

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS

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

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIOS:** RAÚL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ, DAVID CETINA MENCHI,  
ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA, JUAN  
ANTONIO GARZA GARCÍA, JOSÉ  
ALFREDO GARCÍA SOLÍS,  
MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ Y  
CARLOS VARGAS BACA

México, Distrito Federal, a diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

**VISTOS** para resolver, los autos de los recursos de apelación con números de expedientes SUP-RAP-207/2014, SUP-RAP-208/2014, SUP-RAP-212/2014, SUP-RAP-215/2014, SUP-RAP-216/2014, SUP-RAP-217/2014 y SUP-RAP-222/2014, promovidos respectivamente por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo, en contra del Acuerdo INE/CG263/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que expidió el Reglamento de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Fiscalización y se abroga el reglamento de fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el acuerdo CG201/2011, y

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

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo expuesto por los recurrentes en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Reglamento de fiscalización.** En sesión extraordinaria de cuatro de julio de dos mil once, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral aprobó mediante acuerdo CG201/2011, el Reglamento de Fiscalización.

**2. Reforma Constitucional.** Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispuso la creación del Instituto Nacional Electoral, como autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

**3. 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 expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Cuarto, Título

Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

En la misma fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, en la que se establece, entre otras cuestiones: i) la distribución de competencias en materia de partidos políticos; ii) los derechos y obligaciones de los partidos políticos; iii) el financiamiento de los partidos políticos; iv) el régimen financiero de los partidos políticos; v) la fiscalización de los partidos políticos; vi) disposiciones aplicables de las agrupaciones políticas nacionales y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político.

**4. Acto impugnado.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo INE/CG263/2014 por el que expidió el Reglamento de Fiscalización y se abroga el reglamento de fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once, por el entonces Consejo General Instituto Federal Electoral mediante el acuerdo CG201/2011.

**5. Recursos de apelación.** Disconformes con el acuerdo señalado en el punto que antecede, los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento de Regeneración

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Nacional (MORENA), Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo, interpusieron sendos recursos de apelación.

**6. Trámite y remisión de expediente.** Cumplido el trámite correspondiente, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante sendos oficios envió los escritos originales de demanda, los informes circunstanciados correspondientes y la demás documentación que la autoridad responsable consideró pertinente anexar.

**7. Registro y turno a Ponencia.** Mediante acuerdos dictados por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar los expedientes a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**8. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción de los asuntos.

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los recursos de apelación señalados en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto,

fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por partidos políticos a fin de impugnar un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**SEGUNDO. Acumulación.** De la lectura integral de las demandas presentadas por los partidos políticos, se advierte que impugnan el acuerdo identificado con la clave INE/CG263/2014, asimismo, señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, dado que existe identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, es inconcuso que hay conexidad de la causa; de ahí que con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-208/2014, SUP-RAP-212/2014, SUP-RAP-215/2014, SUP-RAP-216/2014, SUP-RAP-217/2014 y SUP-RAP-222/2014 al diverso SUP-RAP-207/2014, por ser

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se advierte de los autos de turno.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los autos de los recursos de apelación acumulados.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** Los presentes medios de impugnación cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º, 9º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

**a) Forma.** Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y en ellas se señala el nombre de las recurrentes, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto o resolución impugnada y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que los recurrentes dicen que les causa el acto reclamado, y se asienta el nombre así como la firma autógrafa del representante de las partes apelantes.

**b) Oportunidad.** Ha quedado por demostrado el cumplimiento de dicho requisito en el considerando anterior.

**c) Legitimación.** Los recursos de apelación que se analizan fueron interpuestos por los partidos de la Revolución Democrática, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo, y por tal motivo se cumple la exigencia prevista por los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d) Personería.** También se encuentra satisfecho el requisito correspondiente a la personería, en virtud de que los recursos de apelación en estudio son interpuestos por conducto de quienes fungen como representantes propietarios de los partidos políticos, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo reportado por la autoridad responsable en sus respectivos informes circunstanciados.

Por tanto, los promoventes tienen reconocida su personería, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en relación con el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**e) Interés jurídico.** Los partidos políticos recurrentes tienen interés jurídico para interponer los recursos de apelación, toda vez que como entidades de interés público consideran que el Acuerdo INE/CG263/2014, emitido por el Consejo

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

General del Instituto Nacional Electoral por el que expidió el Reglamento de Fiscalización y se abroga el reglamento de fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el consejo general del entonces Instituto Federal Electoral mediante el acuerdo CG201/2011, es violatorio de la ley, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos, por lo que es evidente que tiene interés jurídico para impugnarlo, con independencia de que le asista o no la razón, en cuanto al fondo de sus pretensiones.

**f) Definitividad.** Se satisface este requisito de procedibilidad, porque los presentes recursos son interpuestos para controvertir un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, y toda vez que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no advierte oficiosamente que se actualice alguna causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por los partidos políticos apelantes.

**CUARTO. Causal de improcedencia aducida por el tercero interesado.** Esta Sala Superior concluye que resulta

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

infundada la causal de improcedencia invocada por el tercero interesado en los recursos de apelación SUP-RAP-215/2014 y SUP-RAP-216/2014, relativa a la presentación extemporánea de la demanda.

En ambos recursos de apelación aduce el tercero interesado, que se actualiza la hipótesis de improcedencia relativa a la extemporaneidad en su interposición, tomando en cuenta que:

- 1) Los representantes de los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, se encontraron presentes durante la sesión en que se aprobó el acuerdo controvertido.
- 2) Los artículos que los partidos políticos impugnan en esta vía no fueron objeto de engrose.

En consecuencia, sostiene el tercero interesado que si los representantes de los partidos apelantes quedaron notificados automáticamente del acuerdo que controvierten el día en que éste fue aprobado, es decir, durante la sesión celebrada el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, entonces el plazo de cuatro días para impugnarla válidamente transcurrió del veinte al veintitrés del mismo mes y año, debido a que se deben computar todos los días y horas cómo hábiles.

Razón por la cual sostiene que si en cada una de las demandas se asentó como fecha de recepción por la

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

autoridad responsable el veintiséis del mismo mes y año, ello evidencia la extemporaneidad con la que las mismas fueron presentadas y, por ende, lo procedente es que se decrete su desechamiento de plano.

En concepto de esta Sala Superior, en ambos casos, resulta infundada la mencionada causa de improcedencia.

Según se advierte de las constancias que obran en autos, el acuerdo INE/CG263/2014 se aprobó en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

El proyecto de acuerdo fue motivo de engrose conforme a los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados durante el desarrollo de la sesión extraordinaria que celebró el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Dicho acuerdo fue notificado a los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, el veintidós de noviembre de dos mil catorce, tal como lo manifiestan en su escrito de demanda los recurrentes, situación que no es controvertida por la responsable.

Como resultado de lo anterior, no le asiste la razón al tercero interesado cuando afirma que los representantes de los partidos apelantes fueron notificados automáticamente en la fecha que señala.

Ello, porque si bien se encontraron presentes durante la sesión en que se aprobó el acuerdo impugnado, lo cierto es que en la fecha en que se notifica el engrose cuando se tuvo conocimiento cierto de la forma y términos en que definitivamente quedó el acuerdo impugnado.

Por consecuencia, si las demandas se presentaron ante la autoridad responsable el veintiséis siguiente, tal como el propio tercero interesado lo reconoce, entonces es posible concluir que dichos medios de impugnación se promovieron dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto, porque ese lapso transcurrió del veintitrés al veintiséis de noviembre del año en curso.

De ahí, que resulte infundada la causa de improcedencia aducida por el Partido de la Revolución Democrática y de que deberá tenerse por satisfecho el requisito de procedibilidad en estudio.

**QUINTO. Estudio de fondo.**

**A. Extemporaneidad en la emisión del reglamento.**

Plantea el partido político MORENA que la emisión del reglamento controvertido incumple con el artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, en razón de que el legislador ordinario señaló como fecha límite para la emisión de disposiciones reglamentarias, tendentes a hacer efectiva esa Ley, el treinta de junio de dos mil catorce, de manera que si el reglamento

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

controvertido se emitió hasta el diecinueve de noviembre siguiente, estima que carece de una base normativa y por ende considera que procede la revocación de las disposiciones del señalado ordenamiento reglamentario.

El agravio es **inoperante**.

La calificativa al planteamiento del partido político recurrente, deriva de que, por sí misma, la emisión de ordenamientos de rango reglamentario, fuera del plazo determinado por una autoridad legislativa, en manera alguna constituye una justificación suficiente para revocar un ordenamiento reglamentario tendente a instrumentar una Ley.

Lo anterior es así, en virtud de que las normas de rango legal requieren, en los casos expresamente previstos en disposición constitucional o legal, de un desarrollo normativo de tipo reglamentario que instrumente y permita hacer operativas las disposiciones constitucionales y legales.

En el caso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en su calidad de órgano superior de dirección de ese instituto, se encuentra facultado para emitir el Reglamento de Fiscalización, facultad que deriva de lo previsto en el artículo 44, párrafo 1, inciso ii), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe precisar que, en el artículo Transitorio Sexto del Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de

la Federación el veintitrés de mayo del presente año, se estableció, entre otras, la obligación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de expedir los reglamentos que se deriven de ese ordenamiento jurídico.

En el segundo párrafo de la disposición transitoria de referencia, el órgano legislativo federal determinó que aquellas disposiciones generales emitidas por el Instituto Federal Electoral o por el Instituto Nacional Electoral, con antelación a la entrada en vigor de ese decreto, seguirían vigentes, en lo que no se opongan a la Constitución y la propia Ley General, hasta en tanto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no emita aquéllas que deban sustituirlas.

Por otra parte, el órgano legislativo federal estableció, en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo del presente año, la obligación para el señalado Instituto de dictar las disposiciones necesarias para hacer efectivo lo establecido en ese ordenamiento, a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce.

Ahora bien, la pretensión del partido político impugnante carece de razonabilidad jurídica, ya que de revocarse el reglamento impugnado con motivo de su expedición extemporánea, llevaría a hacer inoperantes y falta de certeza de la forma y términos de como se debe de realizar la

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

fiscalización de los ingresos y gastos de los diferentes contendientes políticos.

Aunado a lo anterior, el partido político recurrente nada dice y mucho menos prueba, respecto de algún agravio que le cause la expedición de las normas reglamentarias que controvierte fuera del plazo señalado por el órgano legislativo, pues se limita a firmar de manera genérica que la emisión extemporánea justifica la revocación de esas previsiones normativas.

Cabe señalar que, con independencia de que la autoridad administrativa electoral emita las normas reglamentarias tendentes a instrumentar un ordenamiento de rango legal, fuera del plazo previsto por el órgano legislativo, debe hacerlo con la debida oportunidad, permitiendo atender a la finalidad para la que se emiten las normas reglamentarias y que estas sea acorde con los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, en el sentido que permitan a los destinatarios de las normas, previo a su aplicación, tener conocimiento cierto de las reglas, procedimientos, formalidades, requisitos, condiciones y modalidades que tendrán que satisfacer para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales.

**B. Violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.**

Los partidos Movimiento Ciudadano, Revolucionario Institucional y del Trabajo, sostienen que el Reglamento de

Fiscalización, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, resulta contrario a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, al regular materias que sólo pueden ser previstas en ley, además de no atender a lo dispuesto por el legislador, ni por el Constituyente, particularmente en cuanto a establecer una regulación particular respecto de la fiscalización de las coaliciones.

Al respecto, esta Sala Superior considera que los agravios antes precisados resultan **infundados**, en atención a los siguientes razonamientos.

En primer término, resulta necesario precisar que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sustentado diversos argumentos relacionados con los principios de jerarquía normativa y reserva de ley<sup>1</sup>, de los cuales se desprenden criterios relevantes que resultan aplicables al presente caso, y que se pueden enunciar de la siguiente forma:

a) La facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos. Normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

---

<sup>1</sup> Al respecto, cabe citar a manera de ejemplo, y no de forma limitativa, las consideraciones expresadas en las resoluciones dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-17/2002, SUP-RAP-15/2003, SUP-RAP-44/2007, SUP-RAP-89/2007, SUP-RAP-308/2009 y acumulado, así como el diverso SUP-RAP-211/2010 y acumulados.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

b) El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso principio de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones subordinadas a la ley.

c) La estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano implica que el contenido de la norma jurídica inferior no puede contravenir ni rebasar el contenido de la norma superior de la cual deriva.

En el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la estructura jerárquica de las normas, en donde la propia Constitución federal es la ley fundamental y suprema del Estado mexicano, de la cual derivan las leyes que regulan su contenido, las cuales, a su vez, pueden ser desarrolladas, especificadas o complementadas por diversas normas, tales como reglamentos, acuerdos, bases o circulares, en un proceso de individualización normativa.

d) El principio de reserva de ley implica, que una disposición constitucional delega expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que sean reglados en disposiciones de naturaleza diversa.

De esta forma, es el legislador ordinario quien habrá de expedir las normas atinentes en esa materia, quedando

proscrito que pueda hacerse en cualquier otro ordenamiento, entre ellos, el reglamento.

e) El principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

Dicho principio constriñe a expedir únicamente las disposiciones que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal, sin contrariarla, excederla o modificarla, así como a observar las normas estatales que le dan fundamento y validez al ordenamiento legal que da sustento al reglamentario.

f) Al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos, sólo se debe concretar a indicar los medios para cumplirlos y, además, cuando exista reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Al respecto, cabe señalar que sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia P.J.30/2007 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES<sup>2</sup>; así como, la

---

<sup>2</sup> Novena Época. Registro: 172521. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Constitucional. Tesis: P./J. 30/2007. Página: 1515.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

jurisprudencia 1/2000, emitida por la Sala Superior cuyo rubro es: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE

---

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN  
REGLAMENTARIA<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Consultable en Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 1, Jurisprudencia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 367 y 368.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.- La fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-028/99. Partido Revolucionario Institucional. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Ahora bien, por lo que se refiere en específico a las reglas relativas a la fiscalización de gastos y recursos de los partidos políticos estén previstas en la ley, el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere expresamente:

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

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

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

---

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/99. Partido Revolucionario Institucional. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-042/99. Coalición Alianza por México, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia por la Democracia, de la Sociedad Nacionalista y Alianza Social. 2 de marzo del año 2000. Unanimidad de votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el dos de marzo del año dos mil, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.

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

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

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.

...

Como puede advertirse de lo anterior, contrariamente a lo argumentado por los recurrentes, el propio Poder Revisor de la Constitución, previó la necesidad de establecer una regulación en torno la fiscalización de los ingresos y egresos, no sólo de los partidos políticos, sino también de las coaliciones de los mismos.

En el caso, es posible advertir disposiciones sobre el particular, tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>4</sup>, como en la Ley General de Partidos Políticos<sup>5</sup>.

En este sentido, en el artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esa Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

---

<sup>4</sup> Artículos 190 a 200, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>5</sup> Artículos 1º, párrafo 1, inciso f); 4, párrafo 1, inciso i); 7, párrafo 1, inciso f), y 50 a 84, de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, se dispone en dicho precepto que 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.

Por su parte, en el artículo 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé entre las facultades del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y en relación con la fiscalización de los partidos políticos, 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;
- c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;
- d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;
- e) Designar a los Consejeros Electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

f) Designar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización;

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

h) Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.

Ahora bien, es importante advertir que, en términos del artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejerce 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, **entre las diversas atribuciones con las que cuenta la misma, está la de revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos.**

En relación con lo anterior, en el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que entre las atribuciones del Consejo

General del Instituto Nacional Electoral se encuentra la de aprobar los reglamentos internos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del propio Instituto.

De lo antes expuesto, se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuenta con la facultad de aprobar el Reglamento de Fiscalización ahora impugnado. Ahora bien, no escapa que entre los agravios que exponen los partidos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, por una parte, se argumenta la violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, respecto de determinados artículos del referido Reglamento, en tanto que, particularmente los dos últimos, aducen que se violan dichos principios, en razón, esencialmente, a que ni la Ley General de Partidos Políticos, ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén la fiscalización de las coaliciones, sino que se refiere, en forma reiterada e individualizada, a los partidos políticos.

Al respecto, en torno a los artículos que en particular se impugnan, los razonamientos atinentes se realizan en los apartados subsecuentes.

Por otra parte, en cuanto a los argumentos en torno a que no podía establecerse en el Reglamento de Fiscalización, la regulación de los recursos manejados por la coalición, tal argumento resulta infundado, en atención a lo siguiente.

En primer término, en el artículo 85, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se prevé que, los partidos

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la propia Ley.

Asimismo, en términos del artículo 87, párrafos 1 y 2, del mismo ordenamiento, los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa; en tanto que, los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Como puede advertirse de lo anterior, las coaliciones son un claro propósito electoral, consistente en que dos o más partidos políticos se unan para postular al mismo candidato a un cargo de elección popular, en términos del convenio que suscriban dichos institutos políticos, conforme a lo establecido en el párrafo 7 del mismo precepto legal, además de que, como se establece en el párrafo 11 del artículo en cita, concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a

senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

Ahora bien, una recta interpretación de lo antes expuesto, lleva a la convicción de que una coalición de partidos políticos, si bien tiene una duración acotada a las etapas de preparación de la elección, jornada electoral, así como la de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones, ello no implica que la unión de los respectivos partidos políticos no tenga efectos respecto de los recursos que manejen los partidos políticos que se han coaligado.

Lo anterior es así, pues en el artículo 91, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se dispone que en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido.

Asimismo, en dicho precepto se dispone que en dicho instrumento deberán señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

Ahora bien, en cuanto a la distribución de competencias en materia de partidos políticos, en el artículo 7, párrafo 1, inciso

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

d), de la Ley General de Partidos Políticos, se prevé que la fiscalización de ingresos y egresos, tanto de los partidos políticos, como de sus coaliciones, entre otros, corresponde al Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, de una interpretación funcional y sistemática con base en los artículos 5, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 6 de la Ley General de Partidos Políticos, al constituir las coaliciones para participar en un proceso electoral y para tales efectos considerarse como un solo partido político, indudablemente que se les deben aplicar reglas de fiscalización al igual que a los partidos políticos con los cuales contienden.

Al respecto, cabe advertir que si bien en la Ley de Partidos Políticos, establecen determinadas reglas y principios en cuanto a los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como de la fiscalización de los mismos, no puede desconocerse que las particularidades respecto de la referida actividad de control, no pueden encontrarse tan detalladas, como lo están en el Reglamento de Fiscalización, pues es precisamente la función de este instrumento, el establecer y detallar los procedimientos, reglas, instrumentos, operaciones, en otros aspectos, que se deben particularizar a efecto de cumplir cabalmente con el control de todos los ingresos y egresos, tanto de los partidos políticos como de las coaliciones que formen.

Lo anterior se puede apreciar con toda claridad, de lo dispuesto en el artículo 1, del Reglamento de Fiscalización ahora impugnado, cuyo contenido es el siguiente:

**Objeto del Reglamento**

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y obligatoria y tiene por objeto establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, **sus coaliciones**, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, la rendición de cuentas de los sujetos obligados por este Reglamento, los procedimientos que realicen las instancias de fiscalización nacional y local respecto de la revisión de sus informes, liquidación de los institutos políticos, así como los mecanismos de máxima publicidad.

De tal forma, resulta claro que la finalidad de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Fiscalización, son la de establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización, particularizando el cómo de la comprobación de las operaciones financieras y contables de los sujetos obligados, entre los que se encuentran los partidos políticos, tanto en forma individual, como actuando en forma de coalición, y los procedimientos realizados por las áreas que integran la autoridad electoral nacional, para la fiscalización nacional y local, de los referidos sujetos obligados.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior arriba a la convicción de que resulta errónea la afirmación de los partidos políticos Movimiento Ciudadano, así como del Trabajo, en el sentido de que el control y fiscalización de los ingresos y egresos de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

los partidos políticos, sólo está previsto para estos en forma individual, no así cuando se trata de coaliciones.

**C. Negativa a incluir en el Reglamento de Fiscalización el apartado denominado “Libro Cuarto, Título VI, PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE ACTIVIDADES POLÍTICO-ELECTORALES VULNERABLES”.**

***Resumen del agravio***

El Partido Acción Nacional expresa, en esencia, que al no aceptarse su propuesta de incluir el apartado relativo a una “fiscalización forense”, el Reglamento impugnado carece de elementos mínimos para lograr una debida fiscalización a los partidos políticos y candidatos, por lo cual se inobservan las facultades constitucionales y legales del Instituto Nacional Electoral en esa materia, específicamente, en la obligación de constatar la veracidad del origen y destino de los recursos.

Considera que al limitarse a una contabilidad en línea se impide realizar una efectiva fiscalización de tales recursos, porque el actual sistema se limita a fiscalizar lo que *motu proprio* los partidos reportan, lo cual estima que limita las facultades de investigación o auditoría de dicha autoridad.

Ello, porque en su concepto, un sistema de fiscalización integral que permita determinar con toda precisión la veracidad de los recursos aplicados o recibidos, se logra con el complemento, de una fiscalización de campo.

Señala que la delincuencia, el crimen organizado y la tendencia a la baja en los niveles de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, son alarmantes de cara al proceso electoral del año dos mil quince.

Afirma que para lograr la equidad en los procesos comiciales, la fiscalización es una herramienta clave, particularmente la que evidencie el nivel de ejercicio de recursos tanto públicos como privados, ya que especialmente la fuente del financiamiento privado utilizado por quien resulta electo, determinará en gran parte el sentido de las políticas públicas que emprenda, por lo que ese tema se resaltó como una de las grandes preocupaciones de la reforma político-electoral.

Señala que resulta incorrecta la lectura que el Instituto Nacional Electoral realiza de los artículos 190 a 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al estimar que ese dispositivo legal limita sus amplias atribuciones en dicha materia a sólo trabajos de gabinete.

Igualmente, considera que la fiscalización no debe limitarse a un dictamen consolidado, sino debe ser resultado de inspecciones, investigaciones y supervisión de las cuentas y actividades, incluyendo las no reportadas por los partidos y candidatos, lo cual estima que se conseguiría al incluir la “auditoría forense” con la implementación de un área de “inteligencia de actividades político-electorales de partidos y candidatos”.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

En ese orden, estima que el Reglamento impugnado es ingenuo porque con base en la agenda que los partidos y candidatos le notifican, el Instituto Nacional Electoral aleatoriamente escoge eventos para ser auditados, lo cual estima que arroja, que no se realicen ejercicios reales de fiscalización sino que sólo se despliegue un mero instrumento de auditoría.

Lo anterior, apunta, es el primer pilar del trípode para una fiscalización efectiva.

Estima que el segundo pilar, y que también considera el apelante que falta en el Reglamento controvertido, es el de la "Inteligencia Financiera", ya que no se establecen las bases mínimas sobre las cuales debe actuar el Instituto Nacional Electoral, particularmente, las relativas a tipificar las actividades político-electorales vulnerables; la facultad de investigación forense en campo; y, su coordinación con las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con relación al tercer pilar, identifica la procuración de la justicia electoral, por lo cual considera que el reglamento debe diferenciar entre el ilícito referente a exceder los topes de campaña mediante recursos privados que provienen de actividades lícitas como la omisión en el reporte de dichas aportaciones, en contraste con el uso de recursos de procedencia ilícita.

Explica, que la omisión de reportar aportaciones privadas de procedencia lícita debe ser asimilado a la evasión fiscal, lo cual tiene que ser considerado un delito de menor gravedad que el utilizar dinero de procedencia ilícita, lo cual constituye un delito grave.

Por lo tanto, considera que se debe dotar a la Unidad Técnica de la facultad de iniciar de oficio o a petición de parte, investigaciones para inspeccionar las actividades no reportadas y la contabilidad de todos los actores políticos, así como reconocer a los actores políticos y ciudadanos, el derecho a denunciar actividades no reportadas por aquellos.

Como resultado, solicita que esta Sala Superior con plenitud de jurisdicción mandate a la autoridad responsable que se incorpore al Reglamento la inteligencia financiera y la procuración de justicia electoral.

#### ***Análisis del agravio***

Esta Sala Superior considera que el agravio planteado resulta **infundado**, porque para iniciar, se observa que si bien el partido apelante ofreció en su escrito inicial, como Anexo 1 en su escrito inicial, su propuesta de Título VI PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE ACTIVIDADES POLÍTICO-ELECTORALES VULNERABLES, así como prueba III la documental presentada al Grupo de Trabajo de la Comisión de Fiscalización en fecha veintiocho de octubre de dos mil catorce, lo cierto es que no la aportó, por lo cual la presente controversia se resuelve con base en las constancias que

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

obran en autos y, por ende, de acuerdo con las afirmaciones que realiza el apelante en su escrito de demanda, en términos del artículo 19, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que en el expediente en que se actúa no figura la propuesta anotada.

De conformidad con lo anterior, esta Sala Superior considera que el partido apelante concentra sus planteamientos en torno a tres temas:

- 1) La limitación reglamentaria en el ejercicio de las facultades de fiscalización;
- 2) La omisión de regular en el Reglamento la “Inteligencia Financiera”; y,
- 3) La procuración de la justicia electoral.

Por cuestión de método, tales planteamientos serán examinados, conforme al orden de su exposición por el partido apelante.

**1) La limitación reglamentaria del ejercicio de las facultades de fiscalización.**

Se afirma que la autoridad responsable, con la contabilidad en línea que se regula en el Reglamento controvertido, limita el ejercicio de sus facultades de fiscalización sólo a lo que los partidos políticos le reportan.

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al apelante.

Primeramente, es necesario explicar que este Tribunal Federal ha sostenido el criterio, como se puede leer entre otras ejecutorias, en la dictada en el expediente SUP-RAP-153/2014, que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en la Ley, **cuya validez queda, por supuesto, subordinado a ésta.**

Así, se ha señalado que el ejercicio de esa facultad, jurídicamente queda sujeta a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

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

Por ende, el principio de reserva de ley permite considerar que disposiciones normativas definan o den contexto al ámbito material, subjetivo, territorial y temporal, que corresponde a la propia ley.

En ese orden, la ley debe conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento el creador reglamentario llegue a sustituir o **limitar** las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

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

De ahí que, si la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico, al reglamento sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión; de ese modo, 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 exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, facultades, modalidades

o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte normativo en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal.

Debe destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, al respecto ha establecido lo siguiente:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Por ende, resulta inadmisibles conceder al partido apelante, que el Reglamento impugnado puede limitar las facultades de fiscalización que el Constituyente Permanente y el Legislador atribuyeron expresamente al Instituto Nacional Electoral.

Ahora, si bien el artículo 191, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General del Instituto, tendrá la facultad, en función de su capacidad técnica y financiera, 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, lo cierto es que el inciso d) de ese propio dispositivo jurídico, establece que a esa propia autoridad electoral administrativa le corresponde la facultad de **vigilar el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.**

Facultad que, en concepto de esta Sala Superior implica, el ejercicio de todas las acciones necesarias para garantizar,

que la fiscalización de los partidos políticos, cumpla con las finalidades constitucional y legalmente asignadas y, que en modo alguno, se limitan a lo que los partidos políticos le reporten al Instituto Nacional Electoral.

En efecto, se aprecia que el Consejo General a través de la Comisión de Fiscalización, en términos del artículo 192, párrafo 1, incisos d), e), f) y g), de la Ley General invocada, ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento, control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios, de acuerdo con las facultades siguientes:

d) Revisar las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización;

e) Supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización;

f) Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos de manera directa o bien a través de terceros especializados en la materia;

g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

Para el cumplimiento de las funciones de la Comisión de Fiscalización, ésta contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, la cual en términos de los artículos 192, párrafo 2, y 199, párrafo 1, incisos c), e), f), g), h) y k), de la Ley General en cita, que señalan:

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;

[...]

e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

f) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;

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

h) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;

[...]

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

[...]

Resulta de suma importancia destacar, que para el ejercicio de las facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización, el artículo 200 de la Ley General referida, establece que las autoridades y las instituciones públicas y privadas están obligadas a responder a esa Unidad, las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, en un plazo máximo de cinco días después de

realizada la solicitud. De igual forma la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en los plazos señalados en el párrafo inmediato anterior.

Además, se observa que el Reglamento controvertido, regula instrumentos de fiscalización que, contrario a lo que sostiene el partido recurrente, no se subordinan a lo reportado por los partidos políticos:

- a) *Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados.* De conformidad con el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, se advierte que si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará al procedimiento ahí regulado.
- b) *Visitas de verificación.* Conforme al Título IV “Visitas de Verificación” que abarca los artículos 297 a 303, se observa que las mismas tiene como fin, corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes anual, de precampaña y campaña presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

c) *Auditorías*. Por su parte, en los numerales 304 a 317, establece regulación en materia de “Auditorías a las Finanzas de los Partidos Políticos, lo cual en términos del referido artículo 304 consiste en la revisión del cumplimiento de los requisitos en materia de origen y aplicación de los recursos señalados en la Ley de Instituciones, en la Ley de Partidos, en el Reglamento, en las NIF (Normas de Información Financiera emitidas por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera), así como de los ordenamientos legales que regulen las operaciones que realicen los partidos; mismas que serán aplicables a las auditorías practicadas por terceros. El objeto de la auditoría a las finanzas, permitirá a la Unidad Técnica obtener resultados previos a la revisión de los Informes Anuales que presenten los sujetos obligados.

d) *Monitoreos*. De conformidad con los artículos 318 a 320, la autoridad fiscalizadora realizará monitoreos en diarios, revistas, otros medios impresos, espectaculares y demás propaganda en vía pública, a efecto de detectar propaganda no reportada o conciliada.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior concluye que no le asiste la razón al partido apelante, cuando afirma que el Reglamento controvertido, limita las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, únicamente a lo que los partidos políticos *motu proprio* le reporten.

**2) La omisión de regular en el Reglamento la “Inteligencia Financiera”.**

Respecto a que el Reglamento de Fiscalización omite regular las bases mínimas sobre “Inteligencia Financiera”, esta Sala Superior lo considera **infundado**.

Como es sabido la materia de “Inteligencia Financiera” y sus bases esenciales en relación con la función de fiscalización a cargo del Instituto Nacional Electoral, se encuentra regulada, cuando menos, en los artículos 32, párrafo 2, inciso c), así como 221 a 223, 438 y 439 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y, 58 de la Ley General de Partidos Políticos.

Pero además de lo anterior, se observa que en el Reglamento controvertido, no existe la omisión anotada porque con relación a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [*UIF en términos del inciso vv) del artículo 4, numeral 1, del citado ordenamiento reglamentario*] se establecen las disposiciones siguientes:

**Artículo 343.**

**Convenios de intercambio de información**

1. El Instituto podrá celebrar convenios con la SHCP, la CNBV, el SAT y la UIF, para el intercambio de información de acuerdo con la legislación aplicable con el fin de coadyuvar al logro de los objetivos señalados en los artículos 344 y 348 del Reglamento con previo conocimiento de la Comisión.

**Artículo 344.**

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

### **Responsable de la creación de los listados**

1. A fin de verificar la procedencia de los recursos obtenidos por los partidos, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, a través de las diversas modalidades de financiamiento privado, la Unidad Técnica podrá remitir al SAT y a la UIF de la SHCP, los nombres de los aportantes cuyas aportaciones a criterio de la Unidad Técnica y en el marco de la revisión, sean relevantes o inusuales.

### **Artículo 348.**

#### **De la solicitud de reportes a las autoridades**

1. La Unidad Técnica podrá solicitar a la UIF de la SHCP informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos.

2. Asimismo, la Unidad Técnica podrá solicitar a la autoridad señalada en el punto anterior, informe respecto de disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.

### **Artículo 360.**

#### **Causales de cancelación del registro**

1. La Unidad Técnica propondrá a la Comisión, la cancelación de la solicitud del Registro Nacional de Proveedores, por:

a) Ser proveedor calificado por el SAT como contribuyente con operaciones presuntamente inexistentes.

b) Ser reportado por la UIF, como persona física o moral vinculada a operaciones con recursos de procedencia ilícita.

c) A petición del propio proveedor.

### **Artículo 361.**

#### **Validación de información con autoridades**

1. La Unidad Técnica deberá verificar que la información proporcionada por los interesados en ser inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, coincide con la registrada ante el SAT.

2. La Unidad Técnica deberá solicitar a la UIF, informe si los RFC de las personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores, han sido reportados bajo el estatuto de operaciones inusuales o relevantes o en su caso, si existe algún proceso en curso por operaciones con recursos de procedencia ilícita.

De ahí, que no le asista la razón al partido apelante cuando se afirma, que en el Reglamento controvertido se omite regular lo concerniente a la “Inteligencia Financiera” para efecto de cumplir con las facultades de fiscalización otorgadas al Instituto Nacional Electoral.

### **3) La procuración de la justicia electoral.**

Con relación a que el apelante considera, que el reglamento debe diferenciar entre el ilícito referente a exceder los topes de campaña mediante recursos privados que provienen de actividades lícitas como la omisión en el reporte de dichas aportaciones, en contraste con el uso de recursos de procedencia ilícita, igualmente se considera **infundado**.

Esto es así, porque se concluye que con base en el principio de “reserva de ley” que rige al *ius puniendi*, en términos de los artículos 14, párrafo tercero, 18, párrafo cuarto, y 19, párrafo primero, de la Constitución General de la República, es al legislador y no al órgano reglamentario a quien en todo caso corresponderá sentar las bases de las conductas que serán consideradas como faltas electorales.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Lo anterior, sin que pase inadvertido que el legislador establece algunas bases de tales diferencias, por una parte, en lo que respecta al uso de recursos de procedencia ilícita, cuando menos, en los artículos 380, párrafo 1, inciso b), 383, párrafo 1, inciso c), fracción VII, numeral 1), 446, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales así como 55 y 58 de la Ley General de Partidos Políticos; y, por otro lado, en lo que atañe al rebase de los topes de gastos, por lo menos, en los numerales 229, párrafo 4, 375, párrafo 1, y 443, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, esta Sala Superior igualmente considera **infundado** lo relativo a que la Unidad Técnica debe contar con la facultad de iniciar de oficio o a petición de parte, investigaciones no reportadas en la contabilidad de los actores políticos.

Lo anterior es así, porque como ya se explicó con anterioridad, el Reglamento no puede exceder lo previsto por la Ley en cuanto a la distribución de facultades que en esa materia, se asignaron al Consejo General, a su Comisión de Fiscalización así como la Unidad Técnica de Fiscalización.

En ese orden de ideas, se aprecia que la Unidad Técnica de Fiscalización, en términos del artículo 199, numeral 1, incisos c), f) y h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigila que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente

para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos; propone a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos; y, verifica las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

Por su parte, la Comisión de Fiscalización del Consejo general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 192, numeral 1, incisos f) y g), de la misma Ley General referida, tiene las facultades de ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos de manera directa o bien a través de terceros especializados en la materia; así como de ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

Además, el Consejo General en lo que al tema interesa, según lo previsto en el artículo 190, numeral 1, inciso d), de la propia Ley General invocada, le corresponde vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.

Por tanto, se concluye que no le asiste la razón al apelante, en cuanto a que el Reglamento debe prever que la Unidad Técnica de Fiscalización, de oficio, pueda determinar el inicio de auditorías o visitas de verificación, ya que quien conforme a la Ley cuenta con la facultad para ordenarlas, es la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Respecto a que el Reglamento controvertido, en concepto del apelante, debe reconocer a los actores políticos y ciudadanos el derecho a denunciar actividades no reportadas por los partidos políticos, se considera también **infundado**.

En concepto de esta Sala Superior, ello resulta innecesario, para comenzar, porque los artículos 464, párrafo 1 y 465, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que, el procedimiento sancionador ordinario, está previsto para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas, el cual podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras; y, especialmente señala, que cualquier persona, podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral.

Particularmente, los artículos 192, numeral 1, incisos b) y e); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos b) y k); 428, numeral 1, incisos d) y g); y, 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, soportan la presentación de quejas y denuncias en materia de fiscalización, sin limitación alguna en cuanto a su promovente.

Bajo este orden de ideas, resulta importante tener presente que mediante el Acuerdo INE/CG264/2014 aprobado en sesión del diecinueve de noviembre de dos mil catorce, a través del cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Reglamento de Procedimientos

Sancionadores en Materia de Fiscalización que abrogó el aprobado mediante Acuerdo CG199/2011 del cuatro de julio de dos mil once, entre cuyas principales disposiciones relacionadas con el derecho que tienen los actores políticos y ciudadanos para presentar quejas y denuncias en la materia anotada, se pueden consultar las siguientes:

### **Ámbito y objeto de aplicación**

#### **Artículo 1**

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tal, las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

2. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue las funciones de fiscalización, el Organismo Público Local respectivo aplicará las disposiciones previstas en el presente Reglamento.

En el supuesto descrito en el párrafo anterior, el Organismo Público Local sustanciará y resolverá los procedimientos, oficiosos o de queja, que se hayan admitido con anterioridad al cese de los efectos de la delegación y que estén vinculados con el proceso de fiscalización de que se trate.

3. El Instituto podrá reasumir los procedimientos que hayan sido delegados a los Organismos Públicos Locales, asimismo, podrá ejercer su facultad de atracción, cuando así lo determine el Consejo.

### **Glosario**

#### **Artículo 2**

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

[...]

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

XVII. Queja o denuncia: Acto por medio del cual una persona física o moral hace del conocimiento del Instituto o de los organismos públicos locales hechos presuntamente violatorios de la normatividad electoral federal.

XVIII. Quejoso: Persona física, moral o partido político que solicita la investigación de posibles infracciones administrativas en materia de fiscalización.

[...]

### **Del procedimiento oficioso**

#### **Artículo 26**

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, ordenarán el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

[...]

### **Del procedimiento de queja**

#### **Artículo 27**

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

De ahí, que no le asista la razón al partido apelante, al afirmar que en el Reglamento de Fiscalización, se debe reconocer el derecho a los actores políticos y ciudadanos, para presentar denuncias o quejas por actividades no reportadas por los partidos políticos, ya que en concepto de este Tribunal Electoral, ello se encuentra suficientemente regulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el Reglamento de Procedimientos

Sancionadores en Materia de Fiscalización, que fue aprobado mediante el Acuerdo INE/CG264/2014.

Cabe destacar que un esquema similar sigue el Acuerdo INE/CG191/2014 aprobado en sesión del siete de octubre de dos mil catorce, por medio del cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Reglamento de Quejas y Denuncias, entre cuyas principales disposiciones relacionadas con el derecho que tienen los actores políticos y ciudadanos para presentar quejas y denuncias, se encuentran las reguladas en los artículos 4, 7, fracciones XXIII y XXIV y 12 del ordenamiento reglamentario invocado en este apartado.

Por tanto, carece de razón el apelante cuando afirma que existe la necesidad de que en el Reglamento de Fiscalización controvertido, se establezca el derecho apuntado.

Como resultado de todo lo anteriormente estudiado, se concluye que resultan **infundados** los agravios planteados por el Partido Acción Nacional.

#### **D. La delegación de facultades en materia de fiscalización**

Con relación a este tema, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, hacen valer que:

- a.** En los considerandos 40 y 73, así como en los artículos 1; 2, párrafo 1; 3, párrafo 1, y 4, párrafo 1, inciso a), del

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Reglamento de Fiscalización que se cuestiona, y sin mediar acuerdo de delegación, el Instituto Nacional Electoral establece a los Organismos Públicos Locales Electorales como autoridades para la aplicación del reglamento, y les adjudica la fiscalización de las agrupaciones políticas locales, las organizaciones de observadores en elecciones locales y las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como partido político local, con lo cual, deja de asumir su facultad de fiscalización, la cual constituye una facultad implícita de su función constitucional de fiscalizar las elecciones federales y locales, en contravención al acuerdo INE/CG93/2014, que determina normas de transición; aunado a que la delegación de la facultad debe cumplir las formalidades establecidas en el artículo 8 de la Ley General de Partidos Políticos.

- b.** En el artículo 7 del Reglamento de Fiscalización, se dispone que la delegación de las facultades en materia de fiscalización procede para la revisión y auditoría de los gastos ordinarios de los ejercicios fiscales anuales de los partidos políticos, y que para reasumir las funciones de fiscalización delegadas, se necesita la aprobación de una mayoría de 8 votos de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, la delegación de facultades en materia de fiscalización comprende única y exclusivamente los gastos de procesos electorales y no para la revisión y

auditoría de los gastos ordinarios, y termina automáticamente a la conclusión del proceso electoral.

Esta Sala Superior considera que no asiste la razón a las partes recurrentes, como enseguida se demuestra.

El acuerdo INE/CG93/2014, dispuso normas de transición administrativas y competenciales, en respuesta a las inquietudes de los partidos políticos con registro o acreditación en las entidades federativas, así como de los Institutos Electorales locales, a fin de crear normas claras que rijan el actuar de las autoridades fiscalizadoras en el ámbito federal y local durante esta etapa de transición, al evidenciarse problemáticas para el adecuado proceso de fiscalización; sin embargo, dicha determinación no trasciende sobre el respaldo constitucional y legal sobre el que se erige la fiscalización realizada por las autoridades electorales administrativas federal y locales.

Dicho acuerdo y los artículos 44, numeral 1, inciso j); 192, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con los artículos 7, numeral 1, inciso d); 11, numeral 1; 21, numeral 4; y 78, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, establecen como atribución reservada al Instituto Nacional Electoral únicamente lo relativo a la fiscalización de los partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales y candidatos a cargos de elección popular federal y local, así como organizaciones de ciudadanos que

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

pretendan constituirse como partidos políticos nacionales. Por su parte, el artículo 104, numeral 1, inciso r), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que corresponde a los organismos públicos locales electorales ejercer las facultades que le confiere dicha ley, así como aquellas no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y que se establezcan en la legislación local correspondiente; por lo que la fiscalización de las agrupaciones políticas locales, agrupaciones de observadores electorales a nivel local y organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político local corresponden a dichos órganos.

El hecho de que en el artículo Primero Transitorio del Reglamento de Fiscalización controvertido, haya dispuesto que los Organismos Públicos Locales establecerán procedimientos de fiscalización acordes a los que establece el propio reglamento, respecto de agrupaciones políticas locales; organizaciones de observadores en elecciones locales; y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político local, obedece a que la fiscalización de dichos entes es tarea de los mencionados órganos locales. De ahí que el Instituto Nacional Electoral no pueda fiscalizar ni delegar dicha labor respecto de sujetos que no le reconoce el Pacto Federal y las leyes secundarias aplicables.

El Instituto Nacional Electoral se encuentra facultado para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos

(nacionales y locales), sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales, y los candidatos a cargos de elección popular federal y local<sup>6</sup>.

Conforme a lo previsto en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), párrafo 6; y Apartado C, párrafo segundo, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>, el Instituto Nacional Electoral puede durante los procesos electorales federal o locales, delegar en los Organismos Públicos Electorales Locales su facultad de fiscalización, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento. Dichos mandatos se duplican en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI; y párrafo 2, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

<sup>6</sup> Artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a), párrafo 6; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 7, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de los Partidos Políticos.

<sup>7</sup> “**Artículo 41.** [...] V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. [...] **Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes: [-] **a)** Para los procesos electorales federales y locales: [...] **6.** La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y [...] **Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...] En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá: [...] **b)** Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o [...]”

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

La función fiscalizadora sobre los sujetos que se han enunciado, corresponde ejercerla de manera centralizada al Instituto Nacional Electoral, y durante los procesos electorales, la misma puede delegarse excepcionalmente a los Organismos Públicos Locales que correspondan. Para ello, se requiere la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, y en tanto que dichos organismos deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto en la ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General, como se prevé en el artículo 8, párrafos 2 y 5, de la Ley General de Partidos Políticos<sup>8</sup>.

Por lo tanto, es jurídicamente aceptable que de manera general, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya previsto disposiciones reglamentarias que fijen los parámetros que deben observarse en las labores de fiscalización que, en un determinado momento, lleven a cabo los Organismos Públicos Locales Electorales, y sin que su previsión en el Reglamento de Fiscalización impugnado implique, en sí misma, una delegación de facultades.

---

<sup>8</sup> “**Artículo 8.** [...] **2.** El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas. [...] **5.** Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.”

Los artículos del Reglamento de Fiscalización que en el caso impugna la parte actora<sup>9</sup>, contrario a su aseveración, no se ocupan de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político nacional y local, las organizaciones de observadores que participan en las elecciones locales, ni de las agrupaciones políticas locales, por lo que carece de todo sustento la afirmación que realiza la parte recurrente.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales y locales es una atribución del Instituto Nacional Electoral. Durante el tiempo en que transcurren los procesos electorales, los ingresos y egresos de los partidos políticos, sean federales o locales, pueden corresponder a actividades

---

<sup>9</sup> “**Artículo 1. [-] Objeto del Reglamento [-]** 1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y obligatoria y tiene por objeto establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, la rendición de cuentas de los sujetos obligados por este Reglamento, los procedimientos que realicen las instancias de fiscalización nacional y local respecto de la revisión de sus informes, liquidación de los institutos políticos, así como los mecanismos de máxima publicidad. [-] **Artículo 2. [-] Autoridades competentes [-]** 1. En sus respectivos ámbitos de competencia, la aplicación del presente Reglamento corresponde al Consejo General, a la Comisión de Fiscalización, a la Unidad Técnica de Fiscalización, a los Organismos Públicos Locales y sus instancias responsables de la fiscalización. [-] **Artículo 3. [-] Sujetos obligados [-]** 1. Los sujetos obligados del presente Reglamento son: [-] a) Partidos políticos nacionales. [-] b) Partidos políticos con registro local. [-] c) Coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales. [-] d) Agrupaciones políticas nacionales. [-] e) Organizaciones de observadores electorales en elecciones federales. [-] f) Organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional. [-] g) Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales. [-] **Artículo 4. [-] Glosario [-]** 1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por: [-] a) Agrupaciones: agrupaciones políticas nacionales.”

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

ordinarias, de precampaña y campaña. Por ende, es válido estimar que el Instituto Nacional Electoral, excepcionalmente, puede delegar dicha actividad a los Organismos Públicos Locales Electorales, sobre todo, porque los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a), párrafo 6; y Apartado C, párrafo segundo, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI; y párrafo 2, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no establecen alguna restricción en ese sentido.

Con apoyo en lo antes expuesto, se consideran **infundados** los planteamientos de los apelantes.

**E. Prorratio (agravios planteados en los expedientes SUP-RAP-207/2014, SUP-RAP-208/2014 y SUP-RAP-222/2014, interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática, MORENA y Partido del Trabajo, respectivamente).**

**SUP-RAP-207/2014 Partido de la Revolución Democrática.**

Plantea el apelante que los artículos 29 y 218 son ilegales por señalar que los criterios de distribución de los gastos de propaganda compartida precisados en el numeral 2 del artículo 83 de la LGPP, son aplicables para el prorratio de los gastos genéricos, confundiendo así los criterios de distribución entre los dos tipos de erogaciones que guardan una naturaleza y finalidad completamente distinta.

Respecto a los artículos 29, numeral 1, fracción II, inciso b) y 218, numeral 2, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, se realiza una errónea interpretación del artículo 83, numeral 2, incisos d), f), g), h), i), j) y k), de la Ley General de Partidos Políticos, al regular los gastos realizados en propaganda que promoció a dos o más candidatos en el ámbito local, ya que la aplicación de esos artículos reglamentarios, específicamente el 218, podría generar beneficios o perjuicios a los candidatos locales que se hayan promocionado en propaganda compartida.

En ninguna parte del Reglamento de Fiscalización se establece una tabla similar a la establecida en el artículo 83, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, que establece la forma de distribución de los gastos por propaganda compartida con dos o más candidatos en campañas locales.

Los criterios establecidos para distribución del gasto en campañas locales señalado en el inciso b) del artículo 218 del Reglamento de Fiscalización es insuficiente por citar únicamente el artículo 32, omitiendo hacer referencia a los artículos 30 y 31 del mismo ordenamiento.

Los artículos 30 y 31 del Reglamento de Fiscalización vulneran los principios de legalidad, certeza y objetividad con la incorrecta interpretación de los términos: ámbito de elección y tipos de campaña.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

El artículo 31 del Reglamento olvida determinar el prorrateo para la candidatura de Presidente de la República.

Respecto a los criterios para la identificación del beneficio contenido en el artículo 32, numeral 2, incisos b) y c), del Reglamento de Fiscalización, relativos a la propaganda en anuncios espectaculares y en salas de cine, son incorrectos al limitar el beneficio de la propaganda genérica por entidad federativa, excluyendo a Presidente de la República a nivel Federal y a Gobernadores y Jefe de Gobierno a nivel local.

El inciso g) del mismo numeral y artículo, referente a los actos de campaña, al reglamentar que durante un evento proselitista se haga una alusión gráfica a una campaña distinta a la del evento será considerado como un beneficio sujeto a ser prorrateado con el gasto del evento, toda vez que constituye un supuesto violatorio del artículo 83, de la Ley General de Partidos Políticos.

**SUP-RAP-208/2014 MORENA.**

Se plantea la existencia de omisión reglamentaria de establecer criterios con los que se evite la simulación de gastos de campaña en proporción a los efectivamente realizados por una coalición.

Al respecto, señala que la previsión de referencia, incumple con lo previsto en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, porque no se impone a los destinatarios de la

norma a que lo reportado en cada caso sea razonablemente proporcional al beneficio obtenido con la promoción conjunta.

Refiere que la expedición del reglamento carece de la debida fundamentación y motivación, pues aplica de manera mecánica y disfuncional lo previsto en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, con lo que se impide que la distribución del gasto se realice de manera equitativa, en función del beneficio obtenido por cada campaña o candidato, pues en su concepto, es un hecho notorio que con la promoción se busca generar un mayor beneficio a una campaña o candidato que a otro.

Por lo anterior, estima que la autoridad responsable es omisa en establecer que cada uno de los candidatos que se promuevan conjuntamente, deben reflejarse en la propaganda, en la misma proporción que los porcentajes de prorrateo.

Por otra parte, aduce que la distribución en el prorrateo de la propaganda genérica, debe llevarse a cabo de manera distinta, puesto que la falta de promoción de candidato alguno implica una desproporción por ese simple hecho.

**SUP-RAP-222/2014 PARTIDO DEL TRABAJO.**

Se cataloga de la misma forma a los gastos de propaganda genéricos con los gastos de propaganda compartidos; y establece criterios de campaña beneficiada y de prorrateo alejados de la norma jurídica.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Ello, porque se parte de la premisa falsa de que los criterios de distribución de propaganda compartida que promocionan a dos o más candidatos, también es aplicable para realizar el prorrateo de los gastos de propaganda genérica que no identifica a ninguno de los candidatos. Por ende, el prorrateo de gastos de campaña genérica se puede considerar como gastos indirectos sujetos a prorratearse entre los candidatos beneficiados, y no utilizar un criterio de distribución de gastos compartidos.

Se omite establecer criterios de distribución de propaganda compartida en el caso de candidatos exclusivamente locales.

Los criterios adoptados con relación a los ámbitos de elección y tipos de campaña son errados y fuera de todo sustento legal.

**Metodología para el estudio de los agravios.**

Los planteamientos expuestos por los institutos políticos apelantes se analizarán de manera conjunta, atendiendo a la materia sobre la que se plantean los motivos de inconformidad, sin que ello genere agravio alguno a los recurrentes, toda vez que el aspecto esencial para cumplir con el derecho a la tutela judicial efectiva reside en que se analicen todos los planteamientos de los justiciables.

Al respecto, resulta aplicable, en lo conducente, el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA

LESIÓN”, consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Volumen 1, Jurisprudencia, página 125.

Atento a lo anterior, esta Sala Superior procederá al análisis de los planteamientos en el orden siguiente:

**A.** Omisión de establecer criterios de prorrateo proporcionales al beneficio obtenido por cada campaña o coalición.

**B.** Aplicabilidad de los criterios de distribución de gastos de propaganda compartida a los de naturaleza genérica.

**C.** Omisión de establecer una tabla de prorrateo de gastos de propaganda compartida en campañas locales y omisión de establecer criterios de distribución de propaganda compartida en el caso de candidatos exclusivamente locales.

**D.** Omisión de considerar en el artículo 218, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, el contenido normativo de los artículos 30 y 31 del propio reglamento.

**E.** Indebida interpretación de los términos ámbito de elección y tipos de campaña.

**F.** Omisión de incluir en el prorrateo de gastos, a las candidaturas a Presidente de la República, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

**G.** Prorratio de gastos de un evento proselitista en el que se haga alusión gráfica a una campaña distinta a la del evento.

Precisado lo anterior, este órgano jurisdiccional procede al estudio de los planteamientos de los partidos políticos recurrentes.

**1. Omisión de establecer criterios de prorratio proporcionales al beneficio obtenido por cada campaña o coalición (MORENA).**

El instituto político apelante plantea, en esencia, que el artículo 218, del Reglamento de Fiscalización es contrario a lo establecido en los artículos 14, último párrafo, 16, primer párrafo, 41, bases I y V, así como 116, fracción IV, incisos b), h) y j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad, porque en esa previsión se realiza una aplicación mecánica de lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, pues por un lado omite establecer la obligación de que los candidatos que se promuevan de manera conjunta en propaganda, se reflejen en las proporciones en las que el gasto será prorratio, y por otro, omite establecer criterios de distribución de gastos proporcionales al beneficio obtenido con la propaganda difundida.

El agravio es **infundado**.

En el artículo 41, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone, entre otros, que en la Ley se señalarán las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, así como los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de esas disposiciones.

Por otra parte, en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que en el ejercicio de la función electoral, son rectores los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

En el inciso h), de la fracción IV, del señalado precepto constitucional, se prevé que corresponde a la Ley fijar los criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, mientras que en el inciso j), se dispone que en la Ley se fijarán las reglas para las precampañas y las campañas de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

Como se advierte de lo anterior, en los preceptos constitucionales que refiere el partido político apelante, no se establece algún parámetro o referente que permita

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

determinar la manera en que deben de distribuirse los gastos que se eroguen por los partidos políticos en sus campañas electorales, cuando en la propaganda correspondiente, promocionen o difundan más de una campaña electoral.

No obstante, en el señalado documento constitucional, se impone al legislador ordinario la obligación de emitir las normas tendentes a instrumentar el ejercicio del gasto que realicen los partidos políticos, incluyendo aquellos que tengan por objeto la obtención del voto ciudadano.

Es de destacarse que en el documento constitucional de referencia, en particular, en el artículo 41, base I, se establece que en la Ley se determinarán las normas en que se regulen las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden, lo que quiere decir que el Poder Revisor de la Constitución delegó al legislador, la atribución de establecer las normas, reglas, parámetros, modalidades, formas y condiciones en las que los partidos políticos participarán en los procesos electorales federales y locales.

Ahora bien, en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, se disponen las reglas a que se sujetará la distribución de gastos de la propaganda electoral de gastos genéricos, así como aquella en la que se promoció a dos o más candidatos, y los criterios para determinar las candidaturas que obtienen un beneficio a partir de un gasto realizado, delegando al Reglamento de fiscalización el

desarrollo de las normas establecidas en ese numeral, así como las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere esa norma de rango legislativo, sin que se desprenda remisión alguna para establecer supuestos de prorrateo distintos a los ahí mencionados.

A partir de lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, si bien, los partidos políticos cuentan con el derecho de participar en las elecciones, a partir de las prerrogativas y financiamiento público que se les otorga, esa participación en la contienda electiva, debe sujetarse a las previsiones establecidas por el órgano legislativo competente, lo que desde luego, incluye aquellas relacionadas con las modalidades y formas en que se difundirá la propaganda electoral tendente a la promoción de sus candidatos y la obtención del sufragio popular.

En este orden de ideas, resulta pertinente señalar que el prorrateo de los gastos de campaña, deriva de la modalidad que el legislador concede a los partidos políticos para la difusión de propaganda que incluya a dos o más de los candidatos que se postulen por un mismo partido político o coalición, a cargos de elección popular.

Derivado de ello, es de concluirse que el prorrateo o distribución de gastos entre las campañas o candidaturas que se promocionan ante el electorado para la obtención del voto en las elecciones, se traduce en uno de los procedimientos para el control y fiscalización oportuna de las erogaciones

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

que realicen los partidos políticos, con motivo de los actos realizados para la obtención del sufragio popular, motivo por el que, en términos de las disposiciones constitucionales que se han referido, compete al órgano legislativo la emisión de las normas atinentes.

Luego, ante la existencia de una disposición que impone al legislador ordinario la obligación de establecer las formas de participación de los partidos políticos en los procesos electorales, así como la de emitir las normas tendentes a establecer los procedimientos de control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de las erogaciones que realicen en los procesos electorales, y la correlativa obligación de los partidos políticos de ajustar sus actos a las normas constitucionales y legales que le facultan y señalan la manera en que intervendrán en los procesos electorales, resulta evidente que son los partidos políticos los que deben respetar las modalidades establecidas por el legislador para su intervención en los procesos electorales y no las autoridades legislativas o administrativas, las que se encuentran vinculadas a emitir disposiciones que regulen supuestos de participación, verificación y control, de los actos de los partidos políticos.

De lo antes expuesto deriva lo infundado del agravio expuesto por el partido político apelante, toda vez que, por una parte, y en atención al principio de reserva de Ley, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encontraba impedido para emitir normas reglamentarias en

que se contemplaran supuestos de prorrateo distintos a los establecidos en la Ley, precisamente, por tratarse de tópicos que, por disposición constitucional, deben ser normadas por el Legislador.

Por todo ello, también resulta infundada la alegación de que el artículo 218 del Reglamento de Fiscalización es contrario a lo dispuesto en los artículos 14, último párrafo, 16, primer párrafo, 41, bases I y V, así como 116, fracción IV, incisos b), h) y j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad, toda vez que, la existencia de reserva de Ley para que sea el legislador ordinario el que establezca las formas de participación y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos empleados en ello, permite arribar a la conclusión de que son los partidos políticos los que se encuentran obligados a ajustar su conducta a los supuestos establecidos por el legislador y desarrollados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el reglamento cuestionado, con la finalidad de que exista certeza respecto de los contenidos de la propaganda electoral, así como de la manera en que se deben computar los recursos erogados, para los efectos de la fiscalización conducente, sin que puedan establecerse supuestos o modalidades no establecidas en normas de rango legal.

**2. Aplicabilidad de los criterios de distribución de gastos de propaganda compartida a los de naturaleza genérica.**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Plantean los partidos políticos apelantes que la propaganda genérica de campaña es de naturaleza y finalidad distinta a aquella que se difunde con el objeto de promocionar campañas y candidatos específicos postulados por los partidos políticos, pues en la primera, no se alude o se solicita el voto a favor de alguna candidatura o campaña en particular, de manera que consideran indebido que la distribución de gastos se realice con las proporciones relativas a los gastos de propaganda compartida, ya que ello, por sí mismo, guarda desproporción.

El motivo de inconformidad es **infundado**.

Para dar respuesta al planteamiento de los apelantes, resulta necesario señalar que en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos se establecen dos supuestos para prorratear los gastos de campaña, así como los criterios para determinar los supuestos en los que los gastos benefician a un candidato.

En efecto, en el párrafo 1, de la señalada disposición, se prevén los gastos genéricos de campaña y los supuestos en los que las erogaciones realizadas, encuadran en el señalado supuesto normativo y son, a saber: **A.** Cuando el candidato o la coalición promuevan o inviten a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña; **B.** En los que se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, siempre y cuando no se

identifique algún candidato o tipo de campaña, y **C.** Cuando se publique o se difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos, o los contenidos en sus plataformas electorales.

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

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

El aspecto anterior, se retomó por el legislador ordinario, al señalar en el artículo 12, párrafo 2, de la Ley General de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

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

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

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

La conclusión anterior adquiere sustento en lo señalado en los artículos 12, párrafo 2, 229, 253, párrafo 7, 374, 379, 393, 312 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales – en los que se prevén coaliciones, topes de gastos de campaña, características de las mamparas electorales, registro de aspirantes a candidatos independientes, Derechos de los candidatos independientes,

y acceso a radio y televisión de candidatos independientes-, así como 87, párrafos 12 y 15, y 91, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos –En los que se regulan coaliciones, pues todas esas disposiciones normativas, guardan como característica común que se alude a un cargo público específico.

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

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

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

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

que: **A.** Se mencione el nombre del candidato; **B.** Se difunda la imagen del candidato, y **C.** Se promueva el voto a favor de la campaña de manera expresa.

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

De lo hasta aquí expuesto, es de destacarse que el párrafo 1, del señalado artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, no refiere la manera en que deben prorratearse los gastos que se realicen con motivo de la propaganda electoral que se difunda para promocionar un conjunto de campañas o candidatos que no se especifiquen en la propia propaganda, no obstante, este órgano jurisdiccional considera que las previsiones normativas antes enunciadas, deben interpretarse de manera sistemática y funcional, a fin de otorgar coherencia al sistema normativo y cumplir con la finalidad para la que se emiten las normas.

A partir de ello, este órgano jurisdiccional concluye que el párrafo 1, del artículo 83, de la Ley General de Partidos Políticos, en el que se dispone que los gastos genéricos de campaña deben prorratearse entre las campañas

beneficiadas, debe ser entendido en conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2, del propio artículo, en el sentido que le resultan aplicables los criterios establecidos para la distribución de gastos de campaña en que se promoció a dos o más candidatos.

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

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

Ello, porque se somete al electorado a la exposición de los mensajes que se pretenden transmitir con la propaganda, y que tienen como finalidad, la obtención del voto ciudadano a

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

favor de los candidatos postulados por un partido político o coalición, lo cual puede repercutir en la reflexión que el elector realiza sobre el sentido en que emitirá su voto, motivo por el que, resulta evidente que el gasto o recursos erogados deben distribuirse entre todas aquellas candidaturas que adquieren un beneficio a partir de esa propaganda.

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

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

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

Robustece lo anterior que, de la revisión puntual que este órgano jurisdiccional realiza de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos, no advierte alguna otra disposición tendente a establecer las bases y procedimientos para el prorrateo de los gastos genéricos de campaña, ni tampoco se señala alguna por los institutos políticos apelantes.

Así, ante la inexistencia de otras normas de rango constitucional o legal en las que se establezcan las directrices, modalidades y términos en los que se debe distribuir el gasto de esa propaganda, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encontraba impedido para establecer supuestos no contemplados en las disposiciones de esa jerarquía normativa, tal y como lo pretenden los recurrentes, pues con ello excedería el ámbito de sus facultades y se traduciría en una transgresión al principio de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

reserva de Ley al que se encuentra constreñido, de ahí lo infundado del agravio. Consecuentemente al seguir en el reglamento los únicos parámetros establecidos por el legislador, se considera el reglamento se encuentra emitido conforme a derecho por lo que respecta al tema impugnado.

**3. Omisión de establecer una tabla de prorrateo de gastos de propaganda compartida en campañas locales, y omisión de establecer criterios de distribución de propaganda compartida en el caso de candidatos exclusivamente locales.**

Se plantea que en el Reglamento de Fiscalización se omite la inserción de una tabla en la que se precise la forma de distribución de los gastos por propaganda compartida en campañas exclusivamente locales, en términos similares a la que se presenta en el primer párrafo del artículo 218 del señalado ordenamiento reglamentario en la que se presentan los porcentajes de prorrateo entre campañas federales y federales y locales.

El agravio es **infundado**.

La calificativa al planteamiento obedece a que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no se encontraba obligado a señalar en una tabla específica los porcentajes en que deben prorratearse los gastos genéricos de campaña local, toda vez que, en términos de lo dispuesto en el artículo 83, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, su obligación se circunscribe al desarrollo de las normas de esa

disposición, así como el establecimiento de las reglas para el registro contable y la comprobación de los gastos de campaña de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, a través del Reglamento de Fiscalización.

Esta obligación se cumplimentó por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del prorrateo de las campañas locales, precisamente, con las normas señaladas en el artículo 218, párrafo 2, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, en las que se dispone, en esencia que, para campañas locales, en los casos en que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, la distribución de gastos se realizará con base en lo siguiente:

- Primero, se procederá a identificar a los candidatos beneficiados con la promoción.
- Se identificará el tope de gasto de cada uno de los candidatos beneficiados.
- Se sumarán los topes de gastos de campaña de todos los candidatos beneficiados.
- El resultado de la adición anterior, se dividirá entre cada uno de los topes de gasto de cada candidato beneficiado, dicho resultado, será el referente para asignar el porcentaje del gasto.
- El porcentaje que corresponda a cada candidato, respecto del gasto, servirá de base para calcular el

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

monto que corresponde reconocer a cada candidato en el informe respectivo.

Como se advierte de lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableció las reglas para la distribución del gasto de campaña, entre aquellos candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, que se vean beneficiados de la propaganda que se difunda.

Es de señalarse que el método de distribución de gasto antes señalado, resulta acorde con el principio de equidad y de proporcionalidad en materia electoral, toda vez que permite que las candidaturas que obtuvieron un beneficio con la difusión de propaganda de campaña genérica, y/o conjunta, se afecten de manera proporcional al límite de recursos que pueden erogar con motivo de la campaña respectiva.

De igual manera, cumple con el principio de equidad, en razón de que cada uno de los candidatos beneficiados se encuentra en situaciones particulares diversas, en específico, respecto del límite de recursos que pueden erogar en la realización de sus correspondientes campañas electorales, lo que es fácil advertir, si se toma en cuenta que un gasto determinado, puede implicar sólo una fracción del tope de gastos de campaña establecido para una campaña, mientras que para otra, podría, incluso, rebasar el tope o límite correspondiente.

En este orden de ideas, también es de apuntarse que el procedimiento determinado en el Reglamento de

Fiscalización para establecer porcentajes de prorrateo por tipo de campaña, se encuentra dirigido a regir en los procesos electorales federales y locales, y tomando en consideración la existencia de pluralidad de condiciones por las que los topes de gastos de campaña varían en cada uno de los tipos de elección del ámbito local, resulta evidente, que la elaboración de una tabla que contenga todas las posibilidades de prorrateo, se encontraría condicionada a que no existan variantes en los topes de gastos de campaña que se determine para cada elección.

Así, si la responsable se encontraba obligada a establecer las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos genéricos y conjuntos de campaña, lo cual se cumplimentó con la emisión de las disposiciones establecidas en el artículo 218 del Reglamento de Fiscalización en los términos antes precisados, resulta evidente que el motivo de inconformidad relativo a insertar una tabla que contenga los porcentajes de prorrateo entre campañas locales, es inundado, al no existir la obligación de establecer los criterios en la forma y términos pretendidos por los recurrentes.

**4. Omisión de considerar en el artículo 218, párrafo 2, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, el contenido normativo de los artículos 30 y 31 del propio reglamento.**

Se plantea que en el procedimiento para el prorrateo de gastos de propaganda genérica o conjunta, en tratándose de campañas locales, la autoridad responsable omite tomar en

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

consideración lo dispuesto en los artículos 30 y 31 del propio Reglamento de Fiscalización, ya que, en su concepto, sólo se alude a lo establecido en el número 32 del propio reglamento.

Es **infundado** el motivo de inconformidad.

Lo anterior es así, en virtud de que, tal y como se ha explicado en párrafos previos, en el artículo 30 del Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral retomó los conceptos de ámbitos de elección y tipo de campaña.

En efecto, el concepto de tipo de campaña para efectos de fiscalización de los recursos erogados como motivo de las mismas, lo deriva de lo previsto en los artículos 41, base IV, párrafo segundo, y 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se hace la distinción específica entre la duración de las precampañas y campañas para cargos de elección popular del ámbito federal y las correspondientes a las entidades federativas, así como del artículo 12, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que la regulación de la participación de los partidos políticos en los procesos electorales federales o locales se regulará en la Ley General de Partidos Políticos, y en el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción I, de ese último ordenamiento, en el que se precisa que en los informes de gastos de campaña que se presenten por los partidos políticos, deberán precisar, entre otros, el ámbito territorial correspondiente.

Por lo que respecta a tipo de campaña o elección, el órgano legislativo también emitió normas tendentes a clarificar su contenido, en el sentido de que se trata del cargo específico que habrá de elegirse, a partir de lo señalado en los artículos 12, párrafo 2, 229, 253, párrafo 7, 374, 379, 393, 312 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales – en los que se prevén coaliciones, topes de gastos de campaña, características de las mamparas electorales, registro de aspirantes a candidatos independientes, Derechos de los candidatos independientes, y acceso a radio y televisión de candidatos independientes-, así como 87, párrafos 12 y 15, y 91, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos –En los que se regulan coaliciones, pues todas esas disposiciones normativas, guardan como característica común que se alude a un cargo público específico.

Ahora bien, en el artículo 31 del Reglamento de Fiscalización, la autoridad responsable estableció la manera de obtener los porcentajes de prorrateo por ámbito y tipo de campaña, precisando tres incisos, en los que, en esencia, se dispone:

- Respecto del inciso a), relativo a campañas a senadores, los cuales corresponden al ámbito federal, puntualizó que una vez determinado el porcentaje de prorrateo correspondiente a ese tipo de campaña en términos de los dispuesto en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, el gasto cuantificado para ese tipo de campaña, se distribuirá entre los candidatos

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

beneficiados, en proporción al límite de gastos de campaña que le corresponda, según la entidad federativa.

- Por lo que hace al b), la responsable aludió al ámbito federal y al tipo de campaña a diputados federales, precisando que el prorrateo del porcentaje del gasto derivado de la aplicación del artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, se llevará a cabo de manera igualitaria entre los candidatos beneficiados.
- Por último, en el inciso c), el Consejo General estableció que una vez determinado el gasto de campaña que corresponde ser cuantificado en el ámbito local, en términos de los dispuesto en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, el monto se distribuiría entre los tipos de campaña y candidatos beneficiados, conforme con lo previsto en el artículo 218 del propio reglamento.

A partir de lo antes precisado, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que en el artículo 30 del Reglamento cuestionado, la autoridad administrativa electoral puntualizó lo que para fines de fiscalización, debe entenderse por ámbito de elección y por tipos de campaña, mientras que en el artículo 31, precisó la manera en que serán prorrateados los gastos genéricos o conjuntos de campaña, entre los candidatos y campañas beneficiadas.

Ahora bien, lo infundado del agravio expuesto por los apelantes reside en que, contrariamente a lo que afirman, en el inciso b), del párrafo 2, del artículo 218 del Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sí tomó en consideración lo dispuesto en los artículos 30 y 31 del propio ordenamiento reglamentario.

Ello se advierte, a partir de la revisión puntual de la propia disposición, en la que se prevé el procedimiento que se debe llevar a cabo para prorratear los gastos genéricos o conjuntos de los tipos de elección beneficiados en el proceso electoral del ámbito local.

En efecto, en el inciso b), del párrafo 2, del artículo reglamentario cuestionado, se prevé puntualmente el procedimiento y operaciones aritméticas que debe llevar a cabo la autoridad competente para la distribución de gastos genéricos de campaña que beneficien a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, el cual es, en esencia, el siguiente:

- Identificación de los candidatos beneficiados en el ámbito local, con independencia de que se trate de propaganda compartida (conjunta) o genérica.
- Cuantificación del gasto que debe prorratearse entre los candidatos locales beneficiados –se precisa que cuando se actualice el supuesto en que los candidatos beneficiados sean del ámbito federal y local, se procederá a hacer una primera distribución del gasto en

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

los términos previstos en la Ley General de Partidos Políticos, y posteriormente a realizar el prorrateo entre los candidatos beneficiados del ámbito local-

- Para determinar el porcentaje de gasto que debe cuantificarse en cada campaña, se debe identificar el tope de gasto de cada candidato beneficiado.
- Luego se sumará el tope de gastos de todos los candidatos locales beneficiados.
- Para obtener el porcentaje del gasto correspondiente, se dividirá el resultado de la suma antes mencionada, entre cada uno de los topes de campaña.
- A partir de cada porcentaje obtenido, se calculará el monto que debe cuantificarse en el informe de gastos de campaña de cada candidato beneficiado.

Como se advierte de lo anterior, contrariamente a la afirmación de los apelantes, en la señalada previsión reglamentaría, sí se toman en consideración las previsiones contenidas en los artículos 30 y 31 del propio ordenamiento, en los que se puntualiza lo que es ámbito de elección y tipo de campaña, así como el prorrateo que resulta aplicable a cada uno de ellos.

Ello porque, se hace la distinción entre los ámbitos de elección y tipos de campaña, en el sentido de precisar que el monto sujeto a prorrateo, debe distribuirse, en un primer momento entre los ámbitos de elección correspondientes,

esto es, del ámbito local o, en su caso, del ámbito federal y local, atendiendo a las campañas beneficiadas.

Asimismo, refiere que una vez determinado el monto que debe prorratearse entre los candidatos del ámbito de elección local, la distribución se llevará a cabo entre los candidatos y tipo de elección, atendiendo proporcionalmente, al tope de gastos de campaña de cada uno de ellos, de ahí lo infundado del agravio.

**5. Indebida interpretación de los términos ámbito de elección y tipos de campaña.**

El Partido de la Revolución Democrática expone que el término “ámbito” alude a un área geográfica de elección o espacio, comprendido dentro de límites determinados, mientras que, en su concepto, por tipo de campaña, debe entenderse cada uno de los cargos de elección popular a que corresponde un cargo de elección popular, por lo que, desde su perspectiva, el prorrateo del gasto de propaganda genérica o conjunta, debe llevarse a cabo, directamente, a partir de la suma de todos los topes de gastos de las campañas que se benefician de la promoción y no en función de los porcentajes que se asignan en el artículo 218 del Reglamento controvertido.

Por ello concluye que la aplicación de las normas establecidas en el señalado precepto reglamentario, impide que el prorrateo de los gastos genéricos y compartidos de campaña, se reflejen de manera proporcional y equitativa al

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

beneficio que cada candidato obtiene de la promoción correspondiente.

A partir de ello, el recurrente pretende que se distribuyan los gastos genéricos y compartidos de campaña, de una manera diferente a la señalada en el ordenamiento reglamentario cuestionado, y para ello, expone una propuesta y tabla de distribución de gastos, en función de los topes de gastos de campaña de cada candidato.

Los planteamientos son **infundados**.

En principio, es de señalarse que los conceptos de “ámbito” y “tipo de campaña” precisados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los artículos 4, inciso tt), y 30, del Reglamento de Fiscalización cuestionado, en el que, en esencia, señaló que existen dos ámbitos de elección, uno federal y uno local, dentro de los cuales, se cuenta con tipos de campaña precisos, pues para el ámbito de elección federal señaló que con las de presidente, senadores y diputados, mientras que en el ámbito de elección local, los tipos de campaña son las de gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal, Jefes Delegacionales para el Distrito Federal, diputados locales y presidentes municipales o ayuntamiento, adquieren sustento constitucional y legal en los términos precisados en los apartados 2 y 4, del estudio de los agravios relativos al prorrateo de gastos genéricos y conjuntos de campaña que se realiza en la presente ejecutoria, pues como ya se señaló, se trata de conceptos que fueron retomados por

la autoridad administrativa electoral, a partir de las disposiciones constitucionales y legales ahí referidas.

Ahora bien, como se ha señalado con antelación, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al ejercer su facultad reglamentaria en la emisión del Reglamento de Fiscalización, en lo que al caso interesa, se encuentra obligado a verificar el cumplimiento a las disposiciones, principios, reglas y valores constitucionales, así como a observar el principio de reserva de Ley, en el sentido de que las normas que emita, no pueden establecer supuestos no contemplados en la legislación aplicable.

En este orden de ideas, por lo que hace al prorrateo de gastos de campaña, en la emisión del reglamento cuestionado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, solo se encuentra facultado para desarrollar las normas establecidas en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, tal y como se desprende del párrafo 4, del mencionado precepto, pero no para modificar o crear supuestos distintos a los establecidos en la legislación.

De esta manera, si el legislador estimó pertinente que a la distribución de gastos genéricos entre las campañas beneficiadas, le resultaban aplicables los porcentajes de prorrateo que estableció para aquellos de propaganda conjunta en la que se promociona a dos o más candidatos, resulta evidente que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se encontraba obligado a acatar la señalada

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

previsión normativa en los términos establecidos en el artículo 83, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

Cabe reiterar que ante la inexistencia de disposiciones constitucionales que señalen parámetros específicos para el prorrateo de los gastos genéricos y compartidos de campaña, así como la delegación al legislador para el desarrollo normativo correspondiente, y la inexistencia de otras disposiciones de rango legal que permitan realizar una interpretación diversa para distribuir esas erogaciones, la actuación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al emitir el artículo aquí impugnado, se ajustó a las disposiciones constitucionales y legales, así como a los principios de certeza y seguridad jurídica, al establecer de manera, cierta, objetiva y puntual, la manera en que se deben reflejar los gastos compartidos y genéricos de campaña en los informes que se presenten por los partidos políticos ante la autoridad electoral, de ahí lo infundado del planteamiento del apelante.

Ahora bien, por cuanto hace a la propuesta que presenta el Partido de la Revolución Democrática para que se modifique el reglamento que se cuestiona, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que no es dable obsequiar la providencia solicitada.

Ello es así, en razón de que la propuesta la hace depender de que los conceptos de “ámbito” y “tipo de elección” se conciben indebidamente por el Consejo General del Instituto

Nacional Electoral, de manera que al haberse desestimado el planteamiento del que se hace depender la propuesta de mérito, también lo es la pretensión de modificación solicitada.

**Adicionalmente cabe precisar que el Consejo General diferencio debidamente el ámbito federal y local por una parte y por la otra el ámbito geográfico, que es el que se refiere a la circunscripción territorial.**

**6. Omisión de incluir en el prorrateo de gastos genéricos de campaña, a las candidaturas a Presidente de la República, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

Sostienen los partidos políticos recurrentes que en relación con los gastos genéricos de propaganda de campaña, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral fue omiso en establecer que en la distribución del gasto, se contemple a los candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además, el Partido de la Revolución Democrática señala que en el artículo 31 del señalado Reglamento de Fiscalización, se omite tomar en consideración que de la propaganda genérica, también se ve beneficiado el candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El agravio es **infundado**.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Para justificar lo anterior, resulta necesario señalar que, en términos de lo previsto en el párrafo 1, del artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, el procedimiento de distribución de gastos genéricos de campaña, obedece a las reglas previstas en todo el precepto legal, de manera que, como ya se dijo, le resultan aplicables las reglas establecidas en los párrafos 2 y 3 del propio dispositivo.

En este orden de ideas, el primero de los aspectos que, en términos de la señalada disposición, debe determinarse, son las campañas beneficiadas, a partir de los supuestos establecidos en el artículo 32 del propio Reglamento de Fiscalización.

Una vez que se cuenta con la definición de las campañas que se vieron beneficiadas a partir de un gasto genérico de campaña, se debe proceder a verificar si los hechos encuadran en los supuestos establecidos en el párrafo 2 del propio artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos.

A manera de ejemplo, cuando la propaganda genérica de campaña, se considere que beneficia a los candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores, Diputados Federales, y a una campaña local, cobra aplicabilidad el supuesto contemplado en el inciso d), del mencionado párrafo 2, en el sentido que, deberá hacerse una primera distribución del gasto, asignando el quince por ciento al candidato a Presidente de la República; un treinta y cinco por ciento al candidato a Senador; en un veinticinco por

ciento al Diputado Federal y un veinticinco por ciento a la campaña local respectiva.

Ahora bien, el prorrateo de los recursos empleado de manera genérica, no concluye con la señalada distribución, como acontecería en el supuesto de que se tratara de propaganda conjunta, en la que los candidatos se encuentran identificados plenamente, sino que, al tratarse de propaganda con la que se promueve a un conjunto de candidatos, lo procedente es realizar una segunda distribución de los recursos empleados entre aquellas campañas que corresponden a un tipo de elección que se benefició de la respectiva difusión.

Así, en un primer momento, ya no procedería realizar una segunda distribución, para el tipo de campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del ámbito federal, puesto que en ese supuesto, cada partido político o coalición respectiva, sólo postula a un candidato, de manera que no podría prorratearse el gasto correspondiente entre más de uno.

Ahora bien, dado que la propaganda benefició también a los candidatos a senadores, es preciso señalar cuales de los candidatos de ese tipo de elección son los que deben ser afectados con el gasto respectivo. Para ello, se procede a utilizar el criterio establecido en el artículo 32, párrafo 1, incisos b) y c), relativo al ámbito geográfico en que se realizó la difusión.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Así, cuando la difusión se realiza en una entidad federativa, el treinta y cinco por ciento del gasto que corresponde al tipo de elección de senador, por lo que se procede a determinar el monto que corresponde al señalado porcentaje, para incluirse en el informe de gasto de la respectiva campaña.

Cuando se identifique que el gasto benefició a los candidatos a senadores de dos entidades federativas, se procederá a distribuir el monto entre los candidatos postulados en ambas entidades federativas, en proporción al tope de gastos de campaña que corresponda, según la entidad federativa que se trate; para ello, resulta aplicable el criterio establecido en las fracciones IV, V y VI, del inciso b), del párrafo 1, del artículo 218 del Reglamento de Fiscalización, en el sentido de que se sumarán los topes de gastos de campaña para senador de cada una de las entidades federativas, y luego se dividirá entre cada uno de ellos a efecto de obtener el porcentaje de distribución que corresponde a cada uno de ellos, para luego realizar la cuantificación del monto que se debe reportar en cada uno de los informes.

Cabe precisar que el mismo procedimiento resulta aplicable cuando el beneficio involucre campañas de senador de tres o más entidades federativas.

Siguiendo con el orden planteado, por lo que respecta al tipo de elección de diputados del ámbito federal, el veinticinco por ciento del gasto que corresponde distribuirse, deberá llevarse a cabo de manera equitativa entre los candidatos

beneficiados, utilizando para ello, el criterio alusivo al ámbito territorial en que se realizó la difusión, en términos de lo previsto en el artículo 31, párrafo 1, inciso b), del señalado Reglamento, de manera que debe atenderse al espacio geográfico en que se difundió la propaganda, para efecto de identificar los distritos electorales conducentes.

Por último, en tratándose del veinticinco por ciento que corresponde al ámbito de elección local, también puede encontrarse sujeto a una segunda distribución del gasto, lo cual, desde luego, deriva de la aplicación de los criterios de campaña beneficiada establecidos en el artículo 32 del propio Reglamento de Fiscalización.

En este sentido, si se determina que los tipos de campaña beneficiadas son las relativas a Gobernador, Diputados locales y Presidente Municipal e integrantes de los ayuntamientos, se debe proceder a la suma de los topes de gastos de campaña de todas las campañas que obtuvieron beneficio de la erogación genérica de campaña, para luego obtener el porcentaje de prorrateo que corresponde reportarse en cada uno de los informes de gastos, dividiendo el resultado de la adición mencionada, entre cada uno de los topes de gastos de los candidatos que obtuvieron un beneficio, a fin de cuantificar el monto de los recursos que corresponde a cada candidato.

El procedimiento descrito con antelación, es el que resulta aplicable en tratándose de prorrateo de gastos genéricos de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

campana, en relación con los candidatos que obtuvieron algún beneficio.

Atento a todo lo expuesto, es de concluirse que el prorrateo de gastos de campana, en los términos establecidos por el legislador y desarrollado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el Reglamento de Fiscalización, constituye un procedimiento complejo, integrado por etapas tendentes a la distribución equitativa y proporcional de los recursos empleados en las campañas electorales, a partir del beneficio obtenido por los candidatos postulados por un partido político o coalición entre los tipos de campana de los ámbitos federal y local.

En el caso, los planteamientos de los instituto políticos apelantes son infundados, porque parten de la premisa inexacta de que en el prorrateo de gastos genéricos de campana, no se prevé que en la distribución de las cargas económicas se contemplen las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Lo infundado de la premisa antes aludida estriba en que, como se ha señalado en el presente apartado, en la primera etapa del procedimiento de distribución de gastos genéricos de campana, en la que se determina el ámbito de elección federal y local, así como los tipos de elección federal, sí se contempla la afectación a la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que en la segunda

etapa, en la que se procede a la distribución de la parte correspondiente a los tipos de campaña del ámbito local, se observa que se encuentran incluidas las candidaturas a Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Cabe precisar que en el artículo 31 del Reglamento de Fiscalización, se alude al prorrateo que debe realizarse entre los candidatos, en atención al ámbito de elección y tipo de campaña, sin que ahí se aluda a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se trata de reglas tendentes a establecer las reglas del segundo momento de distribución del gasto atinente, de ahí que no resulte contrario al ordenamiento jurídico que en esa norma no se señale algún criterio para distribuir el gasto que deba contemplarse en el informe de la campaña mencionada.

Sin embargo, contrario a la afirmación del recurrente, sí contempla que, de ser el caso, la distribución de gasto, impacte en el informe correspondiente a las elecciones de gobernador, al señalar de manera abierta que, el prorrateo se realizará entre todas las campañas del ámbito local que se vean beneficiadas con el gasto, lo cual se ha referido y ejemplificado en párrafos previos, de ahí lo infundado del agravio.

**7. Prorrateo de gastos de un evento proselitista en el que se haga alusión gráfica a una campaña distinta a la del evento.**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Expone el Partido de la Revolución Democrática que el contenido normativo del inciso g), del numeral 2, del artículo 32, del Reglamento de Fiscalización, es contrario a lo señalado en el artículo 83, de la Ley General de Partidos Políticos, porque en su concepto, la organización y celebración de un acto de campaña, puede implicar que los asistentes a un evento, acudan con elementos gráficos como pancartas, playeras, o letreros que identifiquen a una campaña diversa a la que se refiere el acto de campaña, y con ello, se generaría una afectación en el gasto de una campaña que no organizó, ni participó del evento.

El planteamiento es **infundado**.

El calificativo del agravio deriva de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al establecer la regla cuestionada instrumenta de manera coherente lo dispuesto en el artículo 83, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos, en la que se establecen los supuestos normativos para adjudicar un beneficio obtenido por un gasto .

En efecto, en la señalada previsión legal se dispone que, se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando se mencione el nombre o se difunda la imagen del candidato, o cuando se promueva el voto a favor de la campaña correspondiente de manera expresa.

En este orden de ideas, es de destacarse que una interpretación literal de lo dispuesto en el señalado precepto legal, permitiría arribar a la conclusión de que en todo acto

proselitista en que se actualice cualquiera de los supuestos señalados, implicaría por sí mismo, un beneficio para candidatos de ámbitos y tipos de elección ajenos a aquel en que se realiza el evento proselitista, lo cual podría resultar desproporcionado, máxime si se toma en consideración que un candidato postulado en una campaña local, podría no resultar beneficiado de un acto realizado en una entidad federativa distinta de aquella en la que se desarrolla el proceso electoral en que contiene.

No obstante lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al instrumentar en el artículo 32, numeral 2, inciso g), del Reglamento de Fiscalización la previsión antes mencionada, otorga contenido, alcance y coherencia a la manera en que debe identificarse el beneficio que un gasto de campaña reporta a una campaña o un candidato en concreto, pues toma en consideración el elemento geográfico para definir si un acto proselitista es susceptible de beneficiar a un candidato, cuando se difunden elementos gráficos que los aludan.

En efecto, la lectura integral de la disposición de referencia permite a esta Sala Superior arribar a la conclusión de que, la primera condición para determinar si las erogaciones realizadas con motivo actos de campaña, son susceptibles de distribuirse entre los candidatos, consiste en que se trate de candidatos que correspondan a la zona geográfica donde se lleva a cabo el evento.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Luego, como elemento para determinar la existencia de beneficio a favor de una campaña, la responsable señala los supuestos consistentes en que se trate de candidatos que hayan participado en el evento, mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros, o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.

En este orden de ideas, la previsión cuestionada, resulta acorde con lo previsto en el artículo 83, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos, porque tiene por objeto el desarrollo de esas previsiones, sin que se advierta que exista un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria, puesto que la autoridad procedió a acotar la previsión normativa de rango legal, a aquellos supuestos en los que objetivamente, pueda actualizarse un beneficio a favor de campañas específicas.

Además, es de señalarse que la disposición reglamentaria que se cuestiona, se emitió en cumplimiento de lo previsto en el artículo 83, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, precisamente, porque el supuesto aludido por el recurrente se contempla en el párrafo 3, del precepto legal referido, de manera que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encontraba vinculado a instrumentarla, e impedido para emitir una norma distinta que variara el contenido normativo o que hiciera nugatoria la regla impuesta por el legislador de considerar que las erogaciones de gastos relativos a actos de campaña, en los que se promoviera a un

candidato, debían de prorratearse entre todas las campañas que obtuvieran un beneficio.

Así, dado que la disposición de referencia, constituye un supuesto contemplado por el legislador y que no podía modificarse o hacerse nugatorio por la autoridad responsable, el agravio bajo estudio resulta **infundado**.

Cabe precisar que el Partido de la Revolución Democrática plantea la posibilidad de que a un determinado evento acudan ciudadanos portando playeras, pancartas o letreros alusivos a diversos a aquél que lleva a cabo el acto de campaña, lo que considera, vincularía al candidato promocionado por esos ciudadanos, a formar parte del prorrateo de gastos correspondiente.

Al respecto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión que los supuestos que plantea el instituto político apelante, constituyen hipótesis que, de llegar a actualizarse, tendrían que ser analizadas por la autoridad competente, atendiendo al caso concreto, y valoradas, conforme con las condiciones particulares y contexto en que se presente, de manera que la determinación que al efecto se adopte, deberá de justificarse con la debida fundamentación y motivación, respecto de la acreditación de la existencia de que el acto generó un beneficio al correspondiente candidato.

**F. Pago de obligaciones de los partidos por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

El Partido de la Revolución Democrática controvierte lo establecido en los artículos 40, 223, 287, 349, 350, 351, numeral 1, incisos b) y c), 353, numeral 3, 354, numeral 2 y 355 del Reglamento de Fiscalización.

Respecto de los referidos artículos, el partido político apelante aduce como agravios, en lo sustancial, que:

En los artículos 40, 223, 351, numeral 1, incisos b) y c), y 353, numeral 3, y 354, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, se omitió establecer reglas específicas para que la Unidad Técnica de Fiscalización se encargue de capturar y registrar, en el sistema de contabilidad en línea, las operaciones de los pagos de los partidos políticos, cuando estos hayan ejercido ese derecho, ya sea de manera total o parcial.

Lo anterior, en concepto del partido político recurrente, dado que si dicha Unidad realizará los pagos y la captura de las operaciones en el sistema de contabilidad en línea se debe efectuar “en tiempo real”, al momento en que se pague el servicio, es dable arribar a la conclusión de que la propia Unidad Técnica debe realizar la captura y registro de los pagos en el sistema de contabilidad en línea, pues es quien cuenta con los insumos necesarios para la alimentación de dicho sistema en tiempo real.

Por otra parte, aduce el partido político recurrente que la regulación del artículo 287 resulta inaplicable en los casos en que la Unidad Técnica cubra la totalidad de los egresos del

partido político que ejerció el derecho respectivo previsto en el artículo 64 de la Ley General de Partido Políticos y, por ende, el procedimiento de auditoría resultaría ser completamente ocioso, puesto que la Unidad Técnica al momento de realizar los pagos correspondientes, contaría con la documentación necesaria e indispensable para justificar las cantidades erogadas.

Respecto del artículo 349, la reglamentación es incompleta, puesto que omite especificar que el artículo 64, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, concede el derecho de los partidos políticos de optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica y no solamente por obligaciones adquiridas en campaña o para el pago únicamente de la propaganda en la vía pública.

La redacción del artículo 349 elimina la emisión de los lineamientos ordenados por el numeral 5 del artículo 64 de la Ley General de Partidos Políticos y, en su lugar, anotan la celebración de un convenio que celebren entre el Instituto Nacional Electoral y el partido que solicitó que sus pagos se efectúen por conducto de la Unidad Técnica, siendo que el convenio en manera alguna puede sustituir a los lineamientos ordenados por el legislador; además, alega el recurrente que a pesar de los ordenado en el mencionado numeral cinco, la

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

responsable ha sido omisa en las emisión de los respectivos lineamientos.

Para dar respuesta a los motivos de disenso reseñados, se debe tener presente el marco jurídico siguiente:

En el artículo SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso g), numerales 6 y 7, del Decreto de la reforma constitucional en materia electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que en la ley general que regule a los partidos políticos, se debía establecer 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 debería contener al menos, entre otros aspectos, los siguientes:

- 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.
- 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

Así, en cumplimiento al referido mandato constitucional, en los artículos 59, párrafo 1, 60, párrafos 1 y 2, 64 y 65 de la Ley General de Partidos Políticos, se establece lo siguiente:

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

- Cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en la propia Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.
- 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.
- Los partidos políticos pueden optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica.
- En el supuesto que el partido opte porque el Instituto a través de la Unidad Técnica pague la totalidad de las obligaciones contractuales contraídas por el partido en la etapa de campaña, la Unidad Técnica tendrá en todo momento a lo largo de la campaña el uso exclusivo de las chequeras.
- Para el caso de que el partido político opte que el Instituto, a través de la Unidad Técnica, pague únicamente la propaganda en vía pública, se utilizará una cuenta para tal fin cuya chequera será exclusiva de la autoridad.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

A su vez, en los artículos 38, párrafo 1, y 355 del Reglamento de Fiscalización, se establece que:

- Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real. Se entiende por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en el que deban registrarse y hasta tres días posteriores a su realización.
- Una vez aprobada la solicitud de pago, la Unidad Técnica tendrá un plazo de cinco días hábiles para realizar el pago correspondiente, dicha Unidad contará con un plazo de cuarenta y ocho horas para notificar al partido político los datos relativos a los pagos y transferencias realizadas, a partir del cual, el partido político deberá realizar el registro contable en términos del artículo 38, numeral 1, del propio Reglamento (desde el momento en que reciba dicha notificación y hasta tres días posteriores a la realización de la misma).

En suma, de lo anterior se advierte que, por mandato constitucional, en la Ley General de Partidos Políticos, se establece que:

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

b) 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.

c) Los partidos políticos pueden optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica.

d) En el supuesto que el partido opte porque el Instituto a través de la Unidad Técnica pague la totalidad de las obligaciones contractuales contraídas por el partido en la etapa de campaña, la Unidad Técnica tendrá en todo momento a lo largo de la campaña el uso exclusivo de las chequeras.

e) Para el caso de que el partido político opte que el Instituto, a través de la Unidad Técnica, pague únicamente la propaganda en vía pública, se utilizará una cuenta para tal fin cuya chequera será de uso exclusivo de la autoridad.

A su vez, en los artículos 38, párrafo 1, y 355 del Reglamento de Fiscalización, se establece que:

- Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real. Se entiende por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en el que deban registrarse y hasta tres días posteriores a su realización.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

- Una vez aprobada la solicitud de pago, la Unidad Técnica tendrá un plazo de cinco días hábiles para realizar el pago correspondiente, dicha Unidad contará con un plazo de cuarenta y ocho horas para notificar al partido político los datos relativos a los pagos y transferencias realizadas, a partir del cual, el partido político deberá realizar el registro contable en términos del artículo 38, numeral 1 del propio Reglamento (desde el momento en que reciba dicha notificación y hasta tres días posteriores a la realización de la misma).

Esta Sala Superior considera que son **infundados** los agravios reseñados con antelación, como se explica a continuación.

No le asiste la razón al partido político apelante cuando afirma que los artículos 40, 223, 351, numeral 1, incisos b) y c), y 353, numeral 3, y 354, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, se omitió establecer reglas específicas para que la Unidad Técnica de Fiscalización se encargue de capturar y registrar, en el sistema de contabilidad en línea, las operaciones de los pagos de los partidos políticos, cuando estos hayan ejercido ese derecho, ya sea manera total o parcial.

Lo anterior, porque de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso g), numerales 6 y 7, del Decreto de la reforma constitucional en materia electoral, publicado en

el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce; 59, párrafo 1, 60, párrafos 1 y 2, 64 y 65 de la Ley General de Partidos Políticos, se advierte claramente que cada partido político será responsable de su contabilidad y de efectuar su registro contable en línea, no obstante que ejerzan el derecho de optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica.

En efecto, como se advierte claramente de la normativa invocada, se estableció de manera concomitante tanto la obligación de los partidos del registro de sus operaciones en el sistema de contabilidad en línea, como el derecho de optar por realizar los pagos correspondientes, por conducto de la Unidad Técnica, sin que exista disposición alguna que pueda llevar a la interpretación de que en los casos en que se ejerza tal derecho, sea la propia Unidad quien lleve a cabo el registro de los respectivos pagos en el sistema de contabilidad en línea.

Además, tampoco le asiste la razón al partido político respecto de su afirmación en el sentido de que si, por una parte, dicha Unidad realizará los pagos y, por otra, la captura de las operaciones en el sistema de contabilidad en línea se debe efectuar en tiempo real, al momento en que se pague el servicio, es dable arribar a la conclusión de que la propia Unidad Técnica debe realizar la captura y registro de los

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

pagos en el sistema de contabilidad en línea, pues es quien cuenta con los insumos necesarios para la alimentación de dicho sistema en tiempo real.

Ello, porque el partido político recurrente parte de las premisas incorrectas, de que, por una parte la captura de las operaciones en el sistema de contabilidad en línea “en tiempo real”, significa que deben efectuarse al momento en que se pague el servicio y, por otra, que la propia Unidad Técnica es quien contaría con los insumos necesarios para la alimentación de dicho sistema en “tiempo real”.

Ciertamente, dichas premisas son incorrectas.

El artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, establece que *“Se entiende por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que deban registrarse y **hasta tres días posteriores a su realización**”*.

El artículo 355 del referido Reglamento establece que una vez aprobada la solicitud de pago, la Unidad Técnica tendrá un plazo de cinco días hábiles para realizar el pago correspondiente y contará con un plazo de cuarenta y ocho horas para notificar al partido político los datos relativos a los pagos y transferencias realizadas, a partir del cual, el partido político deberá realizar el registro contable en términos del artículo 38, numeral 1, del propio Reglamento, es decir, desde el momento en que reciba dicha notificación y **hasta tres días posteriores a la realización de la misma**.

En ese sentido, contrariamente a la afirmado por el recurrente, es evidente que, cuando un partido político opte por realizar los pagos correspondientes, por conducto de la Unidad Técnica, contará con los insumos necesarios para efectuar la captura y registro de los pagos en el sistema de contabilidad en línea “en tiempo real”, es decir, desde el momento en que reciba la notificación de los datos relativos a los pagos que efectúe dicha Unidad y **hasta tres días posteriores a la realización de la misma**, de ahí lo infundado del motivo de disenso en estudio.

En este contexto, también resulta infundado el motivo de agravio consistente en que la regulación del artículo 287 resulta inaplicable en los casos en que la Unidad Técnica tenga el control único y exclusivo de los ingresos y egresos del partido político que optó por el derecho previsto en el artículo 64, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, la Unidad Técnica al momento de realizar los pagos correspondientes, contaría con la documentación necesaria e indispensable para justificar la cantidad erogada.

Lo anterior, en razón de que si como se demostró con antelación, en el supuesto de que los partidos políticos opten por el derecho de que la totalidad de sus gastos se paguen, por conducto de la Unidad Técnica, ello no los exime de la obligación de registrar las operaciones en el sistema de contabilidad en línea, como consecuencia de ello, tampoco se les debe eximir del procedimiento de fiscalización relativo a las funciones de comprobación e investigación (auditorías)

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

a que se refiere el mencionado artículo 287 del Reglamento de Fiscalización.

Por otra parte, alega el partido político recurrente que es incompleta la reglamentación prevista en el artículo 349, puesto que omite especificar que el artículo 64, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, concede el derecho de los partidos políticos de optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica y no solamente por obligaciones adquiridas en campaña o para el pago únicamente de la propaganda en la vía pública.

Es **infundado** el referido motivo de agravio, en virtud de que, si bien es cierto, el artículo cuestionado únicamente se refiere a la “totalidad de obligaciones contraídas para la campaña o en su caso únicamente la propaganda en la vía pública”, también lo es, que esa no es la única modalidad de la opción de pago a través de la Unidad Técnica que se establece en el Reglamento de Fiscalización, ya que las previstas en el mencionado artículo 64, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, cuya omisión plantea el recurrente, se encuentran previstas en el artículo 350 del Propio Reglamento, dado que el mismo establece “*Los partidos podrán optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y*

*campañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña”.*

No se opone a la conclusión anterior, lo alegado por el partido político apelante respecto de la indebida fundamentación de lo previsto en el propio artículo 350, dado que hace referencia al párrafo 4 del artículo 64 de la Ley General de Partidos Políticos, siendo que conforme a su redacción, debió hacer referencia al párrafo 1 del propio artículo 64.

Ello, porque realmente no se trata de una indebida fundamentación, sino que, en todo caso, se trata de un error, el cual debe ser corregido para evitar confusiones, en consecuencia, el artículo 350 del Reglamento de Fiscalización, deberá quedar como sigue:

**Artículo 350**

***Opción de pago***

1. Los partidos podrán optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica de conformidad con lo establecido en el artículo 64 numeral 1 de la Ley de Partidos.

Igualmente, es **infundado** el motivo de agravio concerniente a que la redacción del artículo 349 **elimina la emisión de los lineamientos** ordenados por el numeral 5 del artículo 64 de la Ley General de Partidos Políticos y en su lugar anotan la celebración de un convenio que celebren el Instituto Nacional Electoral y el partido que solicite que sus pagos se

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

efectúen por conducto de la Unidad Técnica, siendo que el convenio en manera alguna puede sustituir a los lineamientos ordenados por el legislador.

Cabe precisar, que el partido político recurrente sustenta su afirmación sobre **la eliminación de los referidos lineamientos**, en que en el artículo 339 (ahora 349) del Reglamento de Fiscalización aprobado por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se establecía lo siguiente: *“1. Los partidos políticos y coaliciones podrán optar porque el Instituto a través de la Unidad Técnica, pague la totalidad de las obligaciones contraídas para la campaña o en su caso únicamente la propaganda en la vía pública, conforme lo señala el artículo 64, numerales 3 y 4, de la Ley de Partidos y los lineamientos en materia de administración y control de pagos realizados por cuenta de partidos políticos o coaliciones”*; en tanto que, en el artículo 349 aprobado por el Consejo General del propio Instituto, ya no aparece la remisión a los referidos lineamientos.

En ese sentido, lo **infundado** del agravio en estudio estriba en que la falta de referencia de los mencionados lineamientos en el artículo 349, no implica, necesariamente, que se haya eliminado la **emisión de los propios lineamientos**.

**G. Monitoreos**

El Partido de la Revolución Democrática controvierte lo establecido en los artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización.

Respecto de los referidos artículos, el partido político apelante aduce como agravios, en lo sustancial, que:

De manera infundada e injustificada se deja de reglamentar el monitoreo de eventos públicos que se realizan en precampañas y campañas electorales.

Además, el partido político recurrente argumenta que, en los artículos 319, numeral 2, y 320, numeral 2, se establece *“Asimismo, la Unidad Técnica determinara las condiciones y plazos para hacer públicos los resultados de los monitoreos, siempre que no se afecte el procedimiento de fiscalización en curso”*, lo cual, en su concepto, viola el principio de máxima publicidad, pues quedan al arbitrio de la Unidad Técnica, las condiciones y plazos para hacer públicos los resultados del monitoreo efectuado sobre medios impresos, espectaculares y propaganda en vía pública.

Esta Sala Superior considera que son **infundados** los agravios reseñados con antelación, como se explica a continuación.

Cabe precisar que, legalmente, el Instituto Nacional Electoral solamente tiene la obligación de llevar a cabo los monitoreos en radio y televisión, en los términos de lo dispuesto en los

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

artículos 184, párrafo 7, y 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Adicionalmente, para cumplir con la obligación prevista en el artículo 191, párrafo 1, inciso d), del propio ordenamiento, consistente en vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales, la autoridad administrativa electoral ha venido implementando monitoreos respecto de determinados actos de precampaña y campaña que ha considerado relevantes, sobre todo, para verificar si se reportan, en su oportunidad, los gastos atinentes y, a falta del reporte respectivo, proceder en consecuencia.

Así, al respecto, en los artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización, se regulan los monitoreos sobre diarios revistas y otros medios impresos; espectaculares, y propaganda en vía pública.

El monitoreo de los eventos públicos de campaña dada su cantidad y diversidad de lugares donde los pueden realizar todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, requeriría la inversión de esfuerzos y recursos de gran magnitud.

En el caso, constreñir al Instituto Nacional Electoral que implemente el monitoreo de los eventos públicos de precampaña y campaña, significaría imponerle una actividad no planeada ni programada y, muchos menos presupuestada,

que podría generar un serio desequilibrio tanto en el desarrollo de las actividades propias de la organización del proceso electoral federal en curso y su participaciones en las elecciones locales, como en el aspecto financiero, lo cual resulta inaceptable, máxima que no existe disposición legal alguna que obligue a dicho Instituto a llevar a cabo el monitoreo en cuestión.

Ello, desde luego, sin menoscabo, de las facultades de verificación, en los términos del artículo 287 del Reglamento de Fiscalización, de los gastos sobre los eventos públicos de precampaña y campaña, en relación con el artículo 27 del propio Reglamento.

Tampoco le asiste la razón al partido político recurrente cuando aduce que se viola el principio de máxima publicidad, porque en los artículos 319, numeral 2 y 320, numeral 2, se establece que "Asimismo, la Unidad Técnica determinara las condiciones y plazos para hacer públicos los resultados de los monitoreos, siempre que no se afecte el procedimiento de fiscalización en curso".

Lo anterior, porque, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, la porción normativa cuestionada en manera alguna, por sí misma, vulnera el principio de máxima publicidad, sino que otorga certeza y seguridad jurídica para hacer públicos los resultados de los monitoreos, ya que vincula a la Unidad Técnica para que determine las condiciones y los plazos para la publicación y, en su caso,

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

justifique cuando ello podría afectar el respectivo procedimiento de fiscalización en curso.

En ese sentido, en acatamiento a la referida porción normativa la Unidad Técnica deberá emitir, oportunamente, la mencionada determinación.

Además, en el artículo 405, inciso a), fracción VI, del propio Reglamento de Fiscalización, se establece que, sin que medie petición de parte, deberá hacerse del conocimiento público, a través de la página de Internet del Instituto, entre otra información, *“El resultado del monitoreo de espectaculares, de propaganda en vía pública, de diarios, revistas y otros medios impresos. Esta información se organizará por períodos de treinta días y sólo una vez vencido ese plazo, y transcurridos cuatro días adicionales, se deberá publicar”*.

En esa virtud, al establecerse reglas claras y precisas para hacer del conocimiento público los resultados sobre los referidos monitoreos, se arriba a la conclusión de que no existe vulneración alguna al principio de máxima publicidad.

**H. Aportaciones en especie**

***Resumen de agravio***

Como sexto agravio, el Partido de la Revolución Democrática se duele esencialmente de que, en el artículo 105, numeral 1, inciso d), del Reglamento impugnado se establezca que no

se considerarán como aportaciones en especie, los servicios prestados por los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.

Aduce que lo anterior, es contrario a los principios de certeza, objetividad, legalidad y equidad, así como a lo previsto en los artículos 41, Bases II y IV, apartado B, de la Constitución General de la República; 199, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y, 50, 51, numeral 1, 53 y 54 de la Ley General de Partidos Políticos, porque en tanto considera que todo el nuevo sistema electoral en materia de fiscalización apunta a tener certeza sobre todos y cada uno de los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como se indica que *los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas*, en cambio con esa previsión reglamentaria se deja una gran oportunidad para que los partidos políticos utilicen a personas y ciudadanos en actividades de campaña entregándoles gratificaciones económicas por sus servicios, dinero del que no se tendría certeza y seguridad de su origen, egresos que no serían reportados en los respectivos informes al ubicarse bajo esa excepción.

Señala que, el hecho de que se encuentren inscritos en el padrón de militantes o simpatizantes, no da certeza de que eso sea real y verídico, puesto que, pueden realizar

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

maquinaciones para preparar pruebas inscribiendo a dichas personas o ciudadanos en sus respectivos padrones de afiliados.

Por ello, considera que al ser ilegal esa porción reglamentaria, se deberá ordenar su revocación.

***Análisis del agravio***

Esta Sala Superior considera que resulta **infundado** el agravio planteado.

Primeramente, se advierte que el artículo 55, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, prohíbe a los institutos políticos recibir aportaciones por personas no identificadas. Por su parte, el artículo 105, numeral 1, inciso d), del Reglamento impugnado, establece que no se considerará aportación en especie, los servicios prestados por los sujetos ahí enumerados, siempre que los realicen en las condiciones anotadas.

En ese orden, se considera que si existen indicios de que los servicios prestados por los órganos directivos, militantes empadronados o simpatizantes, no reúnen los requisitos de gratuidad, voluntariedad y desinterés, entonces quien tenga conocimiento de esa información, deberá presentar la denuncia o queja correspondiente, especialmente, en términos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, que fue aprobado por el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG264/2014.

Además, de acompañarse la lógica del partido apelante, se podría coartar el legítimo derecho de las ciudadanas y ciudadanos a participar en los partidos políticos, por convicción y de manera gratuita, voluntaria y desinteresada, en actividades político-electorales.

Como se puede observar, el partido apelante considera que a través de la excepción reglamentaria controvertida, los partidos políticos podrían violar la prohibición prevista en el artículo 55, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, que les restringe la recepción de aportaciones por personas no identificadas.

Señala que la excepción reglamentaria de no considerarse como aportaciones en especie los servicios prestados por los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente, podría dar lugar a maquinaciones para que, en la realidad, por tales servicios se paguen gratificaciones con recursos cuyo ingreso y egreso no sería reportado en los respectivos informes.

Sin embargo, como ya se anticipó, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fines constitucionales

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

**promover la participación del pueblo en la vida democrática**, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como **organizaciones de ciudadanos**, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Lo anterior cobra especial importancia, por una parte, porque es inconcuso que los institutos políticos han sido creados por el Constituyente Permanente como organizaciones específicamente diseñadas para que la ciudadanía pueda participar políticamente bajo la forma de República representativa, democrática, laica y federal, a que se refiere el artículo 40 de la Ley Suprema.

Y, por otro lado, porque esa participación implica el ejercicio de los derechos humanos de asociación política y participación en la dirección de los asuntos públicos, previstos en los artículos 9° y 35, fracción III, de la propia Ley Fundamental; 16, numeral 1 y 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 22, numeral 1 y 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos; y, 2, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Más aún, el artículo 40, párrafo 1, incisos a) y c), de la Ley General de Partidos Políticos, establece con relación a los

derechos y obligaciones de los militantes, que los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos: el de participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la aprobación de los documentos básicos del partido político y sus modificaciones, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, coalición, formación de frentes y disolución del partido político; y, postularse dentro de los procesos de selección de dirigentes, así como para ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión al interior del partido político, cumpliendo con los requisitos establecidos por sus estatutos.

De ahí, que sea factible concluir que la excepción en estudio, resulte apegada al ejercicio de los derechos humanos relacionados con la participación político-electoral de la ciudadanía.

Por todo lo anterior, resulta **infundada** la ilegalidad planteada por el partido apelante.

**I. Falta de regulación en materia de instrumentos bancarios para la dispersión de recursos.**

***Resumen del agravio***

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

El Partido de la Revolución Democrática en su séptimo agravio, medularmente formula que el artículo 100 del Reglamento de Fiscalización controvertido, viola lo previsto en los artículos 41, Bases II y , Apartado B, de la Constitución General de la República; 199, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 50, 51, numeral 1, 53 y 54 de la Ley General de Partidos Políticos, debido a que no se toman las medidas necesarias para que se tenga plena certeza sobre el origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos que utilicen instrumentos para la dispersión de recursos como monederos, tarjetas de débito y homólogos.

Lo anterior, porque considera que ese precepto reglamentario deja abierta la posibilidad de que en la cuenta abierta de la que derivan los instrumentos para la dispersión de recursos como monederos, tarjetas de débito y homólogos, se puedan recibir depósitos en efectivo, cheques o transferencias bancarias de cualquier persona física o moral. En ese orden, considera que se debe regular que tales depósitos deben ser únicamente de otra cuenta a nombre del sujeto obligado.

Asimismo, se dejan de establecer medidas de seguridad para impedir que en tales instrumentos de dispersión de recursos, se puedan recibir depósitos en efectivo, cheque o transferencias bancarias provenientes de cuentas diferentes de la que se originaron.

Igualmente, apunta que debe establecerse en ese mismo precepto, que la Unidad Técnica, de manera periódica y constante, deberá supervisar que la utilización de tales instrumentos bancarios, funcionen de acuerdo con todo lo que se establezca en ese propio dispositivo.

En ese contexto, el apelante solicita que esta Sala Superior ordene a la autoridad responsable emita una nueva redacción en ese precepto reglamentario, para lo cual, incluso, ese partido político formula una propuesta de texto que, en su concepto, recupera las medidas que considera están ausentes en el Reglamento controvertido.

***Estudio del agravio***

Como se puede observar, el partido considera que ese precepto carece de las medidas siguientes:

- Que la cuenta de la cual deriven los instrumentos de dispersión, sólo pueda recibir recursos de otra cuenta a nombre del sujeto obligado;
- Que los instrumentos de dispersión sólo se puedan recibir recursos de la cuenta de la cual derivaron; y,
- Que la Unidad Técnica supervise de manera periódica y constante, el cumplimiento de todo lo regulado en el propio artículo 100 en relación con tales instrumentos bancarios.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

A juicio de esta Sala Superior, resulta **infundado** el agravio apuntado. El texto del artículo 100 controvertido, establece a la letra que:

**Artículo 100.**

**De los créditos e instrumentos bancarios**

1. Los sujetos obligados sólo podrán obtener financiamiento de instituciones de crédito y de sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, debidamente formalizado.
2. Los contratos deberán celebrarse de manera directa entre el partido o coalición y la institución financiera, sin intermediarios.
3. Los instrumentos para la dispersión de recursos como monederos, tarjetas de débito y homólogos, deberán ser proveídos directamente por las instituciones de crédito y sociedades reguladas en esta materia e invariablemente el recurso deberá estar plenamente identificado y provenir de la cuenta bancaria abierta exprofeso a nombre del partido o coalición.
4. El sujeto obligado que opte por dispersar recursos a través de los instrumentos descritos en el numeral anterior, deberá integrar una relación detallada en la que vincule claramente uno a uno el número de identificación del instrumento con la persona a la que se lo entregó, y que deberá ser el destinatario último del mismo. Esta relación deberá incluir, al menos, el nombre completo, domicilio actual, clave de elector, monto total y fechas en las que estuvo activo el instrumento. También deberán incluirse los datos referidos en este párrafo en el convenio o contrato que se celebre.
5. Los sujetos obligados sólo podrán hacer uso de los instrumentos de dispersión descritos en el numeral anterior, para cubrir gastos por los siguientes conceptos:
  - a) Los sueldos y salarios del personal, combustible, viáticos y otros similares del personal que guarde relación contractual con el sujeto obligado;
  - b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales en

relación con el artículo 199 numeral 7 del presente Reglamento; y

- c) Los gastos relativos a estructuras electorales en relación con el artículo 199 numeral 6 del presente Reglamento.

Respecto al primer punto que consiste en que, desde la óptica del apelante, se debe establecer que la cuenta de la cual deriven los instrumentos de dispersión, sólo podrá recibir recursos de otra cuenta a nombre del sujeto obligado, se considera **infundado**.

Lo anterior, porque en concepto de esta Sala Superior, se considera que todo el modelo de financiamiento a los partidos políticos, está diseñado para tener un control absoluto sobre la licitud del origen, destino y aplicación de los recursos económicos con los que funcionan y, por ende, enumera con precisión las fuentes respecto de las cuales no les es admisible recibir recursos.

En efecto, el artículo 41, base II, de la Constitución General de la República, establece que los partidos políticos recibirán **financiamiento público** para el cumplimiento de sus fines, así como podrán percibir **financiamiento privado**, siempre que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

De conformidad con lo anterior, los artículos 50 a 58 de la Ley General de Partidos Políticos, señalan las características esenciales de la prerrogativa consistente en el “Financiamiento de los Partidos Políticos”, regulando en lo

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

que respecta al financiamiento privado en su numeral 53, que éste podrá provenir de alguna de las fuentes siguientes: **a)** de la militancia; **b)** de los simpatizantes; **c)** del autofinanciamiento; y, **d)** por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Por su parte, los artículos 54 y 55 de la Ley General referida, así como 121 del Reglamento de Fiscalización, establecen que en materia de financiamiento privado, cuáles son los sujetos que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie; los tipos de crédito que no podrán solicitar los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades; así como que no se podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

En este orden de ideas, se considera entonces que el propio artículo 100, numeral 3, del Reglamento controvertido e interpretado en conjunto con el marco jurídico que antecede, permite concluir que en la cuenta de la cual deriven los instrumentos de dispersión, **invariablemente, el recurso deberá estar plenamente identificado y provenir de la cuenta bancaria abierta expreso a nombre del partido o coalición.**

Conforme a lo anteriormente explicado, tampoco le asiste la razón al partido apelante cuando afirma que se desatiende en el Reglamento impugnado, que los instrumentos de

dispersión sólo se puedan recibir recursos de la cuenta de la cual derivaron.

Lo anterior, porque como ya se explicó con anterioridad y como se puede advertir del marco jurídico previamente examinado, los recursos que se depositen en la cuenta de la cual deriven los instrumentos de dispersión, sin excepción alguna, deberán estar plenamente identificados y provenir de la cuenta bancaria aperturada ex profeso a nombre del partido o coalición.

Cabe destacar que, por lo que se refiere a la aplicación y destino de los recursos que se dispersen por medio de tales instrumentos, el numeral 4 del propio artículo 100 en examen, señala que tal control se realizará con la relación detallada en la que se vincule **claramente uno a uno el número de identificación del instrumento con la persona a la que se le entregó y que deberá ser el destinatario último del recurso.**

Subraya ese propio numeral, la citada relación deberá incluir, al menos, el nombre completo, domicilio actual, clave de elector, monto total y fechas en las que estuvo activo el instrumento; así como que también deberán incluirse los datos referidos en este párrafo en el convenio o contrato que se celebre. Finalmente, el numeral 5 de ese mismo precepto reglamentario, establece los únicos propósitos para los cuales se podrán hacer uso de los instrumentos de dispersión en estudio.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Por lo anterior, se considera que el citado precepto reglamentario en relación con la normativa constitucional y legal con la que debe guardar subordinación, garantiza que la autoridad electoral administrativa observe el principio rector de certeza en lo que respecta al origen aplicación y destino de los recursos que se dispersen a través de los citados instrumentos bancarios.

Por otra parte, esta Sala Superior considera igualmente **infundado**, lo relativo a que en el citado precepto reglamentario, en concepto del apelante, se tiene que establecer que la Unidad Técnica de Fiscalización deberá supervisar el cumplimiento de todo lo regulado en el propio artículo 100 en relación con tales instrumentos bancarios.

Esta Sala Superior considera que los instrumentos de dispersión en estudio, se encuentran igualmente sujetos a todo el régimen de fiscalización constitucional y legalmente previsto, ya que el artículo 41, base V, apartado B, numeral 6, de la Constitución General de la República, establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establece la propia Constitución y las leyes, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

En ese orden, los artículos 199, párrafo 1, inciso c), y 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tiene que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá como facultad vigilar que los recursos de los partidos políticos

tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos.

Para el ejercicio de esa facultad, las autoridades y las instituciones públicas y privadas están obligadas a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización, las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.

En estrecha relación con lo anterior, el artículo 58 de la Ley General de Partidos Políticos, establece que el Instituto a través de su Unidad Técnica de Fiscalización, podrá solicitar a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos. Asimismo, a solicitud del órgano de fiscalización la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará respecto de disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Por su parte, se observa que el artículo 96, numerales 1, 2, 3, inciso b), del Reglamento controvertido, señala en materia de control de ingresos de los partidos políticos:

1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

2. Los ingresos se registrarán contablemente cuando se reciban, es decir, los que sean en efectivo cuando se realice el depósito en la cuenta bancaria o cuando se reciba el numerario, los que son en especie cuando se reciba el bien o la contraprestación.

3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:

[...]

b) Partidos políticos:

I. Los partidos políticos gozaran del financiamiento público y privado de conformidad con lo siguiente:

II. Los partidos dentro de los primeros quince días hábiles posteriores a la aprobación de los Consejos respectivos, deberán registrar en cuentas de orden el financiamiento público federal y local, con base en los Acuerdo del Consejo General del Instituto o de los Órgano Públicos Locales, según corresponda.

III. El registro contable, deberá prever la creación de una subcuenta para cada entidad federativa.

IV. El traspaso de cuentas de orden a cuentas reales en la contabilidad en el rubro de ingresos por financiamiento público, se deberá efectuar en el momento en el que los partidos reciban las prerrogativas.

V. El financiamiento público, deberá recibirse en las cuentas bancarias abiertas exclusivamente para esos fines.

VI. Los ingresos de origen privado, se deben depositar en cuentas bancarias abiertas de manera exclusiva para esos fines.

VII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.

Precisamente, cobra relevancia en materia de control de ingresos en efectivo, el artículo 102 del Reglamento impugnado, señala que los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente, por lo que junto con las mismas conciliaciones se remitirán a la Unidad Técnica cuando ésta lo solicite o lo establezca el Reglamento. **La Unidad Técnica podrá requerir que presenten los documentos que respalden los movimientos bancarios que se deriven de sus estados de cuenta.**

Adicionalmente, no pasa inadvertido que ante cualquier evidencia de la posible comisión de una falta en la materia, ya sea de oficio o cualquier persona física o moral, podrá presentar la queja o denuncia ante el Instituto Nacional Electoral, a efecto de que en términos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización aprobado mediante Acuerdo INE/CG264/2014, se determine sobre las presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Por todo lo anterior, se considera que para la fiscalización de los instrumentos de dispersión a que se refiere el artículo 100 impugnado, no resulta necesario que se establezca expresamente en el cuerpo de ese precepto, que la Unidad Técnica cumplirá esa función en los términos que propone el partido apelante.

En consecuencia, resulta **infundado** el agravio anotado.

**J. Regulación de las coaliciones.**

Con independencia de los argumentos que se exponen previamente respecto de los agravios de los partidos Movimiento Ciudadano, y del Trabajo, en torno a que el Reglamento de Fiscalización, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, resulta contrario a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, al regular materias que sólo pueden ser previstas en ley, particularmente respecto de las coaliciones, los citados partidos políticos también exponen argumentos en lo particular, respecto de la regulación de las coaliciones, en dicho Reglamento.

En este sentido, los partidos políticos recurrentes sostienen que el Reglamento de Fiscalización propone un sistema complejo, que obliga a que los recursos públicos para gastos de campaña de los que dispondrán los partidos políticos que decidan coaligarse, para una elección, se le den a un tercero para su ejercicio y comprobación.

Al respecto, se argumenta por parte de los partidos políticos recurrentes, que se les obliga en el artículo 63, párrafo 1, incisos a) y b), del Reglamento de Fiscalización, a crear un fideicomiso o aún peor, designar en el convenio de coalición a un partido político que será el responsable de administrar y distribuir las cuentas bancarias de la misma y de los candidatos de esta, así como los recursos que todos los partidos integrantes destinen a ese objeto.

Sobre el particular, los recurrentes alegan que la normativa es inconstitucional e ilegal, porque no garantiza a los partidos políticos el contar con elementos de equidad y certeza en el manejo de recursos además de que es contrario a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos, que es en donde se establece los requisitos que deben contener los convenios de coalición.

En primer término, cabe señalar que en efecto, en el artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos se dispone cuál es el contenido de los convenios de coalición, sin embargo, en momento alguno se prevé que lo dispuesto en dicho precepto pueda ser lo único que contemple en un convenio de tal naturaleza, entre dos o más partidos políticos.

Por el contrario, una recta interpretación e intelección, no sólo del referido precepto legal, sino del sistema de coaliciones, regulado en la normativa electoral, lleva a la conclusión de que lo dispuesto en el citado artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos, sólo es el contenido básico e

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

indispensable, que debe contener dicho acuerdo de voluntades.

De tal forma, como toda convención entre distintos sujetos de derecho, además de las reglas que debe contemplar y cumplir, de conformidad con la normativa aplicable, su contenido y alcance debe ser definido entre los suscriptores del mismo.

Esto es, los partidos políticos que celebran un convenio de coalición, si bien se deben sujetar a los requisitos y términos previstos en la normativa electoral aplicable, no se encuentran limitados a que ese sea el único y exclusivo contenido del instrumento en el cual plasman su acuerdo de contender en forma coaligada en determinada elección.

Por el contrario, los partidos políticos que suscriben un convenio de coalición, pueden acordar las obligaciones y derechos que contraen entre dichos integrantes, con la única limitante que, lo acordado en el referido convenio, no contravenga o deje de contemplar las obligaciones y requisitos previstos en la normativa aplicable.

En este sentido, en el artículo 63 del Reglamento de Fiscalización se contempla lo relativo al manejo de los recursos de las coaliciones a través de fideicomisos.

En este sentido, en dicho precepto se dispone que, para el manejo de sus recursos, las coaliciones podrán constituir un fideicomiso, o bien, convenir en que uno de los partidos que

integran la coalición, será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la misma y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes destinen a ese objeto, **de conformidad con lo que determine el convenio respectivo** y lo que acuerde el responsable de finanzas de la coalición.

En cuanto a la primera alternativa, en el citado precepto reglamentario se prevé que, los partidos integrantes de la coalición, en su calidad de fideicomitentes, convendrán en destinar parte de su patrimonio, **en la proporción señalada al efecto en el convenio de coalición**, para sufragar los gastos que habrán de ser utilizados en determinadas campañas electorales, encomendando a una institución fiduciaria que administre, custodie y entregue al responsable de finanzas de la coalición, y a sus candidatos, los recursos necesarios para realizar las erogaciones correspondientes, de acuerdo con las instrucciones que le gire el comité técnico que al efecto se integre.

En dicho precepto se dispone que en el acto constitutivo del fideicomiso deberá preverse la formación e integración de un comité técnico, así como sus facultades y las reglas para su funcionamiento. **Dicho Comité deberá integrarse por el responsable de finanzas de la coalición, así como por, al menos, un representante de cada uno de los partidos integrantes de la coalición.**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Asimismo, se dispone que la fiduciaria realizará las transferencias de recursos a las cuentas bancarias del responsable de finanzas de la coalición, de las entidades federativas y de cada candidato, de conformidad con las instrucciones que reciba del comité técnico. En este caso, las cuentas bancarias, que serán utilizadas para la campaña deberán ser abiertas por la fiduciaria, a nombre del fideicomiso, especificando en los esqueletos de los cheques el tipo de cuenta que se trata, de conformidad con lo establecido en el propio Reglamento.

Además, los candidatos, o el responsable de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual deberá ser expedida a nombre de la fiduciaria, especificando que son por cuenta y orden del fideicomiso correspondiente. Al efecto, la fiduciaria proporcionará su RFC al responsable de finanzas de la coalición y a los candidatos.

Por otra parte, se prevé que, si al concluir las campañas electorales existiera un remanente en el patrimonio del fideicomiso, para su liquidación éste será distribuido entre los partidos políticos integrantes de la coalición, **conforme a las reglas establecidas sobre el particular en el convenio de coalición correspondiente**. En ausencia de una regla específica, la distribución de los montos deberá hacerse conforme a las aportaciones de cada uno de ellos para las campañas de los candidatos de la coalición.

En el referido precepto reglamentario se prevé que el responsable de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos. El contrato de fideicomiso deberá establecer las condiciones y los plazos de entrega al responsable de finanzas de la coalición, por parte de la fiduciaria, de la información y documentación relativa a las operaciones del fideicomiso. El responsable de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la Unidad Técnica.

Adicionalmente a lo anterior, se ordena incluir en el contrato correspondiente, una cláusula por la que se autorice a la Unidad Técnica solicitar, a la institución fiduciaria correspondiente, la información que estime necesaria a fin de verificar la correcta utilización de los recursos.

En el referido precepto reglamentario se dispone que los fideicomisos deberán ser registrados ante la Unidad Técnica de Fiscalización, remitiendo un ejemplar del contrato o convenio correspondiente, dentro de los cinco días siguientes a su constitución.

Asimismo, se ordena que la Unidad Técnica de Fiscalización lleve el control de tales contratos y verifique que las operaciones que se realicen, se apeguen a lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

en las leyes aplicables y en el propio Reglamento de Fiscalización.

Finalmente, en el artículo 63, párrafo 1, inciso a), fracción X, del Reglamento de Fiscalización, se dispone que el fideicomiso no podrá extinguirse antes que se presente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el Dictamen Consolidado correspondiente a los informes de campaña presentados por la coalición.

Por otra parte, en cuanto a la segunda alternativa que tienen los partidos políticos que decidan coaligarse, para el manejo de sus recursos, se dispone en el artículo 63, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, que dichos institutos políticos convendrán en que uno de los partidos que integran la coalición, será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la misma y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes destinen a ese objeto, **de conformidad con lo que determine el convenio respectivo** y lo que acuerde el responsable de finanzas de la coalición.

Sobre el particular se dispone que, para ello, se deberá utilizar una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN-COA, CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición.

Además, las cuentas bancarias a que se refiere el artículo 54 del Reglamento de Fiscalización, y que son las que se deben

abrir para el manejo exclusivo de los recursos, se dispone que deberán abrirse a nombre del partido designado.

De igual forma, se ordena que los candidatos o el responsable de finanzas de la coalición, deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual será expedida a nombre del partido designado, y deberá contener su RFC.

En este sentido, se prevé que el partido designado por la coalición deberá constar en el convenio de coalición correspondiente. Además, el responsable de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla.

Finalmente, se ordena que el responsable de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas.

De tal forma, como se puede apreciar de lo antes expuesto, contrariamente a lo argumentado por los recurrentes, las reglas antes precisadas, en torno al manejo de los recursos de la coalición, proporcionan certeza a los partidos políticos que deciden coaligarse, al brindarles reglas claras para el efecto de llevar a cabo la administración de los ingresos con los que cuentan, así como la utilización de los mismos.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Al respecto, cabe enfatizar que, como se puede advertir de las reglas antes precisadas, un aspecto destacado es que existen aspectos relevantes en torno al manejo de los recursos de la coalición, que se dejan a la decisión de los integrantes de la coalición, para que convengan sobre el particular.

Por otra parte, cabe aclarar que, contrariamente a lo alegado por los recurrentes, no se trata de colectivizar, frente al respeto al derecho individual de los partidos políticos, en cuanto al manejo de sus recursos, sino que, según se puede advertir de la normativa, se trata de brindar certeza y transparencia al manejo de los recursos de los partidos políticos que se coaligan, además de brindar los mecanismos para realizar una adecuada fiscalización de todos los recursos que se lleguen a utilizar en las candidaturas producto de un convenio de coalición.

Las reglas antes precisadas, contribuyen a que los partidos políticos que formen una coalición, den cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, en donde se dispone que en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido, además, en el convenio debe señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el

desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes

De conformidad con lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que los agravios antes precisados resultan **infundados**.

Por otra parte, los partidos políticos argumentan que les causa agravio la forma en que se contempla sancionar las infracciones cometidas por dos o más partidos políticos que integran o integraron una coalición, particularmente a partir de lo dispuesto en el artículo 340 del Reglamento de Fiscalización, pues se deja de lado la responsabilidad individualizada de los partidos políticos contendientes bajo la figura de la coalición.

Además, desde la perspectiva de los impugnantes, se viola el principio de certeza al distorsionar el origen y destino del gasto, lo que hace imposible cumplir con el principio de proporcionalidad de los sujetos obligados a fiscalizar, ya que en el Reglamento no se establece, bajo esas circunstancias, cómo se determinará el grado de responsabilidad de los entes políticos coaligados.

En cuanto a tales agravios, en primer término, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 340 del Reglamento de Fiscalización, en el cual se dispone lo relativo a la individualización de las sanciones, para el caso de coaliciones.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

En dicho precepto, se prevé que, si se trata de infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, deberán ser sancionados de manera individual atendiendo el principio de proporcionalidad, el grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y sus respectivas circunstancias y condiciones. Al efecto, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición.

En primer término, cabe advertir que para efectos de determinar el grado de responsabilidad, ello sólo se puede establecer en el caso concreto de cada infracción que en dado momento se detecte, pues además de los elementos que en el propio precepto antes precisado se establecen, deberá estarse a las circunstancias de modo, tiempo y lugar concretas.

Adicionalmente a lo anterior, y como se ha venido exponiendo, hay ciertos aspectos que los partidos políticos están obligados a precisar en el convenio de coalición que al efecto pacten, en términos del artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos, como es el señalar el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas.

Sin embargo, hay otros aspectos que pueden ser acordados por los partidos políticos que celebren un convenio de coalición, que pueden contribuir a crear condiciones respecto del cumplimiento de la normativa sobre el desarrollo de las

campañas electorales, como es el darle un constante y permanente seguimiento a las acciones y decisiones de quien fue designado como encargado de la administración y finanzas de la coalición.

Por otra parte, en cuanto a los argumentos en torno al proyecto de acuerdo relativo al Reglamento de Fiscalización originalmente distribuido, así como la propuesta de redacción presentada por Movimiento Ciudadano, tales agravios devienen en **inoperantes**, toda vez que, como ha quedado precisado previamente, se encuentra dentro del ámbito exclusivo de atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la aprobación del Reglamento de Fiscalización, por lo que las decisiones sobre el particular, en cuanto a versiones previas, así como el aceptar o rechazar modificaciones, adiciones o supresiones, quedan dentro de su libertad de determinación, y en el caso de que el resultado final de las deliberaciones y decisiones se considerara contrario a la Constitución y la ley, existe la posibilidad de interponer los medios de impugnación atinentes.

En cuanto a los argumentos de los partidos Movimiento Ciudadano, y del Trabajo, respecto a la identificación de los gastos realizados por las coaliciones, y en la que particularmente alegan que se deja en estado de indefensión a los partidos políticos integrantes de la coalición, que no ostentan la representación financiera de la misma, esta Sala Superior estima que tales agravios resultan **infundados**, toda

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

vez que los impetrantes realizan una lectura parcial del precepto reglamentario respectivo.

En efecto, el argumento de los inconformes parte de lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de Fiscalización. Sobre el particular, sólo atienden a la primera parte de la fracción III, inciso c), párrafo 1, del artículo 9, del Reglamento de Fiscalización, en el que se prevé que las notificaciones a las coaliciones se realizarán en las oficinas del partido que ostente la representación.

Sin embargo, si bien es cierto que en el artículo 9, párrafo 1, inciso c), fracción III, se dispone que las notificaciones a coaliciones se realizarán en las oficinas del partido que ostente la representación, en términos del convenio celebrado entre los partidos integrantes, también se prevé a continuación que se hará **corriéndole traslado mediante copia de las constancias que integren el acto a notificar a cada uno de los partidos integrantes de la coalición**. Y se agrega que una vez concluidos los efectos de la coalición, las notificaciones se realizaran de forma individual en las oficinas de cada uno de los partidos que la conformaron.

Como se puede advertir de lo anterior, todos los partidos políticos integrantes de la coalición, tendrán conocimiento respecto de las notificaciones que se realicen al partido político que ostente la representación de la coalición, y actuar en consecuencia, dentro del ámbito de lo que haya sido pactado previamente en el convenio de coalición, como

derechos y obligaciones de sus integrantes, y en su caso, en términos de la normativa que corresponda, según el caso de que se trate.

Finalmente, en cuanto a los restantes argumentos, en torno a la celebración de contratos, emisión de comprobantes, comprobación de los gastos, entrega de los recursos, e incluso, la distribución de los bienes que se hayan adquirido con las aportaciones realizadas a la coalición, cabe advertir que, como se ha venido razonando, la obligación de nombrar un representante de la coalición que se haga cargo de tales tareas en la coalición, corresponde a la obligación de realizar una adecuada fiscalización del origen y destino de todos los recursos empleados en una campaña electoral, en el caso, a través de la participación de dos o más partidos políticos, en una coalición.

Además, como se ha venido razonando a lo largo del presente apartado, los partidos políticos pueden pactar con claridad no sólo sus obligaciones, sino también sus derechos frente a los restantes integrantes de una coalición, y asegurar con ello la protección de sus derechos.

En razón de lo anterior, resultan **infundados** los agravios sobre el particular.

**K. Omisión de acompañar los formatos de aportaciones de simpatizantes y militantes.**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

En otro orden de ideas, con relación a los formatos en los que se tendrán que reportar las aportaciones que los partidos, candidatos independientes y aspirantes reciban provenientes de militantes y simpatizantes, el Partido Verde Ecologista de México controvierte la falta de certeza del artículo 47 del Reglamento de Fiscalización. Lo anterior lo hace depender de la omisión de acompañar los formatos descritos en el artículo impugnado.

El artículo impugnado es del tenor siguiente:

**Artículo 47**  
***Recibos de aportaciones***

1. Las aportaciones que los partidos, candidatos independientes y aspirantes reciban provenientes de militantes y simpatizantes, ajustándose a los límites establecidos en los artículo 122 y 123 del Reglamento, se comprobarán de la forma siguiente:

**a) Aportaciones a partidos:**

- i.** De militantes en efectivo, transferencia o cheque: Se empleará el comprobante Recibo militantes efectivo, y el formato RMEF.
- ii.** De militantes en especie: Se empleará el comprobante Recibo militantes especie, y el formato RMES.
- iii.** De simpatizantes y candidatos en efectivo, transferencia o cheque: Se empleará el comprobante Recibo simpatizantes efectivo, y el formato RSEF.
- iv.** De simpatizantes y candidatos en especie: Se empleará el comprobante Recibo simpatizantes especie, y el formato RSES.

**b) Aportaciones a candidatos independientes y aspirantes:**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

- i. De simpatizantes mediante transferencia o cheque: Se empleará el comprobante Recibo simpatizantes transferencia y el formato RSCIT.
- ii. De simpatizantes mediante aportación en especie: Se empleará el comprobante Recibo simpatizantes especie y el formato RSCIE.
- iii. Del candidato independiente mediante transferencia o cheque: Se empleará el comprobante Recibo candidato independiente transferencia y el formato RCIT.
- iv. Del candidato independiente mediante aportación en especie: Se empleará el comprobante Recibo candidato independiente especie y el formato RCIES.
- v. Del aspirante mediante transferencia o cheque: Se empleará el comprobante Recibo aspirante transferencia y el formato RAST.
- vi. Del aspirante mediante aportación en especie: Se empleará el comprobante Recibo aspirante aportación en especie y el formato RASES.

2. En el caso de coaliciones, los recibos deberán identificarse con el sufijo "COA".

Esta Sala Superior considera que el agravio deviene en **inoperante**, en tanto que, si bien le asiste la razón al actor en cuanto a que la responsable emitió el reglamento en el que se prevé la existencia de los formatos de aportaciones identificados con las nomenclaturas: RMEF, RMES, RSEF, RSES, RSCIT, RSCIE, RCIT, RCIES, RAST, RASES, "COA"; no menos cierto es que al rendir su informe circunstanciado la responsable manifestó que la Comisión de Fiscalización en su Décimo Cuarta Sesión Extraordinaria celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil catorce, aprobó el Acuerdo por el que expide el Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas, así como los formatos que servirán de apoyo para

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Fiscalización, el cual, será debidamente notificado a los partidos políticos.

En ese sentido, si bien le asiste la razón al Partido Verde Ecologista de México, en cuanto a que no se emitieron o acompañaron los formatos correspondientes a las aportaciones que militantes y simpatizantes podrán hacer a los partidos, candidatos independientes y aspirantes; tal situación no hace ilegal o inconstitucional el artículo 47 del reglamento impugnado, en tanto que, en el referido numeral sólo se prevé el tipo de aportación y el formato en el que se debe presentar a la Unidad Técnica de Fiscalización, sin que la omisión de acompañar los formatos respectivos conduzca a su inconstitucionalidad o ilegalidad, pues tales formatos, serán hechos del conocimiento de los partidos políticos en su oportunidad.

En ese sentido, cuando los formatos, cuya omisión de acompañar al respectivo reglamento sean hechos del conocimiento del partido político recurrente, a partir de ese momento, estará en condiciones de controvertir su legalidad o inconstitucionalidad.

De ahí que si en este momento no existe manera de conocerlos y por ello de controvertirlos, el agravio deviene en inoperante en tanto que será en un momento posterior cuando se harán de su conocimiento y podrá controvertirlos.

**L. Reconocimientos por actividades.**

En otro orden de ideas, el Partido Verde Ecologista de México formula manifestaciones relacionadas con la presunta desproporción del artículo 134 del reglamento impugnado al exigir que los beneficiarios de los reconocimientos por actividades políticas de campaña estén inscritos ante el Servicio de Administración Tributaria.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **inoperante**. Ello porque se trata de una manifestación genérica, vaga e imprecisa que formula el apelante en su demanda, la cual no corresponde con la redacción del artículo 134 del reglamento de fiscalización. Es decir, el actor controvierte una hipótesis no prevista en el numeral impugnado.

Incluso, el propio instituto político contradice su agravio en tanto que en la propia demanda señala que, de la lectura al artículo 134 impugnado, no se advierte la hipótesis normativa de la cual se agravia en el párrafo previo.

En ese estado de cosas, si bien formula la afirmación de que el artículo referido obliga a los beneficiarios de los reconocimientos por actividades políticas a estar inscritos ante el Servicio de Administración Tributaria; por otra parte, en líneas posteriores, el propio apelante reconoce que en el artículo referido no se prevé la situación de la que se duele.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Por tanto, al no existir agravio que restituir, es que esta Sala Superior estime que el agravio es inoperante.

No obstante lo anterior, a mayor abundamiento, del análisis del artículo cuestionado no se advierte la existencia de la obligación para que los beneficiarios de los reconocimientos por actividades políticas estén inscritos ante el Servicio de Administración Tributaria, como se advierte a continuación:

**Artículo 134  
Reconocimientos por actividades políticas de  
campaña**

1. Los partidos, coaliciones y candidatos independientes, podrán otorgar reconocimientos a sus militantes o simpatizantes según corresponda, por su participación en actividades de apoyo electoral exclusivamente durante los períodos de campaña.

2. La suma total de las erogaciones que efectúen por este concepto, tendrá un límite máximo por candidatura, conforme a la tabla siguiente:

[Se inserta tabulador]

3. Los reconocimientos por actividades de campaña, pagados a una sola persona física dentro de la misma campaña, ya sea que se paguen en una o en varias exhibiciones, tendrán un límite máximo del equivalente a quinientos días de salario mínimo.

4. Los pagos por éste concepto, deberán estar soportados con recibos que se expedirán de conformidad con lo señalado en el presente Reglamento.

Como se advierte del artículo transcrito, en ninguna parte se expresa la obligación para que los beneficiarios de los reconocimientos por actividades políticas estén inscritos ante

el Servicio de Administración Tributaria; por el contrario, el precepto reglamentario cuestionado sino que se refiere a la posibilidad para que los partidos políticos otorguen reconocimientos a sus militantes o simpatizantes por su participación en actividades de apoyo electoral exclusivamente durante los períodos de campaña y las condiciones para su entrega, entre las cuales, no se advierte alguna situación como de la que se duele el actor en el presente agravio, de ahí que se confirme la inoperancia del agravio.

**M. Figura del deslinde de gastos no reconocidos.**

***a) Agravio relativo a la omisión de prever un plazo para resolver sobre el deslinde de gastos no reconocidos.***

En cuanto a la nueva figura del deslinde de gastos no reconocidos que prevé el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, el Partido Verde Ecologista de México controvierte que existe inequidad procesal, en tanto que impone un plazo a los partidos para presentar el escrito de deslinde pero no impone uno cierto a la responsable para resolver sobre el mismo, pues sólo señala que será resuelto a más tardar con la presentación del informe respectivo.

Previo al análisis del planteamiento, a continuación se transcribe la porción normativa controvertida:

**Artículo 212**

**Deslinde de gastos**

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

1. Para el caso de que un partido, coalición, candidato, precandidato, aspirante o candidato independiente, se deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de campaña no reconocido como propio, deberá realizar el siguiente procedimiento:

2. El deslinde deberá ser a través de escrito presentado ante la Unidad Técnica y deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz. Su presentación podrá ser a través de las juntas distritales o juntas locales quienes a la brevedad posible deberán enviarlas a la Unidad Técnica.

[...]

**4. Será oportuno si se presenta antes de las 48 horas contadas a partir de la fecha en que lo identifique, siempre que esto ocurra en fecha anterior a la publicación del monitoreo de propaganda referida en el artículo 405 de este Reglamento en la que aparezca el destino del gasto y antes de la notificación de los oficios de errores y omisiones de la propia Unidad Técnica.**

[...]

**7. La Unidad Técnica deberá notificar el resultado de la valoración del deslinde al sujeto obligado que lo presente a más tardar con la presentación del dictamen del informe respectivo.**

Dentro de los gastos que reportarán los sujetos obligados mediante el nuevo sistema de registro en línea, lo ordinario es que los institutos políticos, coaliciones y candidatos registren sus operaciones en el sistema contable digital, en tiempo real, una vez que hubieran realizado una erogación, contratado el servicio, o recibido el bien o servicio contratado.

En esa medida, los sujetos obligados serán los directamente responsables de registrar la totalidad de operaciones que vayan realizando durante el periodo a fin de que, una vez llegado el periodo legal para presentar el informe de gastos,

realice las acciones necesarias para validar la información que fue cargando en el sistema contable en línea y, de esta manera, la autoridad fiscalizadora tenga por recibido el informe de gastos que corresponda.

No obstante lo anterior, de manera paralela a la contabilidad en línea que realizan los sujetos obligados respecto a la aplicación de sus recursos, la autoridad fiscalizadora tiene entre sus atribuciones, la realización de diversos monitoreos oficiosos de propaganda, a fin de determinar si los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados los reportaron en sus gastos.

De tal suerte que, a partir de los monitoreos de espectaculares, en medios impresos, en radio y televisión, la autoridad fiscalizadora puede determinar si los sujetos obligados reportaron la totalidad de sus gastos en el informe correspondiente.

En el caso de que la autoridad fiscalizadora localice e identifique gastos presumiblemente atribuibles a algún partido político, coalición o candidato registrado, y éstos no hubieran sido reportados en tiempo y forma a la autoridad, los sujetos infractores podrán ser sancionados por el ocultamiento, evasión o encubrimiento del gasto no reportado, todo lo cual, conforme al procedimiento de fiscalización, se resolverá cuando el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita el correspondiente informe consolidado de ingresos y egresos, el cual podrá ser controvertido por los sujetos

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

sancionados mediante los medios de impugnación previstos en la Ley General correspondiente.

Para el caso de que la autoridad localice gasto no reportado en el sistema de contabilidad contable en línea, el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización prevé la figura del deslinde.

Mediante esta figura, si por el propio monitoreo que llevan los partidos políticos, coaliciones o candidatos registrados, detectan que existe algún gasto que indebidamente pueda atribuírseles, tendrían el derecho de realizar acciones conducentes para que no se les compute como tal mediante el deslinde de gastos no reconocidos.

En esa medida, el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, establece la posibilidad de que los sujetos obligados se deslinden de gastos que no reconozcan y que se les atribuya. Para tal efecto, el Reglamento establece que el deslinde debe presentarse por escrito, ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz.

Respecto al tema de la oportunidad para presentar el deslinde, el párrafo 4 del señalado artículo reglamentario, establece que debe interponerse en las 48 horas seguidas a que el sujeto obligado lo identifique, siempre que esto ocurra antes de la publicación del monitoreo de propaganda que realice la autoridad fiscalizadora y antes de la notificación de los oficios de errores y omisiones de la propia Unidad Técnica.

De esta manera, quedará acreditada la oportunidad en la intensión de deslindarse de un gasto no ejercido por el sujeto obligado.

Ahora bien, en lo que fue materia de impugnación, el Partido Verde Ecologista de México sostiene una inequidad procesal en tanto que a los sujetos obligados se les impone el plazo de cuarenta y ocho horas para realizar el deslinde, mientras que para la Unidad Técnica de Fiscalización solamente se le impone la carga de valorar el deslinde al momento de presentar el dictamen del informe respectivo.

Al respecto, esta Sala Superior considera que a fin de maximizar el derecho a una efectiva garantía de audiencia es **fundado** el agravio y procedente **modificar el artículo 212, párrafos 4 y 7 del Reglamento de Fiscalización a fin de eliminar el plazo de presentación del escrito de deslinde después de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que el sujeto obligado tuvo conocimiento del gasto que no se reconoce.**

Esto para el efecto de que el deslinde referido pueda presentarse en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones.

Si lo presentaron antes de la emisión del oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica deberá valorarlo en este documento.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Si lo presentaron al dar respuesta al oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica de Fiscalización lo valorará en el proyecto de dictamen consolidado que someterá a la aprobación de la Comisión de Fiscalización, la cual, en caso de aprobarlo favorablemente, lo subirá a la consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que éste se pronuncie en el acuerdo que corresponda.

En esa lógica, esta Sala Superior **modifica el artículo 212, párrafos 4 y 7 del Reglamento de Fiscalización a fin de eliminar el supuesto de presentación del escrito de deslinde después de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que el sujeto obligado tuvo conocimiento del gasto que no se reconoce.** En esas condiciones, el referido precepto normativo deberá quedar como sigue:

**Artículo 212.**

**Deslinde de gastos**

**[...]**

**4. Puede presentarse ante la Unidad Técnica en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones.**

**[...]**

**7. Si lo presentaron antes de la emisión del oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica deberá valorarlo en este documento.**

**Si lo presentaron al dar respuesta al oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica lo valorará en el proyecto de dictamen consolidado.**

En ese estado de cosas, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá tomar nota de la modificación hecha al artículo 212, párrafos 4 y 7 del Reglamento, publicarla y hacerla del conocimiento de los partidos políticos.

***b) Agravio relativo a las facultades de la Unidad Técnica para resolver sobre el deslinde de gastos no reconocidos.***

Por otra parte, los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional señalan que la Unidad Técnica no cuenta con facultades para resolver sobre la negativa o aceptación del deslinde de algún tipo de gasto de campaña no reconocido por un partido político, coalición, precandidato, aspirante o candidato, como lo pretenda la porción normativa impugnada.

A juicio del promovente, esta atribución corresponde a la Comisión de Fiscalización, pues es la única instancia facultada para revisar los informes que presenten los partidos políticos y para elaborar los dictámenes y proyectos de resolución de los mismos.

La fracción normativa impugnada establece:

***Artículo 212***

***Deslinde de gastos***

1. Para el caso de que un partido, coalición, candidato, precandidato, aspirante o candidato independiente, se deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

campaña no reconocido como propio, deberá realizar el siguiente procedimiento:

**2. El deslinde deberá ser a través de escrito presentado ante la Unidad Técnica** y deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz. Su presentación podrá ser a través de las juntas distritales o juntas locales quienes a la brevedad posible deberán enviarlas a la Unidad Técnica.

**3.** Será jurídico si **se presenta por escrito ante la Unidad Técnica.**

[...]

**6.** Será eficaz sólo si realiza actos tendentes al cese de la conducta y genere la posibilidad cierta que la Unidad Técnica conozca el hecho.

**7. La Unidad Técnica deberá notificar el resultado de la valoración del deslinde al sujeto obligado que lo presente a más tardar con la presentación del dictamen del informe respectivo.**

El presente agravio igualmente se considera **infundado** toda vez que, contrario a lo señalado por los apelantes, la Unidad Técnica de Fiscalización sí se encuentra facultada para recibir y revisar los informes de los partidos políticos y sus candidatos, y en consecuencia, lo estaría para la revisión y valoración del deslinde presentado por los sujetos obligados.

Dicha facultad se encuentra inmersa en lo dispuesto en el artículo 192 numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, así como por lo establecido en el artículo 196 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone que la referida Unidad es el órgano que tiene a su cargo la

recepción y revisión 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.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, se señala que la Unidad de Fiscalización es el órgano de la Comisión de Fiscalización del Instituto que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y gastos que presenten todos los sujetos obligados.

Por tanto, si dicha unidad es quien revisará los ingresos y gastos de los partidos para la elaboración del dictamen es evidente que la Unidad Técnica de Fiscalización sí se encuentra facultada para revisar y valorar los deslindes presentados por los sujetos obligados, y sus conclusiones deberán ser impactadas en el proyecto de dictamen que se presente a la Comisión de Fiscalización.

No obstante, cabe precisar que las conclusiones a las que arribe la referida Unidad Técnica respecto de las solicitudes de deslinde valoradas, no son vinculantes para la Comisión de Fiscalización, pues esta última, en términos del inciso h) del citado artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está facultada para modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, antes de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

ponerlos a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que, a su vez, con fundamento en el inciso c) del artículo 191 de la referida ley general, deberá pronunciarse en definitiva.

Tampoco le asiste la razón a los partidos políticos cuando señalan que la facultad que se le otorga a la Unidad Técnica de Fiscalización para realizar la tarea de la calificación del deslinde no se encuentran previstas en las Leyes Generales, siendo que la autoridad facultada para dicho efectos lo es la Comisión de Fiscalización; toda vez que las leyes generales disponen reglas amplias que deben de ser reguladas y reglamentadas en las leyes secundarias que al efecto se expidan, como es el caso del ordenamiento normativo combatido en el que se dictan reglas concretas que deberán seguirse durante el desarrollo y desempeño de la facultad de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y demás sujetos obligados por la normatividad, como sería el caso de la valoración de las solicitudes de deslinde de gastos de campaña que presenten los partidos políticos.

En este sentido, de un análisis riguroso del contenido de las Leyes Generales referidas, no se desprende la facultad originaria a la Comisión de Fiscalización para resolver sobre la aceptación o negativa respecto a una solicitud de deslinde, pero sí una atribución expresa de auxiliarse para el cumplimiento de sus atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización.

De lo anterior se advierte que no existe una invasión de atribuciones y competencias, en razón de que las mismas se encuentran bien delimitadas y establecidas en los cuerpos normativos que rigen la función electoral.

**N. Obligación de llevar un Registro Nacional de Proveedores.**

Con relación a la regulación que obliga a los partidos, coaliciones, candidatos y candidatos independientes, a contratar o adquirir bienes o servicios para actividades de campaña con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, así como la obligación de los partidos de elaborar una relación de proveedores y prestadores de servicios; los partidos políticos Verde Ecologista de México y del Trabajo, alegan que existe una incongruencia entre lo dispuesto en los artículos 82, 83 y 356, párrafo 2 del Reglamento impugnado.

La incongruencia la hacen depender de los montos de las operaciones que originan la obligación de inscribir en el registro nacional de proveedores a las personas con las que realizan operaciones los institutos políticos.

Sostienen lo anterior porque, mientras que en el artículo 82 -*afirman*- que nace la obligación de inscribir a los proveedores en el registro nacional cuando el valor de las operaciones que realicen superen los quinientos días de salario mínimo, en el

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

diverso artículo 83 origina la obligación de inscribir a los proveedores cuando el valor de las operaciones superen los cinco mil días de salario mínimo y, por último, en el artículo 356, párrafo 2 exige la inscripción de proveedores cuando el importe de la operación sea igual o superior al equivalente a mil quinientos días de salario mínimo.

Los artículos cuya incongruencia se controvierte son los siguientes:

**Sección 1 Proveedores**

**Artículo 82.**

**Lista de proveedores**

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

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

**Artículo 83.**

**Expedientes de proveedores**

**1. El responsable de finanzas del sujeto obligado, deberá formular una relación de los proveedores y prestadores de servicios con los cuales realicen operaciones durante el periodo de precampaña, campaña o ejercicio objeto de revisión y la coalición exclusivamente durante el periodo de campaña, que**

**superen los cinco mil días de salario mínimo, para lo cual deberá conformar y conservar un expediente por cada uno de ellos**, en hoja de cálculo, de forma impresa y en medio magnético; **dicha relación deberá ser presentada a la Unidad Técnica cuando le sea solicitado**.

2. El expediente de cada proveedor deberá incluir:

- a) Nombre o denominación social, RFC, domicilio completo y número de teléfono.
- b) Los montos de las operaciones realizadas y los bienes o servicios obtenidos.
- c) Copia de documento expedido por el SAT, en el que conste el RFC.
- d) Copia fotostática del acta constitutiva en caso de tratarse de una persona moral, que cuente con el sello y folio de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio que corresponda.
- e) Nombre del o de los representantes o apoderados legales, en su caso.

3. En los casos de los incisos c) y d), la Unidad Técnica podrá coadyuvar para la obtención de dichos requisitos, siempre y cuando el sujeto obligado acredite la imposibilidad de obtener la mencionada información.

## **Capítulo 2 Del Registro Nacional de Proveedores**

### **Artículo 356.**

#### **Disposiciones generales**

1. En términos de lo dispuesto por la fracción XXI, del artículo 7 de la Ley General de Delitos Electorales, solo podrán proveer bienes y servicios a los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento.

2. Para efectos de la obligación contenida en el párrafo anterior, **será un proveedor obligado a inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores las personas físicas o morales que vendan, enajenen, arrenden o proporcionen bienes o servicios** de manera onerosa a los partidos, coaliciones o candidatos independientes, destinados para su operación ordinaria, precampañas o campañas, **cuyo valor de la operación sea igual o**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

superior al equivalente a mil quinientos días de salario mínimo, realizado en una o múltiples operaciones en el mismo periodo.  
[...]

Una vez insertos los preceptos normativos en controversia, esta Sala Superior estima que, de la lectura integral de los mismos, no se advierte la incongruencia alegada por los partidos apelantes. Por el contrario se advierte la previsión de situaciones jurídicas distintas encaminadas a regular tres hipótesis diferentes con destinatarios de la obligación igualmente diferentes.

En efecto, la tabla que se inserta a continuación revela las diferentes hipótesis previstas:

Artículo 82	Artículo 83	Artículo 356, párrafo 2
<p>1. <u>El responsable de finanzas del sujeto obligado, deberá elaborar una relación de los proveedores y prestadores de servicios</u> con los cuales realicen operaciones durante el periodo a reportar, que superen los quinientos días de salario mínimo, para lo cual deberán incluir el nombre comercial de cada proveedor, así como el nombre asentado en las facturas que expida, RFC, domicilio fiscal completo, montos de las operaciones realizadas y bienes o servicios obtenidos, de forma impresa y en medio magnético.</p>	<p>1. <u>El responsable de finanzas del sujeto obligado, deberá formular una relación de los proveedores y prestadores de servicios</u> con los cuales realicen operaciones durante el periodo de precampaña, campaña o ejercicio objeto de revisión y la coalición <u>exclusivamente durante el periodo de campaña, que superen los cinco mil días de salario mínimo, para lo cual deberá conformar y conservar un expediente por cada uno de ellos</u>, en hoja de cálculo, de forma impresa y en medio magnético; <u>dicha relación deberá ser presentada a la Unidad Técnica cuando le sea solicitado.</u></p>	<p>2. Para efectos de la obligación contenida en el párrafo anterior, <u>será un proveedor obligado a inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores las personas físicas o morales que vendan, enajenen, arrenden o proporcionen bienes o servicios</u> de manera onerosa a los partidos, coaliciones o candidatos independientes, destinados para su operación ordinaria, precampañas o campañas, <u>cuyo valor de la operación sea igual o superior al equivalente a mil quinientos días de salario mínimo</u>, realizado en una o múltiples operaciones en el mismo periodo.</p>

De la tabla inserta se advierten las siguientes diferencias:

- a. Mientras que en los artículos 82 y 83 del Reglamento de Fiscalización se prevé una obligación dirigida a los sujetos obligados, por conducto de su responsable de finanzas, en el diverso artículo 356, párrafo 2, se advierte que el destinatario de la obligación son los proveedores o prestadores de servicios que contraten con los sujetos obligados.
- b. En los artículos 82 y 83 se prevé la obligación de los sujetos obligados de elaborar una relación de los proveedores y prestadores de servicios atendiendo al monto de la operación, cuando superen los quinientos salarios mínimos y no superen los cinco mil salarios mínimos, tendrán que registrar nombre asentado en las facturas que expida, RFC, domicilio fiscal completo, montos de las operaciones realizadas y bienes o servicios obtenidos, de forma impresa y en medio magnético y cuando superen los cinco mil días de salario mínimo deberán conformar y conservar un expediente por cada uno de ellos, en hoja de cálculo, de forma impresa y en medio magnético
- c. Por su parte, en el artículo 356, párrafo 2 se establece una obligación de inscripción de los proveedores en un padrón ante la autoridad para poder vender, rentar, o prestar servicios a los sujetos obligados, cuando el monto involucrado supere los mil quinientos días de salario mínimo.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

d. En los artículos 82 y 83 se advierte un medio de control al interior de las operaciones de los sujetos obligados, en tanto que en el artículo 356, párrafo 2, se prevé una obligación vinculante para los proveedores, cuyo incumplimiento, podría generar imposibilidad de vender, rentar o prestar servicios a los sujetos obligados, *so pena* de incurrir en el delito previsto en la fracción XXI, del artículo 7 de la Ley General de Delitos Electorales.

En ese estado de cosas, se advierte que *-contrario a lo sostenido por los actores-* los artículos reglamentarios impugnados no presentan una incongruencia, en tanto que cada uno de ellos prevé supuestos, obligaciones y destinatarios diferentes. Por tanto, se estima infundado el agravio.

**Ñ. Valuación de las operaciones y de gastos no reportados.**

En relación con el procedimiento de valuación de las operaciones que realizan los sujetos obligados al presentar sus informes de ingresos y gastos ante la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México controvierten esencialmente: **a)** la falta de un procedimiento de auditoría generalmente aceptado para determinar el valor de un servicio proporcionado a algún partido político, **b)** la incongruencia en el procedimiento para determinar el valor de

gastos no reportados y **c)** la desproporcionalidad de adoptar el criterio del “valor más alto” para el caso de que la autoridad encuentre gastos no reportados por los institutos políticos fiscalizados.

***a) Falta de un procedimiento de auditoría generalmente aceptado para determinar el valor de un servicio proporcionado a algún partido político.***

En primer término, en relación con el procedimiento de valuación de las operaciones que realizan los partidos políticos con diversos proveedores en la contratación de bienes y servicios, el Partido Verde Ecologista de México sostiene que el artículo 25 del Reglamento de Fiscalización no tiene un procedimiento legal claro de cómo se va a evaluar el costo de mercado de un bien o servicio, no determina el costo de acuerdo a la información financiera, en caso de duda, no verifica con terceros el valor, no cotiza servicios comparables con el dado por el partido y tampoco prevé un procedimiento oficioso para verificar la calidad, condiciones, parámetros y alcances del servicio contratado.

Previo a contestar el agravio, se inserta el texto del artículo controvertido.

**Artículo 25**

**Del concepto de valor**

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

1. En las operaciones que realizan los sujetos obligados se identifican dos tipos de valor: el valor nominal y el valor intrínseco. En ambos casos, las operaciones deben registrarse en términos monetarios, en términos de lo dispuesto por la NIF A-6 "Reconocimiento y Valuación".
2. El valor nominal es el monto de efectivo pagado o cobrado o en su caso, por pagar y por cobrar que expresen los documentos que soportan las operaciones.
3. El valor intrínseco es el valor de los bienes o servicios que se reciben en especie y que carecen del valor de entrada original que le daría el valor nominal. El valor de entrada es el costo de adquisición original.
4. El valor nominal y el valor intrínseco deben expresar el valor razonable, el cual representa el monto de efectivo o equivalentes que participantes en el mercado estarían dispuestos a intercambiar para la compra o venta de un activo, o para asumir o liquidar un pasivo, en una operación entre partes interesadas, dispuestas e informadas, en un mercado de libre competencia.
5. Las operaciones deben registrarse al valor nominal cuando este exista y al valor razonable cuando se trate de aportaciones en especie de las que no sea identificable el valor nominal, o bien, no sea posible aplicar lo establecido en el numeral 7 del presente artículo.
6. Los valores determinados a través de este método, serán aplicables a todos los sujetos obligados.
7. Los criterios de valuación deberán sustentarse en bases objetivas, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

A juicio de esta Sala Superior, el agravio formulado por el partido recurrente es **infundado** en tanto que, contrario a lo sostenido en su demanda, de la lectura integral del capítulo 3 "Valuación de las operaciones" es posible concluir que el Reglamento de Fiscalización sí prevé procedimientos claros y

precisos para la determinación de la valuación de las operaciones que registren los partidos políticos. Asimismo, se prevén ejercicios comparativos y se hace uso de instrumentos de referencia para determinar el valor de las operaciones atendiendo al tipo de bien o servicio, calidad, temporalidad, proveedores, etc. de modo que como se demostrará a continuación, no tiene sustento la afirmación del partido recurrente.

En efecto, conforme con lo previsto en los artículos 21, 22, 24, 25, 26 y 27 del Reglamento de Fiscalización impugnado, se tiene que los partidos políticos nacionales y con registro local, las coaliciones, frentes o fusiones, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de observadores electorales, entre otros sujetos obligados, tienen la obligación de presentar los siguientes informes:

- a) Informes del gasto ordinario:**
  - a.** Informes trimestrales.
  - b.** Informe anual.
  - c.** Informes mensuales.
- b) Informes de proceso electoral:**
  - a.** Informes de precampaña.
  - b.** Informes de obtención del apoyo ciudadano.
  - c.** Informes de campaña.
- c) Informes presupuestales:**
  - a.** Programa Anual de Trabajo.
  - b.** Informe de Avance Físico-Financiero.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

**c. Informe de Situación Presupuestal.**

Para tal efecto, **la información financiera, presupuestaria y contable** que presenten los sujetos obligados **deberá estar expresada en términos monetarios** (sin importar que esté o no identificable el monto) **sobre todas las operaciones** que realicen respecto de los eventos económicos identificables y cuantificables.

En ese sentido, el Reglamento identifica **dos tipos de valor**: El valor nominal y el valor intrínseco.

El **valor nominal** es el **monto** de efectivo **pagado** o cobrado **que expresen los documentos** que soportan las operaciones, por su parte, el **valor intrínseco** es el **valor** de los bienes o servicios que se reciben en especie y **que carecen del valor de un costo de adquisición**.

En **ambos casos**, el valor nominal y el intrínseco **deben expresar el valor razonable**, que represente el **monto que el mercado** de libre competencia **estaría dispuesto a pagar** para la compra o venta por el bien o servicio a valuar.

Respecto a la **forma en que se deben asentarse las operaciones** que realicen los sujetos obligados, el Reglamento prevé que **las operaciones deben registrarse al valor nominal cuando éste exista y al valor razonable cuando se trate de aportaciones en especie de las que no**

**sea identificable el valor nominal.** Los valores determinados a través de este método, serán aplicables a todos los sujetos obligados.

En todo caso, el Reglamento impugnado prevé que **los criterios de valuación deberán sustentarse en bases objetivas, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.**

Asimismo, para **determinar el valor razonable**, el reglamento impugnado establece que los sujetos obligados pueden optar por el procedimiento **previsto en la NIF<sup>10</sup> A-6** “Reconocimiento y Valuación”, el cual señala lo siguiente:

- a) Cotizaciones observables en los mercados, entregadas por los proveedores y prestadores de servicios.
- b) Valor determinado por perito contable.

---

<sup>10</sup> Conforme al artículo 4, párrafo 1, inciso y) del Reglamento de Fiscalización, las NIF son las Normas de Información Financiera emitidas por el *Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera*. Normas de Información Financiera. NIF se refiere al conjunto de pronunciamientos normativos, conceptuales y particulares, emitidos por el CINIF (Consejo Mexicano para la Investigación y el Desarrollo de Normas de Información Financiera) o transferidos al CINIF, que regulan la información contenida en los Estados Financieros y sus notas en un lugar y fecha determinados, que son aceptados de manera amplia y generalizada por todos los usuarios de la información financiera.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

- c) Valor determinado por corredor público.
- d) Valor determinado por especialistas en precios de transferencias.

Por otra parte, **tratándose de la determinación del valor de gastos no reportados**, subvaluados y sobrevaluados, el Reglamento de Fiscalización establece que cuando de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos **se sujetará a lo siguiente:**

- a) Se deberá **identificar el tipo de bien o servicio** recibido y sus **condiciones de uso y beneficio**.
- b) Las condiciones de uso **se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo**. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- c) Se deberá **reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio** a ser valuado. La **información se podrá obtener de cámaras o asociaciones** del ramo de que se trate.

- d) Se deberá identificar los atributos de los bienes o servicios** sujetos de valuación y sus componentes deberán ser comparables.
- e) Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.**

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

Con base en las consideraciones antes expuestas, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que el Partido Verde Ecologista de México hace una lectura parcial del artículo 25 del reglamento impugnado al afirmar que el citado precepto no tiene un procedimiento legal claro de cómo se va a evaluar el costo de mercado de un bien o servicio. Tampoco le asiste la razón al afirmar que no determina el costo de acuerdo a la información financiera; que no verifica con terceros el valor; que no cotiza servicios comparables con el dado por el partido y que tampoco prevé un procedimiento oficioso para verificar la calidad, condiciones, parámetros y alcances del servicio contratado.

Contrario a la referida afirmación, la lectura integral y sistemática de los artículos 25 a 27 del reglamento señalado, evidencian la existencia de dos valores de las operaciones, el nominal y el intrínseco. Empero, con independencia de que el

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

valor de la operación sea o no identificable, el costo de la transacción deberá expresarse en términos monetarios.

En todo caso, para determinar el costo de mercado de un bien o servicio, el propio reglamento prevé dos mecanismos, uno seguido conforme a la Norma de Información Financiera identificada como la "NIF A-6" *-Reconocimiento y Valuación-*, la cual prevé cuatro diferentes formas de establecer el costo o valor de una operación: **el primero** mediante la obtención de cotizaciones observables en los mercados (*entregadas por los proveedores y prestadores de servicios*); **el segundo** mediante el valor determinado por perito contable; **el tercero** mediante el valor determinado por corredor público; y **el cuarto** obtenido mediante el valor determinado por especialistas en precios de transferencias.

En ese estado de cosas, contrario a lo sostenido por el partido apelante, el reglamento impugnado sí cumple con los mecanismos de auditoría generalmente aceptados al auxiliarse de las normas de información financiera, las cuales se refieren al conjunto de pronunciamientos normativos, conceptuales y particulares, emitidos por el Consejo Mexicano para la Investigación y el Desarrollo de Normas de Información Financiera.

El reglamento también prevé la obtención del costo de una operación a partir del **valor razonable**, el cual será el que

determine el mercado de libre competencia y conforme con las normas de información financiera que corresponda.

Asimismo, se prevé otro mecanismo de obtención del valor de las operaciones, mediante el cual se identifica el tipo de bien o servicio, sus condiciones de uso y beneficio; las cuales se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. Mediante este procedimiento, se exige la evaluación, análisis y conjunción de la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado, información que podrá obtener de cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

Incluso, el mecanismo antes referido, puede ser ejercido oficiosamente por el Instituto cuando encuentre gasto no reportado en la revisión de los informes que presenten los sujetos obligados.

Consecuentemente, opuestamente a lo sostenido en la demanda del Partido Verde Ecologista de México, el Reglamento impugnado sí prevé un procedimiento claro de cómo se va a evaluar el costo de mercado de un bien o servicio, determina el costo de acuerdo a la información financiera, y verifica con terceros el valor. Asimismo, de la descripción de los procesos para la obtención de la valuación de bienes y servicios, el reglamento prevé mecanismos de cotización comparable y prevé procedimientos para verificar

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

la calidad, condiciones, parámetros y alcances del servicio contratado.

Por todo lo anterior, se estima que no le asiste la razón al partido recurrente al afirmar que el artículo impugnado adolece de un procedimiento de auditoría generalmente aceptado para determinar el valor de un servicio proporcionado a algún partido político.

***b) Incongruencia en el procedimiento para determinar el valor de gastos no reportados.***

Por otra parte, con relación al procedimiento reglamentario para establecer el valor de gastos no reportados en los informes correspondientes, el Partido Revolucionario Institucional controvierte una presunta incongruencia en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

Ello porque, mientras que el numeral 1, inciso e) del citado artículo reglamentario señala que los gastos no reportados serán cotizados conforme al “valor razonable”; en el diverso numeral 3 del mismo artículo se establece que las operaciones serán registradas conforme al “valor más alto” de la matriz de precios que al efecto realice la autoridad fiscalizadora.

En ese sentido, el Partido Revolucionario Institucional plantea la incongruencia en la forma en que el artículo impugnado procesa el valor de los gastos no reportados.

La porción normativa impugnada señala lo siguiente:

**Artículo 27**

**Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados**

1. Si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente:

a) Se deberá identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.

b) Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.

c) Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado. La información se podrá obtener de cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

d) Se deberá identificar los atributos de los bienes o servicios sujetos de valuación y sus componentes deberán ser comparables.

e) Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

2. Con base en los valores descritos en el numeral anterior, así como con la información recabada durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica deberá elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

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

A juicio de esta Sala Superior, el agravio deviene en **infundado** porque el actor parte de una lectura imprecisa del referido artículo 27 del reglamento impugnado.

Ello porque, del artículo impugnado no se advierte, como lo sostiene el actor, incongruencia en la forma de valuar los gastos no reportados. Por el contrario, se advierte un procedimiento compuesto para determinar el valor de las operaciones no reportadas.

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

En un segundo momento, el artículo impugnado prevé que a partir de la obtención del “valor razonable” de los bienes y servicios, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá realizar

una “matriz de precios” con información homogénea y comparable.

Finalmente, el artículo controvertido establece que, cuando la Unidad Técnica encuentre gastos no reportados por los sujetos obligados, valorará aquellos bienes y servicios no reportados con base en el “valor más alto” previsto en la “matriz de precios” previamente elaborada.

En ese sentido, se advierte que el reglamento controvertido prevé una primera etapa de recopilación de precios de bienes y servicios a partir del procedimiento del “valor razonable”, el cual servirá para hacer una “matriz de precios” homogéneos y comparables, de la cual, se utilizará “el valor más alto” de los precios para el supuesto de que la Unidad Técnica de Fiscalización encuentre operaciones no reportadas en los informes de gastos que presenten los sujetos obligados.

De lo anterior, esta Sala Superior considera que el agravio formulado por el Partido Revolucionario Institucional parte de la premisa inexacta de estimar que el artículo 27 del Reglamento prevé dos supuestos de valuación incongruentes entre sí para determinar el costo de bienes y servicios no reportados en el informe de gastos.

Empero como se ha advertido, el artículo reglamentario controvertido no prevé el “valor razonable” y el “valor más alto” como formas contradictorias para determinar el costo de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

operaciones omitidas en el informe de gastos, sino que, se tratan de procedimientos coordinados entre sí, a partir de los cuales, la Unidad Técnica se auxilia para propósitos y supuestos diferenciados. De ahí lo infundado del agravio.

***c) Desproporcionalidad de adoptar el criterio del “valor más alto” para el caso de que la autoridad encuentre gastos no reportados por los institutos políticos fiscalizados.***

En un diverso orden de planteamientos, en relación con el referido artículo 27 del reglamento controvertido, el Partido Revolucionario Institucional también cuestiona que se viola el criterio de proporcionalidad porque no se advierte la razonabilidad de la regla establecida en el citado numeral 3, que prevé “el valor más alto” para determinar el monto de un valor no reportado. Al respecto, señala que se pudo optar por el “valor más bajo” de la matriz de costos.

Sostiene que la regla establecida en el numeral 3 del citado artículo 27 implica necesariamente la fijación de una sanción, sin que se haya examinado las circunstancias particulares del presunto infractor, lo que vulnera directamente los artículos 14 y 16 constitucionales.

La parte controvertida señala expresamente lo siguiente:

**Artículo 27**

**Determinación del valor de gastos no reportados,  
subvaluados y sobrevaluados**

[...]

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

Esta Sala Superior considera que el agravio formulado por el apelante es **infundado** en tanto que, si bien el reglamento optó por el “valor más alto” del tabulador de precios que emite la Unidad Técnica, para determinar el monto de la operación omitida de reportar en el informe correspondiente; como se expondrá a continuación, ello se justifica a partir de los fines que busca la fiscalización que son los de transparentar y rendir cuentas de los recursos que apliquen los sujetos obligados y además el de inhibir conductas infractoras que pongan en riesgo la obstaculización u ocultamiento de los recursos aplicados.

Conforme con lo dispuesto en los artículos 41, Base II y III, apartado A y B, el Instituto Nacional Electoral es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, a quien entre otras funciones le corresponde la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal,

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En ese sentido, se establece que la propia ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

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

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

En ese sentido, en el campo de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, los bienes jurídicos que se tutelan no sólo son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad

en las contiendas, sino que también tiene como objetivo garantizar el cumplimiento cabal de normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas, rebase de topes de gastos de campaña, etcétera. Por ello, la verificación de la norma adquiere fundamental importancia, ya que incide directamente en las condiciones de la competencia electoral.

Con base en lo anterior, es importante que el reglamento impugnado incorpore la figura de valuación de las operaciones que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de equidad, al determinar el valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados.

Este instrumento tiene como propósito el determinar los costos que podrían atribuírsele a los sujetos obligados cuando reciban aportaciones en especie que no cuenten con un valor, cuando de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, se detecten gastos no reportados, subvaluados o sobrevaluados por los sujetos obligados.

Al respecto, es fundamental tener en cuenta que la fiscalización de los recursos debe hacerse cargo de la existencia de prácticas infractoras como las relativas de ocultamiento del gasto, a la subvaluación de costos y sobrevaluación de costos con el propósito de evadir los topes fijados en la norma para ejercer el gasto.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

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

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

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

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

Consecuentemente, esta Sala Superior considera justificable la previsión de valuar el costo más alto de la matriz de precios, el ocultamiento de gastos no reportados y descubiertos por la autoridad fiscalizadora, pues ello presume una actividad de obstaculización que podría hacer nugatoria la fiscalización de los recursos que aplican los sujetos obligados y con ello poner en riesgo no sólo la transparencia y rendición de cuentas de los gastos sino el propio equilibrio en la contienda electoral. De ahí que sea conforme a derecho la previsión del artículo 27, párrafo 3 del Reglamento de Fiscalización.

**O. Registro de operaciones en el sistema de contabilidad en línea en “tiempo real”**

En sus escritos de demanda, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido del Trabajo esgrimen agravios por virtud de los cuales, hacen valer, esencialmente, que la incorporación de la obligación de los partidos políticos de registrar sus operaciones en el sistema de contabilidad en línea en “tiempo real”, violenta los principios de certeza y legalidad, porque:

- a) En ninguna parte de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se menciona dicha

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

obligación, aunado a que el registro en “tiempo real” que tiene un máximo de tres días para el registro de la operación, implica una tarea colosal dado el tamaño y número de operaciones que realizan los partidos.

- b) Los conceptos de “contabilidad en línea” y “tiempo real” dejan de observar los principios de la fiscalización, específicamente los de anualidad, definitividad y confiabilidad.
- c) Se contraviene la garantía de legalidad y de audiencia y sus formalidades, dado que los sujetos obligados no podrán hacer modificaciones a la información registrada y que los registros contables del sistema serán vinculantes.
- d) Solicita se revoque o inaplique toda regulación de un sistema de registro contable en tiempo real, por ser ilegales y en atención al principio de control de constitucionalidad.
- e) El artículo 38 carece de la debida fundamentación y motivación, al dejar de mencionar los elementos que sirvieron de base para concluir lo que debe entenderse como “tiempo real” y del plazo de tres días establecido en el mismo.
- f) Al no haberse implementado el Sistema de Contabilidad en Línea, debe estarse al sistema de contabilidad tradicional, establecido en el artículo 64, primer párrafo,

de la Ley General de Partidos Políticos, el cual establece como período el comprendido en el período de precampaña y campaña y no el de tres días.

- g) El plazo de tres días es contrario al artículo 64, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, así como al artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, y a la regla 1.2.8.9. de la Tercera Resolución de Modificación a la Resolución Miscelánea 2014; por lo que con apoyo en ellos, y en la Norma de Información Financiera A-2, se solicita se establezca un plazo razonable, para estar en posibilidades de allegarse de los elementos necesarios para poder llevar a cabo el aludido registro, debiéndose tomar en cuenta cinco días.

Esta Sala Superior considera que los agravios de que se trata son **infundados**.

La reforma constitucional en materia electoral contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, entre sus novedades y aportaciones, incorporó reglas en torno a las obligaciones de transparencia en el uso de recursos por parte de los partidos políticos<sup>11</sup>, y estableció que las obligaciones de los partidos

---

<sup>11</sup> “**Artículo 41** [...] I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. [...] **TRANSITORIOS** [...] **SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

políticos se determinarán en la ley, y a su vez, que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales deberá establecer lineamientos básicos para la transparencia en el uso de recursos; las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral; la contabilidad pública y accesible por medios electrónicos; así

---

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: [...] **c)** Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; [...] **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.”

como los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables.

El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos mediante los cuales se expiden la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los cuales se desarrollan las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y otros actores de los procesos electorales.

Es inexacto lo aducido por los recurrentes cuando refieren que en ninguna parte de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se menciona la obligación de registrar sus operaciones en el sistema de contabilidad en línea en “tiempo real”, pues dicha obligación deriva de lo previsto en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado diez de febrero de dos mil catorce, en el que se dispone que los procedimientos para la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deben realizarse de forma **expedita** y **oportuna** durante la campaña electoral, así como que su contabilidad debe ser **pública** y de **acceso** por medios electrónicos.

Es de tenerse en cuenta que el legislador ordinario dispuso en el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la atribución

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

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.

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

El artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos establece que cada uno de ellos *será responsable de su*

*contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.* De ello se desprende la obligación de los partidos políticos de cumplir lo dispuesto en la propia ley, y en las decisiones que en materia de contabilidad emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como lo es el reporte en línea de sus ingresos y egresos.

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

De lo anterior se desprende que:

- La propia Constitución Federal estableció para el examen, consulta y control, de los gastos que realicen durante las precampañas y campañas electorales los actores políticos, los principios de publicidad, oportunidad, accesibilidad y el registro expedito de ingresos y egresos.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en conformidad con lo previsto en la Ley General de

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Instituciones y Procedimientos Electorales, y en función de su capacidad técnica y financiera, tiene que desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

- El Sistema de Contabilidad en Línea a que se encuentran sujetos los partidos políticos, según se dispone en la Ley General de Partidos Políticos, debe generar información financiera en **tiempo real**, a fin de garantizar la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Esta Sala Superior estima que para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos, y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso en el reglamento que hoy se cuestiona, como mecanismos tendentes a ello: el Sistema de Contabilidad en Línea, con lo cual tutela la *publicidad* y *accesibilidad* de la información financiera; e implementó el registro en medios electrónicos en “tiempo real”, a fin de privilegiar la información *oportuna* y *expedita* de los ingresos y egresos de los actores políticos.

Los partidos políticos se encuentran obligados a cumplir con lo anterior, pues inclusive, la desobediencia de los

parámetros establecidos en el reglamento que hoy se cuestiona, podría dar lugar a que los partidos políticos incurrieran en una infracción, de conformidad con lo previsto en el artículo 443<sup>12</sup> de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con apoyo en lo antes expuesto, se sigue que el registro en “tiempo real” de la información financiera proveniente de los partidos políticos, es un mecanismo que encuentra sustento jurídico en los artículos Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 60, párrafos 1, inciso j), y 2; y 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos; y de ahí que su implementación no puede considerarse contraria a la Norma Fundamental o que sea ilegal.

Por lo tanto, no es dable acoger la pretensión del Partido del Trabajo, en el sentido de que se revoque o inaplique toda regulación de un sistema de registro contable en tiempo real, en atención a que las disposiciones reglamentarias que se

---

<sup>12</sup> “**Artículo 443.** [-] **1.** Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley: [...] **b)** El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales; [...] **k)** El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley en materia de transparencia y acceso a la información; **l)** El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;”

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

examinan encuentran un sustento tanto en el Pacto Federal como en la legislación secundaria.

En otra cuestión, el Partido del Trabajo refiere que el artículo 38 del reglamento que se cuestiona carece de la debida fundamentación y motivación, al dejar de mencionar los elementos que sirvieron de base para concluir lo que debe entenderse como “tiempo real” y el plazo de tres días establecido en el mismo; mientras que el Partido Verde Ecologista de México, expone que el mencionado plazo de tres días es contrario al artículo 64, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, así como al artículo 33 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, la regla 1.2.8.9. de la Tercera Resolución de Modificación a la Resolución Miscelánea 2014, y a la Norma de Información Financiera A-2; y solicita se establezca un plazo razonable, para estar en posibilidades de allegarse de los elementos necesarios para poder llevar a cabo el aludido registro, para lo cual solicita se tomen en cuenta cinco días.

No asiste la razón a los recurrentes en sus motivos de disenso.

De conformidad con la **Jurisprudencia 1/2000**, que se consulta en las páginas 367 y 368 de la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1*, con el título “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN

EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”, esta Sala Superior estima que en el caso específico, la fundamentación y motivación del Reglamento de Fiscalización expedidos por el Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, no necesariamente debe expresarse en términos similares que las de otros actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

En la especie, se considera fundada la emisión de la disposición que se controvierte, en atención a que la facultad de la autoridad para expedir el Reglamento que se controvierte se encuentra prevista en los artículos 191, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone como facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización; en tanto que la motivación se cumple, cuando dicha disposición contenida en el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a una relación social que reclama ser jurídicamente regulada, como lo es el hecho de que, atento a lo previsto en el artículo 60, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de los Partidos Políticos, una de las características que debe tener el sistema de contabilidad al que dichas entidades de interés público se sujetarán, consiste en generar, en *tiempo real*, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

Por cuanto atañe a los **tres días** que establece el Reglamento de Fiscalización para considerar el registro de operaciones dentro del “tiempo real”, dicho plazo guarda congruencia con las obligaciones de los partidos políticos de presentar información financiera dentro de los **tres días posteriores** a la suscripción de algún contrato, a la entrega de los bienes, o a la prestación de servicios<sup>13</sup>, así como a la diversa consistente en la presentación de informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, cuya entrega a la Unidad Técnica debe realizarse dentro de los siguientes **tres días concluido cada periodo**<sup>14</sup>.

Es decir, el plazo de tres días establecido en el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, tiene sustento en la propia Ley General de Partidos Políticos, aunado a que debe considerarse razonable, debido a que los partidos políticos se encuentran sujetos a obligaciones de que deben realizarse dentro del mismo plazo, y que deben guardar armonía con el registro de operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea. De ahí que ampliar a cinco días el plazo máximo para el registro de operaciones en “tiempo

---

<sup>13</sup> Artículo 61, párrafo 1, inciso f), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>14</sup> Artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

real”, viciaría el cumplimiento de las obligaciones establecidas legalmente a los partidos políticos, al no haber congruencia en dicho plazo.

Además, el plazo de tres días establecido como máximo para el registro de operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea en “tiempo real”, no podría compararse con el plazo de cinco días a que alude el Partido Verde Ecologista de México, en razón de que ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni en la Ley General de Partidos Políticos, se ha dispuesto un asidero jurídico que permita acudir a disposiciones contenidas en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, a las reglas de la Tercera Resolución de Modificación a la Resolución Miscelánea 2014, o a la Norma de Información Financiera A-2; a fin de complementar subsidiariamente las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos ante su insuficiencia legal (supletoriedad), ni tampoco se advierte que resulten preferentes al versar sobre sujetos, hechos, situaciones o actividades específicas (especialidad).

En este sentido, se considera inexacta la premisa en la que se sustenta el argumento de la parte recurrente, pues no es dable contrastar los plazos previstos en documentos jurídicos que no guardan alguna relación por pertenecer a materias distintas, como lo son el derecho fiscal, por un lado, y la fiscalización de ingresos y egresos, por el otro.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Por otro lado, esta Sala Superior estima que no puede justificarse el incumplimiento de realizar el registro en “tiempo real” de las operaciones financieras realizadas por los partidos políticos, porque a decir de los recurrentes, ello implica una tarea colosal dado el tamaño y número de operaciones que realizan dichas entidades de interés público.

Es de señalar que el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, establece como una de sus obligaciones, la de generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, que deben expresarse en términos monetarios.

La *oportunidad* que rige el sistema financiero de los partidos políticos constituye uno de los pilares del registro de operaciones en “tiempo real”, porque con ello se privilegia la rendición de información relacionada con los ingresos y egresos de los actores políticos, en forma *oportuna* y *expedita*, como lo dispone la Constitución Federal.

Al tenor de lo previsto en el artículo 43, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, dichos entes deben contemplar entre sus órganos internos, con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña; aunado a que de conformidad con lo previsto en el artículo

59, párrafo 1, de la citada ley, cada partido político será responsable de su contabilidad.

De lo anterior, se desprende que en la actualidad, los partidos políticos deben contar con los órganos internos que permitan enfrentar la tarea de fiscalización financiera, en razón de que el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley General de Partidos Políticos, dispone que los partidos políticos que a la entrada en vigor de la ley no cuenten con alguno de los órganos internos que se prevén, debían modificar su estructura orgánica y nombrar a las personas encargadas de las mismas, a efecto de cumplir con las disposiciones correspondientes, a más tardar el treinta de septiembre de dos mil catorce.

Por lo tanto, se considera que para cumplir con los compromisos establecidos en la ley en materia financiera, los partidos políticos deben implementar las medidas adecuadas que les permitan, además de contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, contar a la par con un equipo encargado de su contabilidad, que de manera eficiente y profesional lleve a cabo las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones que desde los planos constitucional y legal les han sido establecidas, específicamente, durante las etapas de precampaña y campañas electorales; por lo que es recomendable que fijen de manera oportuna sus estrategias relacionadas con el tema, incluso, antes del inicio formal de las precampañas el diez de enero de dos mil quince, para

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

estar en condiciones de ajustarse debidamente a las disposiciones atinentes.

Por otro lado, no le asiste la razón a los apelantes cuando refieren que los conceptos de “contabilidad en línea” y “tiempo real” dejan de observar los principios de la fiscalización, específicamente, los de anualidad, definitividad y confiabilidad.

Lo anterior, en razón de que como se dispone desde la propia Constitución Federal, los principios que rigen la fiscalización de los partidos políticos son los publicidad, oportunidad, accesibilidad y el registro expedito de ingresos y egresos; en tanto que es obligación de los partidos políticos generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos.

De lo anterior se desprende, en primer lugar, que el principio de *anualidad* a que hacen referencia los apelantes, no rige en modo alguno el registro de las operaciones en línea por parte de los partidos políticos, ya que, además de que no se encuentra contemplado para este tipo de operaciones, estimarlo conducente haría nugatorio los principios de oportunidad y el registro expedito de ingresos y egresos.

Por otro lado, con relación al principio de *confiabilidad*, es de considerar que constituye una obligación inherente a la generación de los informes financieros de los partidos políticos, así como a la responsabilidad que tienen sobre su contabilidad, aunado a que con relación a la *confiabilidad*,

conviene precisar que el artículo 63<sup>15</sup> de la Ley General de Partidos Políticos, dispone requisitos respecto de los gastos que realicen dichas entidades de interés público. Por ende, los partidos políticos al realizar sus gastos, deben sujetarse a tales lineamientos, pues con ello se privilegia la integridad y confiabilidad del registro de sus operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea en “tiempo real”.

Con relación al principio de *definitividad*, cabe señalar que el artículo 41, Base II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en la ley se ordenarán los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

A su vez, el artículo 60, párrafos 1, inciso j), y 2, de la Ley General de los Partidos Políticos, dispone como una de las características del sistema de contabilidad de los partidos políticos, el de generar, en *tiempo real*, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la

---

<sup>15</sup> “**Artículo 63.** [-] 1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deberán reunir los siguientes requisitos: [-] **a)** Estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales; [-] **b)** 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; [-] **c)** Estar debidamente registrados en la contabilidad; [-] **d)** Cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y [-] **e)** Sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.”

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas; y que el Instituto tiene acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

De lo anterior, se desprende que la *definitividad* es un principio que se cumple en el registro de las operaciones en línea que realicen los partidos políticos, pues a partir de que la información es procesada, se transparentan sus ingresos y egresos, y con ello, se hace posible que la vigilancia y fiscalización por parte del Instituto Nacional Electoral sea oportuna y expedita.

En otro tópico, se considera que no le asiste la razón al Partido del Trabajo, cuando hace valer que el sistema de contabilidad en línea contraviene las garantías de legalidad y de audiencia, y sus formalidades, pues en su concepto, los sujetos obligados no podrán hacer modificaciones a la información registrada, y que los registros contables del sistema serán vinculantes, de conformidad con los párrafos 2 y 3 del artículo 38 del Código de Fiscalización.

Al respecto, cabe señalar que el párrafo 2 del artículo 38 del reglamento que se cuestiona, establece que “*Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional.*”, debiéndose precisar que con relación al *corte convencional*, el propio reglamento señala:

**“Artículo 42.**

**Cortes convencionales**

1. El Sistema de Contabilidad en Línea deberá permitir hacer cortes convencionales a fin de cumplir con la formalidad de la entrega de información consistente en auxiliares contables, balanzas de comprobación, estados financieros, informes anuales, trimestrales, de precampaña y de campaña para el cumplimiento de los plazos establecidos en artículos 239 y 240 del Reglamento.

Como se advierte del propio precepto que se cuestiona, los partidos políticos tienen la posibilidad de realizar modificaciones a las operaciones registradas en el sistema de contabilidad, antes de que se realice el corte convencional.

De ahí que sea dable estimar que la inamovilidad y efectos vinculantes de la información registrada en el sistema de contabilidad en línea, se produce una vez que se ha realizado el respectivo corte convencional, y no al momento en que se realiza el registro de la operación.

Pero además, es de destacar que el propio reglamento, en su artículo 44, establece lo siguiente:

**“Artículo 44.**

**Garantía de audiencia**

1. Una vez que los aspirantes y candidatos independientes, así como partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos realicen el registro de sus operaciones en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento y la Unidad Técnica acredite dichas operaciones, se asegurará la garantía de audiencia, toda vez que el Sistema de Contabilidad en Línea generará un reporte con el detalle de los ingresos y egresos, asimismo detallará las causas y

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

montos de los incrementos y decrementos, a fin de que dichos sujetos confirmen o aclaren las diferencias detectadas.

2. Una vez otorgada la garantía de audiencia, a través de oficios de errores y omisiones y confronta, se contará con cifras finales para la generación del Dictamen Consolidado y proyecto de resolución respectivo.”

Como se observa, contrario a lo que invoca el partido recurrente, existe una regla tendente a privilegiar la garantía de audiencia, la cual estriba en la oportunidad con la que cuentan los sujetos obligados para confirmar o aclarar las diferencias detectadas en reporte a detalle de los ingresos y egresos de precampaña y campaña, para lo cual, la Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas, a fin de que en un término de siete o cinco días, según se trate, presenten las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes, como se dispone en el artículo 80, párrafo 1, incisos c), fracción II; y d), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, respectivamente.

Esto es, el propio reglamento privilegia la garantía de audiencia, de manera previa a que se genere el Dictamen Consolidado y proyecto de resolución respectivo.

En otro tema, no asiste la razón al Partido Verde Ecologista de México, cuando refiere que al no haberse implementado el Sistema de Contabilidad en Línea, debe estarse al sistema de contabilidad tradicional, establecido en el artículo 64, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, que

establece como período el comprendido en el período de precampaña y campaña.

Lo anterior obedece a que en los Artículos Tercero y Séptimo Transitorios<sup>16</sup> del Reglamento de Fiscalización que se cuestiona, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral previó medidas temporales y de transición al inicio de operación del Sistema de Contabilidad en Línea.

Con relación a las medidas temporales, el Artículo Tercero Transitorio que se ha transcrito, sujeta a los partidos, coaliciones, aspirantes y candidatos independientes, a lo establecido en el acuerdo INE/CG203/2014, por medio del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determina “LAS REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN; ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 QUE INICIAN EN 2014”; y como medidas de transición, se prevé para los sujetos obligados un plazo de treinta días, contados a partir del inicio de operaciones del sistema de contabilidad en línea, para la migración de saldos iniciales.

---

<sup>16</sup> **Tercero.** En tanto inicie la operación del sistema de contabilidad en línea, los partidos, coaliciones, aspirantes y candidatos independientes, deberán cumplir con las “Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como con los gastos que se considerarán como de precampañas para el proceso electoral 2014-2015”, que inicien en 2014 o 2015, señaladas en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral 203/2014, aprobado en sesión extraordinaria el 7 de octubre de 2014. [...] **Séptimo.** Los sujetos obligados en el ámbito de su responsabilidad, contarán con un periodo de transición de treinta días, contados a partir del inicio de operaciones del sistema de contabilidad en línea, para la migración de saldos iniciales.”

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Por lo tanto, carece de sustento la pretensión del actor, en el sentido de que al no haberse implementado el Sistema de Contabilidad en Línea, debe estarse a lo dispuesto en el 64 de la Ley General de Partidos Políticos.

**P. Facultades para la verificación de los sistemas de los sujetos obligados**

En diverso agravio, el Partido Revolucionario Institucional impugna el contenido del párrafo 1, inciso 36 del Reglamento, afirmando que Se contradice el criterio de necesidad o de intervención mínima, pues la finalidad de lograr una puntual vigencia de los principios de transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, en cuanto al origen, destino y aplicación de los recursos, tal propósito se cumple mediante el denominado Sistema de Contabilidad en Línea. Las obligaciones y procedimientos de registro contable que deben realizarse en tiempo real, permiten a la autoridad fiscalizadora verificar y auditar en todo momento el origen, destino y aplicación de los recursos financieros de los partidos políticos y demás sujetos obligados.

También es contraventor del criterio de proporcionalidad, pues en el ejercicio de la facultad reglamentaria de la autoridad responsable no se efectúa una adecuada ponderación entre la afectación de los derechos de los sujetos obligados frente a otros valores que se pretender preservar, como los de transparencia y rendición de cuentas.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

**Artículo 36**

**Facultades para la verificación de los sistemas de los sujetos obligados**

**1. El Consejo General, a través de la Comisión de Fiscalización, tiene la facultad de verificar y auditar en todo momento los sistemas y herramientas de información con los que cuenten los partidos políticos, y en su caso, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, para el registro de sus operaciones en materia de origen, destino y aplicación de recursos.**

A juicio de esta Sala Superior el agravio resulta infundado, ya que, en términos de lo establecido en el Artículo Segundo Transitorio fracción I, inciso g), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales deberá establecer las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos se realice de forma expedita y oportuna.

En concordancia con la referida disposición constitucional, el artículo 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene, entre otras, las siguientes atribuciones en materia de la Fiscalización de los Partidos Políticos:

- Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos (inciso a).

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

- 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 (inciso b).
- Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales (inciso d).

Asimismo, el artículo 192 de la referida Ley General establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, mismo que contará para el cumplimiento de sus funciones, con una Unidad Técnica.

Ahora bien, las facultades con las que cuentan, tanto la Comisión de Fiscalización como la Unidad Técnica, se encuentran precisadas en el Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de las que se encuentran supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones; así como la facultad de auditar con plena

independencia técnica la documentación soporte y la contabilidad que presenten los sujetos obligados.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que, independientemente del inicio de operaciones del sistema de contabilidad en línea a que se refiere la Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con todo lo establecido en las normas aplicables, y en consecuencia la autoridad electoral administrativa debe estar en posibilidades de allegarse de los elementos necesarios para verificar y auditar en todo momento el origen, destino y aplicación de los recursos financieros.

En este sentido, se considera importante que la autoridad electoral cuente con la posibilidad de conocer los sistemas, herramientas e información que poseen los sujetos obligados, y por lo tanto, es necesario que en todo momento pueda tener acceso a esta información con la finalidad salvaguardar los principios de certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

Y precisamente en este sentido, el artículo 60, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos establece que el Instituto Nacional Electoral podrá tener acceso irrestricto a los sistemas de contabilidad de los partidos políticos.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que, contrario a lo sostenido por el partido político apelante, el precepto legal que se analiza, lejos de ser excesivo e innecesario, resulta indispensable para las tareas fiscalizadoras, pues

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

permite conocer en su totalidad, los métodos y herramientas de los cuales se allegan los sujetos obligados para llevar a cabo su contabilidad, sin que en modo alguno pueda considerarse como una intervención en la vida interna de los partidos políticos.

Si bien es cierto lo que señala el partido político en el sentido de que el Sistema de Contabilidad en Línea puede cumplir con la finalidad de conocer la totalidad de las operaciones reportadas, en realidad debe verse al referido instrumento como una parte de la totalidad del Sistema de Fiscalización de los recursos de los partido políticos, que al igual que las visitas de verificación, la revisión de la documentación y el monitoreo, entre otros, representan el universo de herramientas de los cuales la autoridad electoral administrativa se apoya para poder realizar un trabajo claro, preciso y oportuno; y por lo tanto no puede considerarse que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral esté actuando más allá de lo que le permite la ley, al concederse las facultades conferidas en el artículo 36 del Reglamento de Fiscalización.

**Q. Contribuciones no enteradas como cuentas por pagar.**

En otro de sus agravios, el Partido Revolucionario Institucional impugna el párrafo 4 del artículo 87, al considerar que dicha porción normativa es contraria a los criterios de idoneidad y proporcionalidad, pues resulta inadecuada para la finalidad de coadyuvar en el pago en

tiempo y forma de determinadas contribuciones a cargo de los sujetos obligados, pues lo único que establece es una consecuencia jurídica por su incumplimiento, mientras que para el logro de dicha finalidad las reglas establecidas en los numerales 2 y 3 del propio artículo 87 resultan idóneas.

Además la regla del numeral 4 se traduce necesariamente en una sanción, sin ajustarse a los parámetros constitucionales para la imposición de penas.

También señala que resulta contraventora del criterio de proporcionalidad porque significa una doble carga para los sujetos obligados sin justificación ni razonabilidad para ello. No puede sustentarse en lógica jurídica que se disponga simultáneamente que la contribución no enterada deba cubrirse y al mismo tiempo sostener que se trata de un ingreso, en la modalidad de aportación no reportada.

Afirma que la única autoridad con competencia para llevar a cabo acciones relacionadas con retenciones y enteros es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que la autoridad electoral no tiene atribuciones para cambiar la naturaleza de una operación y darle tratamientos distintos a una acción de la cual no es competente y que su única facultad válida es la de hacer del conocimiento de la autoridad que sí es competente en dicha materia.

La naturaleza de una cuenta por pagar no puede ser igual a la de un impuesto retenido y enterado ya que contablemente

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

tiene un trato completamente diferente derivado precisamente de la naturaleza de cada uno de ellos.

A continuación se transcribe el artículo 87, resaltando el párrafo impugnado.

***Artículo 87***

***Tratamiento de las contribuciones por pagar***

1. El registro contable de las contribuciones auto determinadas, retenidas por pagar, se deberá hacer por entidad federativa y por tipo de contribución federal o local.
2. El responsable de finanzas del sujeto obligado, deberá presentar o enterar las contribuciones auto determinadas en los términos que establecen las leyes fiscales.
3. El Consejo General, a través de la Comisión y con auxilio de la Unidad Técnica deberá dar vista a la autoridad competente, respecto de las contribuciones auto determinadas, retenidas no enteradas.
- 4. Si a la conclusión de la revisión de los informes anuales que realice la Unidad Técnica, las contribuciones no fueran enteradas en los términos que establecen las disposiciones fiscales, se les dará tratamiento de cuentas por pagar.**
5. Lo descrito en el numeral anterior, no exime al sujeto obligado del pago de las contribuciones en los términos que las leyes fiscales establecen, por lo que deberán enterar o pagar los impuestos federales y locales que adeuden, así como las aportaciones de seguridad social en el ámbito de la rendición de cuentas federal y local.
6. La Unidad Técnica dará seguimiento y en su caso, las vistas a las autoridades respectivas, en relación con las contribuciones pendientes de pago al cierre de cada ejercicio.

Los argumentos hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional deben desestimarse, con base en las siguientes consideraciones.

Esta Sala Superior ha sostenido en reiteradas ocasiones el criterio recogido en la Jurisprudencia 62/2002, identificable con el rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD**, que con el propósito de salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, debe imperar el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.

Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa electoral en las diligencias encaminadas al ejercicio de sus facultades y que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, y que deben ser entendidos en los siguientes términos:

- La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario.
- Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

- Respecto a la proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

En términos de las precisiones anteriores, es posible afirmar que con el dictado del artículo 87, párrafo 4, la autoridad responsable no trasgredió ninguno de los referidos criterios pues a través de ella, lo que se busca es que los sujetos obligados ejerzan de forma debida los recursos de los que disponen y que las contribuciones no enteradas durante el ejercicio de que se trate, adquieren el carácter de una cuenta por pagar, al igual que el resto de las obligaciones presentes provenientes de operaciones de transacciones pasadas, no obstante que no se originan por un contrato entre las partes, sino por disposición legal, comparten la misma naturaleza de cuenta por pagar, razón por la cual estimó razonable darles un tratamiento igual.

Por lo tanto, esta Sala Superior considera que la porción normativa impugnada resulta idónea, necesaria y proporcional.

Respecto de lo aducido por el apelante, en relación de que se fija una regla que necesariamente establece una sanción, tampoco le asiste la razón a la parte actora, pues en realidad la sola existencia de una cuenta por pagar, en este caso las contribuciones no enteradas, por sí misma, no genera de forma automática la imposición de una sanción, en atención a lo señalado en el artículo 84 del Reglamento de Fiscalización, mismo que establece que se requiere el transcurso de un año para hacer efectiva una sanción la cual se traducirá en una aportación no reportada.

En este sentido, si transcurrido el plazo de un año, no se realiza el entero correspondiente, procedería imponer a los sujetos obligados la sanción correspondiente, al dejar de observar el contenido de la ley electoral, presumiéndose un beneficio indebido al no realizar el pago de las contribuciones correspondientes, lo que se traduce en que dicho sujeto obligado en realidad tendría disponibilidad de recursos para cuestiones distintas a las que en realidad debería ser destinado.

Es decir, la finalidad del párrafo 4 referido es darle a las contribuciones no enteradas tratamiento como si se tratara de una cuenta por pagar, y por lo tanto eventualmente

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

sancionar una cuenta pendiente y de la cual no justifica la falta de pago, en un plazo mayor al de un año, con lo que al mismo tiempo se procuraría evitar que indefinidamente sean registrados los pasivos en la contabilidad que presente el sujeto obligado año con año, lo cual podría traducirse, en algunos casos, en simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

Cabe precisar que la disposición analizada en el presente apartado es congruente con la finalidad de inhibir conductas que impidan o dificulten el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, y garantizar que la actividad se desempeñe con apego al principio de legalidad.

En ese sentido, la falta de pago de contribuciones se traduce en una cuenta por pagar, y por lo tanto en ingresos no reportados, lo que por sí mismo constituye una falta sustantiva.

Así lo expuso la autoridad responsable en el Considerando 58 del acuerdo INE/CG263/2014 por el que se aprobó el Reglamento de Fiscalización impugnado, al señalar:

*“58. Que con la finalidad de que los sujetos obligados cumplan oportunamente su obligación de enterar las contribuciones retenidas por pagar, se prevé en el Reglamento que éstas se consideren como cuentas por pagar. Si a la conclusión de la revisión de los informes anuales existieran contribuciones que no hubieran sido enteradas en los términos que establecen las disposiciones fiscales, éstas serán consideradas como ingresos no reportados, ello con el fin de que los sujetos obligados no se beneficien indebidamente o evadan el cumplimiento de dichas disposiciones fiscales. Esta determinación garantiza el apego a*

*la normatividad aplicable en el manejo de los recursos y obliga a encuadrar sus actividades dentro de los confines establecidos por la normatividad electora y se prevé que el incumplimiento a las mismas debe ser motivo de una vista a la autoridad competente”.*

En términos de lo explicado, resulta evidente que la porción normativa no pretende que la autoridad fiscalizadora se constituya en una autoridad hacendaria, y tan es así, que precisamente el párrafo 3 del mismo artículo 87 establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización y con el auxilio de la Unidad Técnica deberá dar vista a la autoridad competente, respecto de las contribuciones auto determinadas, retenidas y no enteradas.

Es decir, el Reglamento reconoce que a la autoridad electoral no le corresponde pronunciarse respecto a las responsabilidades fiscales de los sujetos obligados y por lo tanto contempla que en caso de detectarse una falta en esa materia, deberá darse vista a la autoridad que cuente con facultades para hacerlo.

Sin embargo, esta conducta que tiene consecuencias fiscales, también pueden implicar responsabilidades en materia electoral, toda vez que, como ya se dijo, las retenciones no enteradas se traducen en pagos pendientes por lo que se clasificaran en cuenta por pagar y solamente en aquellos casos en que haya trascurrido el plazo de un año, se traducen en un ingreso no comprobado susceptible de sancionarse.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Por lo tanto, tampoco le asiste la razón al partido político apelante cuando afirma que el objetivo que se persigue con lo dispuesto en el párrafo 4 impugnado, se alcanza con lo contemplado en los párrafos 2 y 3 del mismo artículo, por lo que resulta innecesario, toda vez que los mencionados párrafos prevén distintos supuestos y se vuelven complementarios entre sí.

Ahora bien, es importante señalar que en materia contable las Normas de Información Financiera (NIF) son un conjunto de conceptos generales y normas particulares que regulan la elaboración y presentación de la información contenida en los estados financieros y que son aceptadas de manera generalizada en un lugar y a una fecha determinada. Su aceptación surge de un proceso formal de auscultación realizado por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de las Normas de Información Financiera (CINIF), abierto a la observación y participación activa de todos los interesados en la información financiera.

La importancia de las NIF radica en que estructuran la teoría contable, estableciendo los límites y condiciones de operación del sistema de información contable. Sirven de marco regulador para la emisión de los estados financieros, haciendo más eficiente el proceso de elaboración y presentación de la información financiera sobre las entidades económicas, evitando o reduciendo con ello, en lo posible, las discrepancias de criterio que pueden resultar en diferencias

sustanciales en los datos que muestran los estados financieros.

Las NIF surgen como respuesta a las necesidades de los usuarios de la información financiera contenida en los estados financieros y a las condiciones existentes, teniendo como principal objetivo la generación de información financiera comparable, transparente y de alta calidad, sobre el desempeño de las entidades económicas, que sirva a los objetivos de los usuarios generales de dicha información.

En lo que interesa la Norma de Información Financiera (NIF) 41.6.1<sup>17</sup>, establece lo siguiente:

***“Otras cuentas por pagar.***

***Existen algunos pasivos que tienen ciertas características comunes con los IFP, en tanto que su pago es exigible en cierta fecha y pueden causar interés en caso de mora, pero no se originan por un contrato entre las partes, sino por disposiciones legales, tales como los impuestos retenidos por pagar, así como los impuestos, derechos y aprovechamientos a cargo de la entidad, distintos a los impuestos a la utilidad, cuyo monto y fecha de pago están definidos por ley, y otras partidas similares, tales como los cobros por cuenta de terceros. Estos pasivos se denominan generalmente como otras cuentas por pagar y las disposiciones de esta NIF les son aplicables en caso de que las otras cuentas por pagar tengan características similares a los IFP”.***

De lo descrito anteriormente se puede observar que la autoridad responsable, al considerar a las contribuciones no enteradas como una cuenta por pagar, tuvo como sustento,

---

<sup>17</sup> [http://www.cinif.org.mx/imagenes/archivos/auscultacion/NIF\\_C-19.pdf](http://www.cinif.org.mx/imagenes/archivos/auscultacion/NIF_C-19.pdf)

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

normas contables generalmente aceptadas en la presentación de los estados financieros.

Por otra parte, respecto de que la norma resulta contraventora del criterio de proporcionalidad porque significa una doble carga para los sujetos obligados sin justificación ni razonabilidad para ello, tampoco le asiste la razón a la parte actora, toda vez que, en el caso específico, cuando se actualice la hipótesis prevista por el artículo 87, párrafo 4 la sanción correspondiente, se impondrá respecto del ejercicio indebido de los recursos públicos o privados de que se hubiere allegado el sujeto obligado, beneficiándose indebidamente al no realizar el pago de las contribuciones correspondientes, más no por la omisión de enterar las contribuciones al órgano del Estado competente para ello, esto es, a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, toda vez que tal y como se establece en el numeral 3 del artículo que se combate, en la resolución correspondiente, independientemente de la sanción de que se trate, se dará vista a la autoridad que corresponda. De ahí que sean conductas distintas, y sin que en ningún momento exista invasión de competencias entre las autoridades hacendaría y administrativa, así como tampoco que simultáneamente de estén previendo dos efectos distintos para una retención no enterada.

**R. Prohibición de transferencias en efectivo.**

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional impugna el contenido del párrafo 2 del artículo 162, afirmando que no se ajusta a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica que debe revestir a la facultad reglamentaria, pues modifica el contenido de la ley y genera injustificadamente restricciones y limitaciones a derechos, pues señala que no existen hipótesis o supuestos normativos de carácter legal que se vinculen a la restricción establecida en la porción cuestionada para prohibir las transferencias a organizaciones adherentes.

Asimismo sostiene que solamente genera confusión pues no existe disposición en la que se defina lo que puede considerarse una organización adherente, por lo que la referencia “o similares” resulta vaga y oscura y no permite tener una idea clara de las organizaciones que pudieran encuadrar en esa naturaleza.

Y finalmente señala que la porción normativa resulta atentatoria del derecho a la libre contratación, libre comercio, industria, etcétera.

La porción normativa del artículo impugnado establece lo siguiente:

***Artículo 162***

***Control de transferencias de partidos políticos***

1. Cada órgano del partido u organización social, deberá controlar el uso y destino de las transferencias en efectivo o en especie que reciban del CEN, CEE u órgano equivalente en el

## **SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS**

ámbito local, de conformidad con lo establecido en el artículo 157 del Reglamento.

### **2. Quedan prohibidas las transferencias en efectivo o en especie a las Organizaciones Adherentes o similares.**

Los agravios hechos valer por el partido político actor deben desestimarse con base en las siguientes consideraciones.

En primer lugar conviene precisar que los recursos de los partidos políticos deben ser destinados para los objetos y fines que están consagrados en la Constitución y en las leyes correspondientes, y entre estos, no se encuentra el que deban apoyar o sostener a las organizaciones adherentes.

Ahora bien, respecto de la afirmación de que no existen supuestos normativos que se vinculen a la restricción para realizar transferencias en efectivo o en especie a organizaciones adherentes, también conviene recordar que el artículo 44, numeral 1, incisos ii) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que dentro de las facultades que corresponden al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se encuentran las relativas a emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones del citado Consejo General y las demás señaladas en la citada Ley o en otra legislación aplicable.

Con base en las referidas atribuciones, se expidió el Reglamento de Fiscalización motivo del presente medio de impugnación, en el que se establecen los términos y disposiciones generales en la materia aplicables a los sujetos obligados, tales como los partidos políticos y así contar con un ordenamiento que determinara las características y los requisitos relativos al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos; sobre la presentación de los informes del origen y destino de los recursos que obtengan por cualquier modalidad de financiamiento; su empleo y aplicación; los procedimientos para su fiscalización, el procedimiento de liquidación, entre otros temas.

Por tanto, debe entenderse que el dictado del artículo 162, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización fue realizado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en uso de las atribuciones constitucionales y legales con que cuenta como la autoridad responsable de vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia electoral, así como de velar por el respeto a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, y en su calidad de autoridad a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, conforme al artículo 190, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Tampoco le asiste la razón al partido político actor cuando afirma que la porción normativa impugnada contiene una prohibición que no se encuentra expresamente contemplada en la Ley General de Partidos Políticos, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en realidad lo que se establece es la forma en que los partidos políticos deberán realizar las transferencias a las organizaciones adherentes y similares, y que podrá ser de cualquier otra manera distinta a en efectivo o en especie, esto es, se deberán realizar, por ejemplo, a través de una transferencia bancaria o de un cheque.

Y en este sentido, esta Sala Superior tampoco considera que tal disposición resulte excesiva o desproporcionada, pues obedece a la facultad con que cuenta el Consejo General del Instituto Nacional Electoral de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos (artículo 191, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) y de vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales (inciso d) del referido artículo 191).

Por lo tanto, si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que el mecanismo más adecuado para llevar a cabo el registro y verificación de las operaciones realizadas por los partidos políticos con las organizaciones

adherentes o similares, era que las mismas se realizaran a través de mecanismos distintos a las transferencias en efectivo o en especie, es conforme a derecho que tal situación haya sido incluida en el Reglamento de Fiscalización.

Por otra parte, por lo que respecta a lo señalado por el recurrente en el sentido de que resulta incorrecta la redacción del párrafo 2, del artículo 162, cuando alude a “Organizaciones Adherentes o similares”; ya que en su concepto no se encuentran disposiciones que definan lo que debe considerarse como organizaciones adherentes; y de igual manera, señala que la frase “...o similares...” resulta vaga y obscura, y no permite tener una idea clara de las organizaciones que pudiera encuadrar en la naturaleza de “similares”; se considera infundado, ya que el Reglamento no tendría que decir cuales, sino que se trata de aquellas organizaciones que aunque tengan una diversa denominación, reúnen las mismas características.

Por otra parte, por cuanto hace a los argumentos esgrimidos por el apelante en relación a que la porción normativa del artículo combatido, al prohibir las transferencias de efectivo o en especie a las adherentes o “similares” atenta contra el cumplimiento de los estatutos partidistas, en los que se establece la obligación del partido recurrente de apoyar a organizaciones adherentes o “similares”; al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

en términos del principio de reserva de ley, los Estatutos de los Partidos Políticos deben estar subordinados a la ley.

Ahora bien, el hecho de que se prohíba la transferencia en efectivo o en especie, no implica que quede anulado cualquier tipo de apoyo que pudiera brindarse a las organizaciones adherentes o similares, por lo que la porción impugnada, por si misma, no debe entenderse como un impedimento para que el partido político ajuste su actuación a lo señalado en los estatutos, y, en todo caso, el promovente no señala de manera específica en qué forma se le estaría impidiendo actuar con apego al referido documento básico.

**S. Clasificación de gastos de campaña**

El partido político actor también controvierte el párrafo 7 del artículo 199 del Reglamento de Fiscalización, y todos sus argumentos van encaminados a demostrar que los pagos que realicen los partidos políticos a los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral no pueden ser considerados como gastos de campaña, en virtud de que no corresponden a este concepto ni a la definición que de ellos establecen tanto la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como la Ley General de Partidos Políticos, en concordancia con la Constitución Federal y por lo tanto deben ser considerados como gastos ordinarios.

Lo anterior en virtud de que, a juicio del partido político, la definición de gasto de campaña se encuentra acotada, en primer lugar al periodo de tiempo correspondiente precisamente a las campañas electorales y, en segundo, a que se trate de un gasto que reporte un beneficio directo a una campaña política, es decir que propicie la presentación de alguna candidatura al electorado o promueva la difusión de la plataforma electoral registrada. Mientras que respecto de los gastos ordinarios, el elemento de la temporalidad, en términos de los dicho por el recurrente, siempre se encuentra presente, ya que dicho gasto se puede erogar en cualquier tiempo y ocurre tanto fuera como dentro de los procesos electorales y, desde luego, también se realiza dentro del periodo específico de campañas electorales; sin embargo, el elemento objetivo se materializa en la medida en que dicho gasto no persiga o tenga como finalidad colocar en las preferencias de los electores a un candidato, partido político o coalición.

La porción normativa del artículo en cuestión establece lo siguiente:

***Artículo 199***

***De los conceptos de campaña y acto de campaña***

...

**7. También serán considerados como gastos de campaña, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial, así como los gastos que el Consejo General, a**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

**propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.**

Respecto a la naturaleza de los gastos que realizan los partidos políticos de acuerdo a la temporalidad en que se efectuaron los mismos, conviene recordar lo que determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, así como la 42/2014 y sus acumuladas.

En la primera de ellas, en lo que interesa, el Partido del Trabajo y el Partido de la Revolución Democrática, planteaban la inconstitucionalidad de los artículos 72, numerales 2, incisos b) y f); así como 76, numeral 3, ambos, de la Ley General de Partidos Políticos.

Dichas disposiciones, establecían textualmente lo siguiente:

***“Artículo 72.***

*...2. Se entiende como rubros de gasto ordinario:*

*b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;*

*f) Los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas”.*

*...*

***“Artículo 76.***

*...3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales; con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario”.*

Para tal efecto, los partidos impugnantes afirmaban que los artículos 72, numeral 2, incisos b), y f) y numeral 3, así como el artículo 76, numeral 3; ambos de la Ley General de Partidos Políticos, resultaban contrarios a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sesión celebrada el nueve de septiembre del año en curso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó declarar la invalidez de los artículos 72, párrafo 2, incisos b) y f) y 76, párrafo 3 de la Ley General de Partidos Políticos, al considerar que la inclusión de los gastos de las estructuras partidistas realizadas durante los procesos electorales en los gastos ordinarios transgrede la fracción II del precepto 41 de la Constitución Federal, puesto que dichos gastos estructurales no caben en alguno de los tres rubros de financiamiento que al efecto prevé la norma constitucional.

A juicio de los ministros resultaron fundados los agravios hechos valer por los referidos partidos políticos ya que la norma constitucional citada dispone que el financiamiento se divide en las ministraciones que correspondan, al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, a

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y a las de carácter específico y dentro de estas últimas, el inciso c) de la fracción II del artículo 41 constitucional hace una pormenorización sobre cuáles serían los gastos en que se aplicarían, señalando concretamente que se utilizarían en la educación, capacitación, investigación socio-económica y política, así como en las tareas editoriales que hicieran los partidos políticos, por tanto, este rubro de las ministraciones de carácter específico, no caben en la Ley General de Partidos Políticos, etiquetados como gastos de estructura partidista de campaña, realizados dentro de los procesos electorales y como gastos relativos a las estructuras electorales que comprenden el conjunto de derogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital municipal, estatal o nacional, de los partidos políticos en campaña, ya que de ninguno de estos dos destinos de carácter estructural queda comprendido dentro de la educación, capacitación, investigación socio-económica y política o tareas editoriales.

Por lo que se refiere a la Acción de Inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumulados, el Partido de la Revolución Democrática solicitó la invalidez del artículo 130 párrafo primero, inciso a) y f) del Código Electoral del Estado de Michoacán, al considerar que contravenía lo dispuesto en los artículos 41 Base II, segundo y tercer párrafo; IV, tercer párrafo, inciso a; y 116, fracción IV, inciso h) de la

Constitución Federal, al distorsionar la naturaleza de los gastos operativos de campaña efectuados en procesos electorales, para catalogarlos como gastos ordinarios permanentes, como si estos gastos de campaña se realizaran todos los años, todo el año.

Afirmaba el partido político que en la citada ley, se pretendía establecer como gastos ordinarios permanentes, entre otros, a los relativos a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, al conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o en beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal de los partidos políticos en las campañas, pago de viáticos y alimentos de entre otros los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto. Actividades que el Partido Político actor aduce se realizan de manera eventual, es decir únicamente dentro de procesos electorales, por lo que sostiene que de ninguna manera deben ser tomados en cuenta como gastos ordinarios.

Dicha disposición, establecía textualmente lo siguiente:

**ARTÍCULO 130.** Los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

Se entiende como rubros de gasto ordinario:

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

a) El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de las mujeres;

b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;

[...] y,

f) Los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas.

Los gastos de estructuras electorales comprenderán los realizados para el pago de viáticos y alimentos de:

a) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos en sus actividades estatutarias ordinarias y extraordinarias;

b) Los integrantes de los comités o equivalentes, en actividades ante los órganos internos de los partidos políticos;

c) Los representantes de los partidos políticos ante el Instituto;

d) Los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto;

e) Los que deriven del acuerdo emitido por el Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización, previo a la entrega de los informes de gastos ordinarios de cada uno de los ejercicios; y,

f) La propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada uno de los partidos políticos o coaliciones.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

En esta ocasión, en sesión celebrada el veinticinco de septiembre del año en curso, el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, por unanimidad se votó declaró la invalidez del artículo 130 transcrito, señalando que, en términos de lo dispuesto en la Acción de Inconstitucionalidad 22/201 y acumulado, transgredía la fracción II del artículo 41 de la Constitución Federal, puesto los gastos de la estructura partidista de campaña no deben ser considerados dentro de alguno de los tres rubros de financiamiento que al efecto prevé la norma constitucional.

En su oportunidad, esta Sala Superior, al emitir la opinión que le fue solicitada dentro del expediente que se integró respecto a esta última Acción de Inconstitucionalidad, razonó que resultaba contrario a lo establecido en el artículo 41, apartado II, de la Constitución General de la República, el considerar como gastos ordinarios aquellos relativos a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, cuando dichos gastos obedecen a una temporalidad específica relativa a las actividades tendientes a la obtención del voto durante los años en los que se realicen comicios.

Lo anterior, toda vez que de conformidad con lo establecido en el referido artículo constitucional, el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas a tres grandes rubros:

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales.
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Esto es, en la Constitución se prevé que los partidos políticos nacionales reciban financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes como para aquellas tendientes a la obtención del voto, durante una temporalidad específica.

De ahí que, en concepto de esta Sala Superior, resultaba contrario a la Constitución General de la República que se prevean como rubros de gastos ordinarios permanentes, aquellos relativos a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, los relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o en beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas,

pues según se advierte de la normativa, dichos gastos directa o indirectamente inciden en la obtención del voto.

Tratándose de dichos gastos se reúne el elemento de la temporalidad que se establece en el artículo 41, base II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que los gastos que deben quedar comprendidos para la obtención del voto, deben atender a una temporalidad eventual, esto es se suscitan únicamente durante el año en que se lleven a cabo las elecciones de que se trate.

Por tanto, el rasgo distintivo de los gastos de campaña es que además de estar encaminados a la obtención del voto, tienen el carácter de eventuales, esto es, se aplican y agotan en una elección en específico, lo cual cumple cabalmente con la previsión establecida por el Poder Constituyente en el artículo 41, Base II, inciso b) de la Constitución General de la República.

Por ende, a juicio de esta Sala Superior, lo establecido por el partido político actor en el sentido de que los pagos que se realicen a los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral no pueden ser considerados como gastos de campaña, iría en contra de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por lo tanto resultan infundados los argumentos esgrimidos por el actor en el presente agravio.

**T. La violación del secreto bancario**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

El Partido del Trabajo hace valer que al establecer el artículo 54, numeral 7, del reglamento de Fiscalización, que *“en los servicios bancarios en línea vía internet, los sujetos obligados deberán solicitar a las instituciones, que las notificaciones por operaciones realizadas sean remitidas vía correo electrónico a la cuenta de correo que la Comisión, a propuesta de la Unidad Técnica, apruebe para estos efectos, así como autorizar a la Unidad Técnica la consulta en línea, a través de la banca electrónica, de los movimientos y saldos de cada cuenta”*, se aparta de los principios de certeza, legalidad y objetividad, al incurrir en excesos al invadir la esfera interna de los partidos políticos en el manejo de sus cuentas bancarias, lo cual viola lo dispuesto por el artículo 41, fracciones II y V, apartado A, primer párrafo, y apartado B, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Refiere la parte apelante, que con lo anterior se restringe la libre auto organización de la administración de sus recursos e invade la esfera de los partidos políticos a la libre determinación de la comprobación de sus ingresos y egresos, lo cual, desde la perspectiva del actor, es un exceso, que invade de atribuciones y competencias, pues la ley no le reconoce facultades a la Unidad Técnica para aprobar los correos electrónicos usados por los partidos y mucho menos autorizar la consulta en línea a través de la banca electrónica, de los movimientos y saldos de cada cuenta.

Para fundar sus afirmaciones cita la tesis jurisprudencial “FACULTAD REGLAMENTARIA, SUS LÍMITES”.

Finalmente, considera que si lo que se busca es establecer una mejor rendición de cuentas y transparencia a las finanzas de los partidos políticos, tal propósito se cumple sobradamente mediante el denominado Sistema de Contabilidad en Línea, señalado por los artículos 35, 37, 38 y 39, del Reglamento de Fiscalización, el cual permite a la autoridad fiscalizadora verificar y auditar en todo momento el origen, destino y aplicación de los recursos financieros de los partidos políticos y demás sujetos obligados.

El partido político parte de premisas inexactas.

Al tenor de la jurisprudencia “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, por lo que, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

El artículo 54, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización que se cuestiona, se encuentra dentro de los límites precisados en dicha jurisprudencia.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

El artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone 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; que 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; y que en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

El artículo 190, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que en el cumplimiento de sus atribuciones relacionadas con la fiscalización de los partidos políticos, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la **unidad técnica de fiscalización**, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.

El artículo 57, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que, en todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos que los partidos políticos establezcan en instituciones bancarias mexicanas, no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo

General del Instituto, por lo que, éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones.

Como se observa, no es oponible al Consejo General del Instituto Nacional Electoral el secreto bancario respecto de las cuentas bancarias de los partidos políticos, y para ello, contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, la cual se constituye como el conducto para superar dicha limitación.

La Unidad Técnica de Fiscalización, de conformidad con el artículo 199, párrafo 1, incisos c), y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras facultades, debe vigilar que los recursos de los partidos políticos se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos y revisar los informes de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos.

Por ende, es razonable que para el desarrollo adecuado de esta labor de vigilancia se haya reglamentado que las notificaciones por operaciones realizadas por los partidos políticos sean remitidas vía correo electrónico a la cuenta de la mencionada unidad, así como la consulta en línea –a través de la banca electrónica–, de los movimientos y saldos de cada cuenta de los partidos políticos, lo cual no constituye un exceso, dado que de esta forma se puntualizan los medios para que se cumpla con una de las aristas de esta tarea, que encuentra sustento en la propia legislación. De ahí que la disposición reglamentaria no pueda considerarse ilegal.

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

Dicha tarea, contrario a lo que afirma la parte apelante, no atenta contra la libre auto-organización de la administración de los recursos de los partidos políticos, ni tampoco invade su esfera a la libre determinación de la comprobación de sus ingresos y egresos, al no incidir en modo alguno sobre la libertad de las decisiones internas que al respecto adopten los partidos políticos.

Estimar lo contrario iría contra la transparencia en el uso de los recursos por parte de los partidos políticos, estatuida en el artículo Segundo Transitorio, fracción I, inciso c), del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; y prevista en los artículos 1, párrafo 1, inciso c); y 64, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

El sistema de contabilidad en línea no excluye la consulta de los movimientos y saldos de cada cuenta de los partidos políticos en la banca electrónica, sino que ambas se complementan, a fin de contribuir a que se garantice la certeza y objetividad de la labor de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, a cargo de la autoridad administrativa electoral federal; ya que, mientras el primero permite conocer el registro de las operaciones realizadas por los partidos políticos sobre sus ingresos y egresos, la segunda posibilita su confronta mediante los movimientos realizados por los partidos políticos en cuentas de la banca electrónica

En consecuencia, los agravios examinados devienen **infundados**.

**SEXTO. Efectos.** De conformidad con todo lo previamente estudiado, se **confirma** en la materia de impugnación el Reglamento de Fiscalización controvertido, a excepción de las **modificaciones** siguientes:

1) Se **modifica el artículo 212, párrafos 4 y 7 del Reglamento de Fiscalización a fin de eliminar el supuesto de presentación del escrito de deslinde después de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que el sujeto obligado tuvo conocimiento del gasto que no se reconoce**. En esas condiciones, el referido precepto deberá quedar como sigue:

**Artículo 212.**

**Deslinde de gastos**

**[...]**

**4. Puede presentarse ante la Unidad Técnica en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones.**

**[...]**

**7. Si lo presentaron antes de la emisión del oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica deberá valorarlo en este documento.**

**Si lo presentaron al dar respuesta al oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica lo valorará en el proyecto de dictamen consolidado.**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

2) El artículo 350 del Reglamento de Fiscalización, deberá quedar como sigue:

**Artículo 350**

***Opción de pago***

1. Los partidos podrán optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica de conformidad con lo establecido en el artículo 64 numeral 1 de la Ley de Partidos.

En ese estado de cosas, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá tomar nota de la modificación hecha a los artículos 212, párrafo 4 y 350, párrafo 1, del Reglamento; publicarlas y hacerlas del conocimiento de los partidos políticos.

Por lo expuesto y fundado se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se acumulan al recurso de apelación radicado en el expediente SUP-RAP-207/2014 los diversos registrados bajo las claves SUP-RAP-208/2014, SUP-RAP-212/2014, SUP-RAP-215/2014, SUP-RAP-216/2014, SUP-RAP-217/2014 y SUP-RAP-222/2014. En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **modifica** el Acuerdo INE/CG263/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

por el que expidió el Reglamento de Fiscalización y se abroga el reglamento de fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el acuerdo CG201/2011, para quedar en los términos indicados en el último considerando de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** a los recurrentes en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 28 y 48, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente 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 el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**SUP-RAP-207/2014  
Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO  
CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**