘EL ESTADO DE MÉXICO NOS UNE’, conformada por el PAN y el PT, respecto de la planilla para contender por el municipio de San Simón de Guerrero, Estado de México”, dado que los candidatos renunciaron al cargo, y ante la imposibilidad de sustituirlos. Por lo tanto, no puede haber omisión al no

## **SUP-RAP-626/2015**

efectuarse gasto alguno. Además, dicha sanción es desproporcional, de conformidad con el artículo 22 Constitucional.

En principio, se debe precisar que por razones de método, el estudio de los agravios se puede llevar a cabo en conjunto o en un orden distinto al planteado por el impugnante, sin que ello le cause afectación jurídica, porque, de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado "*Jurisprudencia*", de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**"; la forma y el orden en el que se analicen los disensos no puede originar, *per se*, una lesión jurídica, dado que, lo trascendental es que todo lo planteado sea estudiado.

Así las cosas, del análisis de la demanda, se advierte que los temas impugnados, fundamentalmente, son los siguientes:

- 1. Falta de exhaustividad en el análisis de los informes presentados en tiempo y de los requerimientos desahogados.**
- 2. Funcionamiento del SIF.**
- 3. Indebida calificación de la conducta e individualización de la sanción, así como la imposición de multas excesivas y desproporcionadas.**

**Decisión.**

Este órgano jurisdiccional federal estima que dichos planteamientos **son sustancialmente fundados**.

Lo anterior, porque del análisis de la resolución impugnada se advierte que el recurrente presentó documentales durante el procedimiento de fiscalización y las mismas no fueron valoradas o siquiera analizadas por la autoridad administrativa electoral, y que con ello, la sanción consecuente es excesiva y carente de fundamentación y motivación.

**Marco normativo.**

Sin embargo, previo a ello, se analiza a continuación el marco normativo aplicable en materia de fiscalización.

En primer término, es pertinente precisar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda resolución emitida por las autoridades jurisdiccionales debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, el de exhaustividad.

Cabe mencionar que el principio procesal de exhaustividad, aplicable a las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas electorales, en los procedimientos administrativos seguidos a manera de juicio, como en el caso, se cumple si se hace el estudio de todos los argumentos planteados por las partes, si se resuelven todos y cada uno de éstos y se analizan todas las pruebas, tanto las ofrecidas por las partes como las recabadas por la autoridad.

## **SUP-RAP-626/2015**

Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 12/2001, emitida por esta Sala Superior, consultable a páginas trescientas cuarenta y seis a trescientas cuarenta y siete, del Volumen 1, Jurisprudencia, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.** Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Al caso, es oportuno señalar que, *mutatis mutandi*, el principio de exhaustividad en las sentencias también debe ser respetado por las autoridades administrativas electorales, en tanto que sus resoluciones tienen similar naturaleza jurídica.

El nuevo Sistema Electoral Nacional, derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y de la expedición de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas

específicas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

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

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

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

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

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

## **SUP-RAP-626/2015**

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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



4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y
8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

[...]

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

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

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

[...]

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

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

## SUP-RAP-626/2015

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

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

[...]

Financiamiento y fiscalización.

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

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

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

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

organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

[...]

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

[...]

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

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

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

[...]

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

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

Artículo 30.

[...]

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

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

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

[...]

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

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

Artículo 190.

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta

## SUP-RAP-626/2015

Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

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

[...]

Artículo 191.

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

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

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

[...]

Artículo 192.

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

[...]

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

Artículo 196.

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

[...]

Artículo 199.

La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

[...]

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

ñ) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de

validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral,  
y

[...]

**LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**

**Artículo 59.**

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

**Artículo 60.**

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

- a) Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;
- b) Las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma;
- c) Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;
- d) Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;
- e) Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;
- f) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
- g) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- h) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- i) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
- j) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- k) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

## **SUP-RAP-626/2015**

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

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

...”

De lo anterior se constata, que en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, fueron expedidas la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en las cuales se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y, en la parte que ahora interesa, se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, entre otras, respecto de la implementación del sistema de fiscalización en línea.

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

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

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

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

## **SUP-RAP-626/2015**

Electoral, como lo es el reporte en línea de sus ingresos y egresos.

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

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

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

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN:



Artículo 35.

Características del Sistema de Contabilidad en Línea

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

[...]

Artículo 39.

Del Sistema en Línea de Contabilidad

1. El Sistema de Contabilidad en Línea es un medio informático que cuenta con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información en él contenida.
2. El Sistema de Contabilidad en Línea permite, en los términos que señalen los lineamientos correspondientes, la ejecución de al menos las siguientes funciones:
  - a) El acceso seguro, registro y consulta en línea de operaciones por parte de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes.
  - b) El acceso, la configuración, administración y operación del Sistema de Contabilidad en Línea por parte de la Unidad Técnica.
  - c) La consulta de información pública por parte de la ciudadanía.
3. En todo caso, a través del Sistema de Contabilidad en Línea los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes deberán cumplir con lo siguiente:
  - a) Los registros contables deberán identificar cada operación, relacionándola con la documentación comprobatoria, la cual deberá corresponder con los informes respectivos.
  - b) Identificar las adquisiciones de activo fijo realizadas, debiendo distinguir entre los adquiridos y los recibidos mediante

## SUP-RAP-626/2015

aportación o donación de un tercero, relacionándolas con la documentación comprobatoria, que permita identificar la fecha de adquisición o alta del bien, sus características físicas, el costo de su adquisición, así como la depreciación o el demérito de su valor en cada año.

c) Los estados financieros deberán coincidir con los saldos de las cuentas contables a la fecha de su elaboración, balanza de comprobación y auxiliares contables.

d) Deberá garantizar que se asienten correctamente los registros contables.

e) Para los bienes adquiridos por donación o aportación, además de cumplir con los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores, deberán llevar un control de dichos bienes, que les permita identificar a los donantes o aportantes.

f) Los que establecen las NIF y en particular la NIF B-16.

g) Reportar la situación presupuestal del gasto devengado o documento equivalente que permita comparar el presupuesto autorizado contra el devengado registrado contablemente respecto del gasto programado, que incluye el gasto de actividades específicas y el relativo a la promoción, capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

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

i) En el libro diario deberán registrar en forma descriptiva todas sus operaciones, siguiendo el orden cronológico en que éstas se efectúen, indicando el movimiento de cargo o abono que a cada una corresponda.

j) En el libro mayor deberán anotarse los nombres de las cuentas contables a nivel mayor, su saldo del mes inmediato anterior, el total de los movimientos de cargos o abonos a cada cuenta en el mes y su saldo final del mes que se trate.

k) Las balanzas de comprobación deberán contener los nombres de las cuentas a nivel mayor y las subcuentas que las integran, el saldo al inicio del periodo, el total de los cargos y abonos del mes, así como el saldo final.

l) Los auxiliares contables de las cuentas que integran la contabilidad, deberán contener el saldo inicial del periodo, el detalle por póliza contable o movimiento de todos los cargos o abonos que se hayan efectuado en el mismo periodo, así como su saldo final.

m) Las pólizas contables deberán especificar si son de ingreso, egreso o diario, así como la fecha de elaboración, concepto y la descripción detallada del nombre de las cuentas contables que se afectan.

4. La información que los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos y los aspirantes y candidatos independientes, registren en el Sistema de Contabilidad en Línea, podrá ser objeto del ejercicio de las atribuciones de fiscalización del

Instituto en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento.

5. El responsable de finanzas del CEN de cada partido, así como los aspirantes y candidatos independientes, serán responsables de designar a las personas autorizadas para tener acceso al Sistema de Contabilidad en Línea, así como para registrar y consultar las operaciones que les correspondan.

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

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

...”

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

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

El mencionado procedimiento es al tenor siguiente:

- 2) Procedimiento para el envío de evidencia superior a 50 MB
  - I. Lugar y forma de entrega

## **SUP-RAP-626/2015**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ejemplo:

Carpeta

Juan Pérez Romero ROPJ850310H3T Archivo ZIP

póliza1\_período1

Archivo ZIP

póliza1\_período2

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

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

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

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

Los sujetos obligados pueden realizar la entrega de evidencia durante el periodo de Ajuste, si derivado de la revisión por parte

de la Autoridad Electoral resulta necesario incluir, modificar o eliminar la evidencia aportada en el periodo normal.

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

VII. Especificaciones del procedimiento

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

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

VIII. Casos de contingencia

Cuando por cuestiones técnicas no sea posible la carga de la evidencia, se dará aviso a los sujetos obligados mediante aviso en el sitio destinado al Sistema Integral de Fiscalización que se encuentra dentro del Portal del Instituto Nacional Electoral.

IX. Obligaciones de la autoridad

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

Ahora bien, cabe precisar que sobre el tema esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-277/2015, especificó lo siguiente:

Que si bien los recurrentes tenían derecho a allegar pruebas el soporte documental sería entregado mediante oficio, el cual debería contener la firma autógrafa del Representante de Finanzas, del candidato independiente o del representante legal de este último según corresponda y que la documentación soporte debería estar contenida en medio magnético conocido como disco compacto, ya fuera en formato "CD" y/o "DVD".

Asimismo, que **cada archivo debería corresponder a una póliza**, por lo que **la denominación del archivo del soporte**

## **SUP-RAP-626/2015**

**documental debería hacer la referencia a la póliza** a la que esté asociada.

La evidencia de las pólizas que se relacionen en un mismo dispositivo magnético, **deberían corresponder a la misma contabilidad**. El medio magnético debería contener como nomenclatura los siguientes datos "*Tipo de sujeto obligado, Sujeto obligado, Periodo, Ámbito, Candidatura, Entidad y en su caso Entidad subnivel*".

La forma de identificación del contenido de los medios magnéticos se haría atendiendo a los siguientes criterios: **a)** Se identificarían en carpetas con el nombre y RFC del candidato y, **b)** los archivos de la carpeta identificada con el nombre del candidato se guardarían, como se ha precisado, en archivo ".zip", cuya denominación se hará con el número de póliza y el periodo al que corresponda el soporte documental. El plazo de entrega sería de tres (3) días naturales, siguientes a la fecha de registro de la operación de que se trate, a fin de cumplir la previsión del artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Aquel soporte documental que se recibiera fuera de plazo, se tendría por no presentado. Por cada póliza sólo debería existir un archivo ".zip", por lo cual, ante la multiplicidad de archivos que refieran a una misma póliza, se considera como definitivo el último presentado.

**Caso concreto.**

El partido recurrente expone que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sin razonamiento jurídico y sin fundamento legal alguno emitió su resolución, en la que se impusieron excesivas sanciones, sin atender las pruebas que se aportaron durante el procedimiento de fiscalización con el fin de acreditar el cumplimiento de sus obligaciones de reportar gastos e ingresos de sus candidatos.

En el procedimiento que dio origen a la resolución, y que no está controvertido el hecho, se requirió al Partido recurrente a fin de que subsanara las irregularidades encontradas respecto de la documentación de los registros y pólizas contables en el Sistema Integral de Fiscalización.

En autos, de las constancias valoradas conforme al artículo 14, apartado 4, inciso c), y 16, párrafo 2 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior advierte que durante el procedimiento que derivó en la resolución impugnada, la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización requirió al partido político para que subsanara las irregularidades encontradas respecto de la documentación de los registros y pólizas contables en el Sistema Integral de Fiscalización.

Asimismo de las constancias que obran en autos también se advierte que el partido recurrente presentó los registros y pólizas contables que fueron requeridos por la autoridad responsable, con posterioridad al requerimiento efectuado.

## **SUP-RAP-626/2015**

Posteriormente, en la resolución impugnada la responsable consideró que el partido integrante de la coalición había omitido presentar la documentación soporte por ingresos recibidos y egresos efectuados para el proceso electoral local 2014-2015, por tal razón, las observaciones quedaron por incumplidas.

Ahora bien, en relación a ello, el actor afirma que cumplió con las observaciones que le realizó la autoridad, sin embargo de la lectura de la resolución impugnada no se advierte la valoración de las pruebas presentadas por el recurrente en físico, acompañadas en el disco compacto, ni siquiera de la documentación cotejada por notario público, respecto de las 38 pólizas con sus respectivos documentos soporte.

No obstante, el recurrente, asegura que ello se demuestra con las pruebas que anexa a su escrito de demanda.

Esto es, frente a la especificación que le hizo la autoridad, el actor sostiene que sí cumplió y dice que le anexó las pruebas para acreditar su dicho.

Lo anterior, aun cuando en la ejecutoria del recurso de apelación SUP-RAP-277/2015 y acumulados, se le indicó que si bien tenía derecho a presentar las pruebas de forma física, debían estar relacionadas con cada observación y la responsable debía especificar y valorar las pruebas presentadas físicamente por los partidos políticos recurrentes.



Condición que, evidentemente debía atender la responsable, en especial, porque se trataba de probar el cumplimiento a las obligaciones que en materia de fiscalización tienen los partidos políticos, respecto de los candidatos y elecciones de Ayuntamientos en las que advirtió que no había soporte documental que respaldara tanto los ingresos por \$58,928.00 (cincuenta y ocho mil novecientos veintiocho pesos 00/100), ni los egresos por la cantidad de \$1,099,289.49 (un millón noventa y nueve mil doscientos ochenta y nueve pesos 49/100) por parte de la citada coalición.

Aunado a lo expuesto, cabe precisar que en dicha resolución, SUP-RAP-277/2015, esta Sala Superior le especificó a la autoridad administrativa nacional electoral, encargada de la fiscalización de los partidos políticos, que no tomó en consideración aquellos soportes documentales que específicamente identifican en sus respectivos recursos de apelación, que refieren fueron presentados de forma física debido a que el tamaño de los archivos electrónicos rebasaba el límite de 50 (cincuenta) “Megabytes” o que tuvieron imposibilidad de presentar en línea por cuestión técnica imputable al sistema, debía observar los siguientes lineamientos:

1. En el caso de que la presentación del soporte documental no cumpliera alguno de los requisitos que han quedado señalados, acorde al “**Manual de usuario**” del Sistema Integral de Fiscalización “**versión 1**”, se debería precisar tal circunstancia, tanto en el dictamen correspondiente como la resolución

## **SUP-RAP-626/2015**

atinente, exponiendo las razones de hecho y de Derecho que conllevan a esas autoridades a tal conclusión, identificando plenamente el oficio por el cual se pretendió presentar esa información.

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

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

4. En caso de que no se haya tomado en consideración algún soporte documental, y que sí haya cumplido los requisitos precisados, las autoridades mencionadas, deberán de valorar tal información a efecto de que sea incluido tanto en el dictamen correspondiente y en la resolución atinente.

En todos los casos, la autoridad administrativa electoral nacional podría anexar toda aquella documentación en la que constaran las razones por las cuales tomó o no en

consideración la información soporte que se presentó de forma física.

En consecuencia, las autoridades responsables debían observar, en los casos plenamente identificados en los recursos de apelación los lineamientos antes precisados y en aquellos que pudieran beneficiar a un partido político, coalición, sus candidatos o a los candidatos independientes.

Además, esta Sala Superior también advierte de la lectura del dictamen consolidado que dio origen a la resolución ahora impugnada, que la autoridad responsable no valoró integralmente las pruebas presentadas por el ahora recurrente.

Es por lo anterior que los motivos de disenso encaminados a advertirse que hubo omisión de valorar las pruebas, se considera que son **fundados**.

En las relatadas condiciones, como se puede desprender de la resolución combatida, la autoridad electoral fiscalizadora no analizó ni se pronunció respecto que los documentos físicos que con motivo del reporte de gastos e ingresos el recurrente presentó a la autoridad; esto, pues aun cuando afirma que lo hace, no detalla los documentos que tuvo por presentados el partido recurrente y cómo se valoraron o tomaron en cuenta, esto es, no especifica ni detalla cuáles fueron las pruebas que recibió en el disco compacto ni las relaciona con las observaciones respecto de las irregularidades que encontró la autoridad responsable, lo anterior, hace evidente que no se

## **SUP-RAP-626/2015**

tomaron en consideración para subsanar las observaciones realizadas.

En dicho sentido, es que se estima que la resolución no fue exhaustiva, al no analizar todos los tópicos denunciados.

En consecuencia, toda vez que los agravios del recurrente son sustancialmente **fundados**, y procede **revocar** la resolución en este caso impugnada emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña respecto de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Candidatos Independientes correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de México, y se **ordena** a la autoridad responsable que a la **brevidad posible** emita una nueva en la que identifique plenamente el soporte documental en el que se basó para tener por cumplida o incumplida la obligación de la revisión de los informes de campaña respecto de los ingresos y gastos de los candidatos a los Ayuntamientos, y se pronuncie al respecto, todo ello con base en los elementos probatorios que obran en el expediente.

En consideración a lo expuesto y fundado, se

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca** en lo que es materia de impugnación la resolución impugnada para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**Notifíquese en los términos que establezca la ley.**

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA**

**SUP-RAP-626/2015**

**OROPEZA**

**GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**