

**RECURSO DE
RECONSIDERACIÓN.**

EXPEDIENTE: SUP-REC-216/2016.

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA QUINTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,
CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE
MÉXICO.

MAGISTRADO **PONENTE:**
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIOS: DANIEL JUAN
GARCÍA HERNÁNDEZ Y DAVID
JIMÉNEZ HERNÁNDEZ.

Ciudad de México, a treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de reconsideración identificado al rubro, interpuesto por Movimiento Ciudadano, contra la sentencia de catorce de agosto de dos mil dieciséis, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, al resolver el recurso de apelación **ST-RAP-12/2016**.

R E S U L T A N D O :

PRIMERO. Antecedentes.

1. Inicio del proceso electoral ordinario. El quince de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, declaró el inicio formal del proceso electoral local ordinario 2015-2016, para la renovación de los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, en esa entidad federativa.

2. Jornada electoral. El cinco de junio de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado.

3. Dictamen consolidado. Integrado el dictamen consolidado resultante de la revisión de los informes de ingresos y gastos durante la campaña del referido proceso electoral, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, elaboró el proyecto de resolución, aprobado por la Comisión de Fiscalización.

4. Resolución impugnada. El catorce de julio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG580/2016**, relativa a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los candidatos en el proceso electoral 2015-2016 en Hidalgo.

5. Interposición del recurso de apelación. El dieciocho de julio del año en curso, por estar inconforme con lo anterior, Juan Miguel Castro Rendón, representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

6. Remisión del expediente a la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal. El veintiséis de julio, la Oficialía de partes de la Sala Regional Toluca recibió el oficio número **SGA-JA-2175/2016**, mediante el cual la Sala Superior le remitió el original del escrito de demanda y anexos, informe circunstanciado y demás constancias que integran el expediente, siendo radicado con el número ST-RAP-12/2016.

7. Sentencia impugnada. El catorce de agosto de dos mil dieciséis, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, resolvió el señalado medio de impugnación en el sentido de confirmar la resolución impugnada.

SEGUNDO. Recurso de reconsideración.

En contra de la sentencia anterior, el diecisiete de agosto, Juan Miguel Castro Rendón, ostentándose Representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral interpuso recurso de reconsideración ante la Sala Regional Toluca.

El propio diecisiete de agosto, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio TEPJF-ST-SGA-1671/2016 por el que el Actuario adscrito a la señalada Sala Toluca, remitió la demanda, informe circunstanciado y documentación relativa para la resolución del medio de impugnación.

TERCERO. Turno.

En su oportunidad, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó integrar el expediente relativo al recurso de reconsideración en que sea actúa, registrarlo con la clave **SUP-REC-216/2016** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CUARTO. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, para quedar los autos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el recurso de reconsideración, de conformidad con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, 3, párrafo 2, inciso b), y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un medio de impugnación interpuesto para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral, en la que se aduce indebidamente estimó improcedente inaplicar una norma cuya inconstitucionalidad planteó el recurrente ante esa instancia.

SEGUNDO. Requisitos generales y especiales de procedibilidad.

Previamente al estudio de fondo, se verifica el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del recurso interpuesto, así como la acreditación de las condiciones necesarias para emitir la sentencia correspondiente.

En el caso, se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia, exigidos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se expone a continuación.

a. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la Sala Regional señalada autoridad responsable; hace constar el nombre del recurrente; identifica la sentencia impugnada, enuncia los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados; consta la firma autógrafa de quien interpuso el medio de impugnación a nombre del partido político actor.

b. Oportunidad. El medio de impugnación se interpuso dentro del plazo legal de tres días, toda vez que la sentencia reclamada fue emitida el catorce de agosto de dos mil dieciséis, de manera que si el escrito del recurso de reconsideración se presentó ante la Sala responsable, el diecisiete de agosto siguiente, la interposición del recurso fue oportuna.

c. Legitimación y personería. Se cumplen estos requisitos, en virtud de que el recurso fue interpuesto por un partido político con registro nacional.

Asimismo, se advierte que Juan Miguel Castro Rendón, quien presentó la demanda, se ostenta representante de Movimiento Ciudadano acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personalidad que tiene acreditada ante la autoridad responsable; por tanto, el instituto político cuenta con legitimación y su representante con personería para interponer el recurso de reconsideración.

d. Interés jurídico. Movimiento Ciudadano tiene interés jurídico para interponer el recurso de reconsideración, toda vez que controvierte la sentencia dictada en el recurso de apelación, que confirmó la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual le impuso sanción consistente en multa, derivado de las irregularidades detectadas en el informe de gasto de campaña del proceso electoral local en el Estado de Hidalgo.

e. Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que la sentencia combatida se emitió dentro del recurso de apelación competencia de una Sala Regional de este órgano jurisdiccional federal, por lo que en contra de aquélla, no procede otro medio de impugnación, en términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

f. Requisito especial de procedencia. El recurso de reconsideración es procedente, atento a que la Sala Regional

Toluca, en el asunto sometido su escrutinio jurisdiccional desde la perspectiva del impugnante, declaró inoperante el estudio de constitucionalidad planteado, lo que amerita la intervención de la Sala Superior para subsanarla, de acuerdo con el artículo 61, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con la Jurisprudencia de rubro **RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES**¹.

En efecto, la lectura de las constancias de autos permite advertir que Movimiento Ciudadano, al interponer el recurso de apelación ante la Sala Regional Toluca, planteó la inconstitucionalidad del artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización y solicitó fuera inaplicable para que se reindividualizara la sanción impuesta.

Al promover el recurso de reconsideración, el promovente aduce que la sentencia impugnada es contraria a derecho porque la Sala Regional declaró inoperante tal planteamiento y confirmó la sanción excesiva impuesta por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, prevista en una resolución contraria al artículo 22 constitucional.

TERCERO. Sentencia impugnada y agravios.

¹ Publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, p. 630

Los requisitos que deben hacer constar las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se enumeran en el artículo 22, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin que aludan a la transcripción de los agravios ni del acto impugnado, de tal manera que esta no serán reproducidos textualmente en la ejecutoria, sin que tal determinación implique contravención a los principios de exhaustividad y congruencia, dado que en el considerando subsecuente se analizarán los disensos en su integridad, confrontados con los argumentos de la responsable vertidos en la sentencia impugnada y ésta corre agregada al expediente para consulta y análisis.

CUARTO. Pretensión, causa de pedir y materia de la controversia (*litis*).

El actor **pretende** que la Sala Superior revoque la sentencia reclamada e inaplique el artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, porque determinan que el reporte extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos es una falta sustancial, y además sancionan esa irregularidad de manera indebida porque los parámetros establecidos por la autoridad electoral para calcular la pecuniaria en cada caso, no están establecidos en la ley y desconocen los principios de legalidad y proporcionalidad reconocidos por el Derecho Sancionador.

La **causa de pedir** se sustenta en el aducido indebido análisis que formuló la Sala Regional responsable para

establecer la constitucionalidad del artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.

La **materia de la controversia** (*litis*) se ciñe a determinar si procede decretar la ilegalidad de la sentencia impugnada para que la responsable reindividualice las sanciones correspondientes a las conclusiones 12 y 22, impuestas porque omitió realizar registros contables en tiempo real, incumpliendo el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

Síntesis de las consideraciones de la sentencia impugnada.

La Sala responsable emitió la sentencia impugnada, en lo que al caso interesa, bajo los argumentos torales siguientes:

El artículo 38, numeral 1, del Código de Fiscalización, refiere a la obligación de los partidos políticos de hacer los registros contables en tiempo real.

Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización porque las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos de los partidos se lleva a cabo en un marco temporal, casi inmediato, de ahí que omitir rendir informe en tiempo real, retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

El artículo 38 citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de transparencia y rendición de cuentas de manera oportuna.

Las bases del artículo 41, de la Constitución Política establece transparentar la procedencia de los recursos con que cuentan los sujetos obligados para establecer una forma de control, para evitar que se den conductas ilícitas o se provoquen actos que vayan contra las normas.

Omitir realizar los registros en tiempo real, provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna e integral.

La certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del Estado constitucional democrático que pretende una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, por lo que incumplir esa obligación imposibilita a la autoridad verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza, porque solamente mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de los recursos, la autoridad fiscalizadora queda en condiciones reales de conocer el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los mismos.

En forma coherente, el numeral 5, del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, establece que el registro de operaciones de manera posterior a los tres días contados a partir de aquel en el momento en que ocurrieron, se consideran falta sustantiva, porque omitir ese registro en tiempo real, obstaculiza la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos de manera pertinente y oportuna.

Si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, se impide la fiscalización oportuna y provoca que la autoridad quede imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, en violación a lo establecido en la normatividad electoral.

El artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, no carece de sustento y si guarda relación con el artículo 41, constitucional, además que conforme a éste, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén un sistema de fiscalización para los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y definen las atribuciones de éste para llevar a cabo lo necesario a ese efecto.

Para evitar imponer un sólo criterio de sanción que pudiera llegar a ser desproporcionado, se ponderó graduarlo en periodos para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; y cuando el período de fiscalización fuera menor, se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por no entregar información se aplicó un criterio de sanción mayor que va de 5% al 30% del monto involucrado.

En ejercicio de su facultad para determinar la imposición de las sanciones atinentes, tomando en consideración los parámetros mínimos y máximos establecidos en el artículo

456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad electoral determinó que la sanción a imponer por la omisión de presentar en tiempo real los registros contables de sus operaciones, de acuerdo a cada conclusión (12 y 22), en primer término era sanción económica equivalente al treinta por ciento (30%) sobre el monto total de las operaciones fuera de tiempo real, lo cual no es desproporcionado, porque al graduar la multa tomó en cuenta que la fiscalización se vio prácticamente impedida por la omisión de entregar la información en tiempo y forma.

QUINTO. Estudio de fondo.

Los agravios plantean esencialmente dos temas de inconformidad, el relativo a la inconstitucionalidad del artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, en el que se fundó la sentencia reclamada para sancionar al partido apelante y, el diverso referido a vicios propios de ese acto de aplicación, referente a que la multa impuesta deviene excesiva en lo relativo a las conclusiones 12 y 22, del dictamen consolidado de la autoridad electoral.

Por cuestión de método se llevará a cabo en principio el estudio del primer aspecto, y de ser procedente se hará el análisis del disenso restante.

Los planteamientos del recurrente se analizarán de manera conjunta, toda vez que tienen por finalidad cuestionar el análisis formulado por la autoridad responsable respecto de

la constitucionalidad de la citada disposición reglamentaria, sin que tal metodología le cause afectación jurídica.²

De una visión preliminar de los disensos se advierte que plantean a la Sala Superior la supuesta contradicción que existe entre el precepto reglamentario citado con la Constitución Política, porque en consideración del actor contraviene los principios derivados de los artículos 14, 22 y 41 de ese ordenamiento primario.

Síntesis y contestación de los agravios.

Los argumentos de inconstitucionalidad en análisis devienen **infundados** como lo estimó la autoridad responsable, y, por ende, insuficientes para que la Sala Superior declare la inaplicación al caso concreto del precepto reglamentario cuestionado, en las porciones normativas impugnadas, en atención a las siguientes consideraciones.

Argumentos del actor en que plantea la inconstitucionalidad del artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

El recurrente aduce que la sentencia impugnada se aparta de la legalidad, porque contraviene los principios constitucionales de reserva de ley, certeza, exhaustividad además de la debida fundamentación y motivación,

² Jurisprudencia 4/2000. **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

La señalada irregularidad, aduce el demandante, deriva de que la Sala responsable estimó improcedente la solicitud de inaplicación del artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, porque para arribar a esa determinación llevó a cabo análisis carente de exhaustividad, al declarar infundados e inoperantes los argumentos expuestos en apoyo de esa solicitud.

Para el demandante, la responsable implícitamente acepta que el registro de operaciones contables después de los tres días en que se realizan, en términos del artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, debe considerarse una falta sustancial y no meramente formal, lo que estima inconstitucional, porque de esa determinación deriva la imposición de una sanción excesiva, conforme a criterios definidos arbitrariamente por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Según el recurrente, la disposición jurídica impugnada es contraria a la Constitución Federal y a los principios señalados, porque las omisiones que se proponen sancionar no constituyen un gasto erogado injustificadamente, y por ende, la conducta relativa no puede calificarse como falta grave ordinaria, sino que debe considerarse leve al ser formal, derivada del incumplimiento de normas que ordenan un debido registro contable que se debe presentar en tiempo real en el Sistema Integral de Fiscalización, debidamente soportado, incumplimiento que allega el promovente, en su caso no afecta valores sustanciales en materia de

fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

Contestación a los disensos referidos a la inconstitucionalidad del artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

En principio cabe señalar, que la contravención a la Constitución Política por una ley secundaria, se debe analizar con base en aspectos objetivos, es decir, en los principios reconocidos por la misma norma superior, para lo que se torna necesario explicar el contenido del precepto relativo, determinando su sentido y alcance.

Ahora bien, interpretar un precepto constitucional implica esclarecer su significado, en atención a la voluntad del poder reformador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras que le dan contenido, a fin de entender debidamente la disposición respectiva, lo que se puede lograr a través de cualquiera de los métodos de interpretación reconocidos en el orden jurídico, en el grado de dificultad que para interpretarla se exija o resulte conveniente.

Lo anterior cobra sentido, ya que el exacto cumplimiento de la Constitución, solamente se puede lograr si al interpretarla se determina su verdadero alcance, porque solamente de esta manera es posible ajustarla a las exigencias impuestas por la realidad concreta que requiera su aplicación, para lo que es menester maximizar los valores y principios de las instituciones que reconoce y regula.

En resumen, si cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte del mismo sistema constitucional, al interpretarlos se debe comenzar por reconocer, como regla general, que el sentido a atribuirles debe ser congruente con lo establecido en las restantes disposiciones integrantes del sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos se erigen en el parámetro de validez conforme al que se desarrolla el orden jurídico nacional, de ahí que dicha interpretación debe procurar estar apegada a los fines perseguidos por el Constituyente.

Ahora bien, para llevar a cabo el análisis del tema de inconstitucionalidad planteado, respecto del artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se estima pertinente traer a cuentas el contenido de las normas cuyo desconocimiento por la autoridad electoral alega el actor.

La Constitución General de la República, en la norma que se estima desatendida, literalmente establece:

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 A. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores

...

Por su parte, el Reglamento de Fiscalización, en el precepto que contiene las porciones normativas cuya inconstitucionalidad se plantea, dispone a la letra:

Reglamento de Fiscalización

Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

Precisado lo anterior, se debe destacar que el artículo 41, de la Constitución Política, ubicado en el TITULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, de rubro “De la soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, luego de su lectura integra permite advertir que la materia esencial de su regulación es un complejo sistema electoral y partidista, determinando al efecto, que la organización de los procesos electivos tiene la naturaleza de función estatal y la encarga al Instituto Nacional Electoral, al que atribuye la calidad de máxima autoridad en la materia, que en su funcionamiento y ejercicio debe encontrar en la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, sus principios rectores.

De igual forma, en lo que al caso interesa, el numeral en análisis determina que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la

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

Conviene entonces establecer, cómo son entendidos los fundamentos rectores en la función de la autoridad electiva, que el actor alega contravenidos por el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización tildado de inconstitucional, para estar en posibilidad de determinar si en efecto fueron desatendidos por la autoridad electoral al estructurarlo.

El principio de **certeza**, como rector de todo proceso electoral, implica que los actos relativos se apeguen invariablemente a un contexto de seguridad y claridad, de ahí que el margen de actuación de las autoridades competentes debe estar exento o ajeno de manipulaciones de cualquier índole que las conduzcan a inexactitudes o errores en su desempeño, esto es, los actos electorales deben estar dotados de veracidad para no generar ambigüedad o suspicacias.

A su vez, el recto entendimiento del principio de **legalidad**, como garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, reflejado en el primer párrafo, del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que toda persona debe tener certeza del contenido y alcance de las leyes, así como de que éstas provienen de un órgano legislativo (en sentido formal y material), facultado para emitirlas, refiriéndolas a relaciones sociales que se

estima necesario regular, requisitos establecidos para legitimar la autoridad del Estado democrático.

Conforme a lo anterior, la autoridad administrativa está en posibilidad de ejercer sus potestades de creación normativa, otorgadas constitucional y legalmente, siendo relevante en este sentido, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, que establezca esquemas regulatorios en reglamentos y normas administrativas que guarden relación racional con lo establecido en los ordenamientos a sistematizar, y que contengan la predeterminación inteligible en normas atinentes que generen certeza en los actos que deriven de su aplicación.

El diverso principio de **objetividad** está referido a la obligación de los órganos de gobierno competente de construir y diseñar las normas y mecanismos rectores del proceso electoral, de tal manera que eviten generar situaciones conflictivas relacionadas con los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Por su parte, el principio de **legalidad** se traduce en la garantía formal de que las autoridades electivas actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley especializada y no de manera arbitraria.

Los principios enunciados refieren entonces, a las reglas que deben orientar las acciones que lleva a cabo y las decisiones que adopta la autoridad electoral, como ente de

interés público, frente a los distintos órganos del poder, los partidos políticos y la ciudadanía, de las que derivará el debido cumplimiento a sus fines esenciales, entre los más relevantes, contribuir al desarrollo de la vida democrática del país, asegurar a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, garantizar el correcto desarrollo de las elecciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y llevar a cabo la promoción del voto.

De lo hasta aquí expuesto es posible concluir, que el Instituto Nacional Electoral es un órgano constitucional autónomo, con paridad de rango a los demás entes del Estado, con ámbito material de competencia determinado precisamente por el Código Supremo, por lo que éste no puede ser alterado al ser un órgano del poder estatal.

Luego entonces, la autonomía de la autoridad electoral federal de rango constitucional, se manifiesta desde muy variados aspectos, conforme a los que, dada su naturaleza tiene conferida capacidad “legislativa” que le autoriza a crear normas y a emitir resoluciones para organizarse internamente y regular sus funciones especializadas, incluida la fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos.

En efecto, la competencia material expresamente reservada por la Constitución Federal al Instituto Nacional Electoral, en lo que al caso atañe, permite a éste tener a cargo el

vigilar los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, debiendo imponer las sanciones procedentes por el incumplimiento de las disposiciones relativas, atribuciones que evidentemente pueden ser ampliadas si se vinculan con las demás que le confieren las leyes aplicables en las materias de los que conoce ese órgano público.

Las atribuciones señaladas, representan una garantía institucional creada por la Constitución, por lo que el legislador ordinario está imposibilitado para afectar o limitar tales potestades, porque la Norma Suprema las confiere en forma integral y directa al Instituto Nacional Electoral, de ahí que el diseño institucional que por vía legislativa se establezca para detallarlas, debe procurar hacerlas efectivas y reales, para dar al ente electoral la posibilidad de llevarlas a la práctica de manera eficiente y correcta.

La conclusión anterior deriva de la debida intelección del precepto 41 constitucional, conforme al contenido y alcance de los conceptos que lo integran y le dan sentido, puesto que de acuerdo a su significado permiten establecer que el Instituto Nacional Electoral tiene a su cargo, desde la Constitución, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Tales consideraciones se sustentan en el marco normativo relativo a la fiscalización de los recursos públicos que

puede establecer la autoridad electoral conforme a la facultad reglamentaria que detenta, conforme a los principios de *reserva de ley* y *subordinación jerárquica*, como elementos consubstanciales a esa potestad, como se verá.

Facultad Reglamentaria del Instituto Nacional Electoral.

La Sala Superior ha determinado 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, cuyo valor queda por supuesto subordinado a ésta.³

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

Con base en estos principios se ha estimado que disposiciones normativas, distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos para dotar de plena materialización a los contenidos de las leyes.

De esta forma, una justa interpretación del principio de **reserva de ley** permite considerar que disposiciones normativas definan o den contexto al ámbito material, subjetivo, territorial y temporal, correspondientes a la propia ley, de ahí que ésta debe conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios referidos a un ámbito

³ SUP-JDC-357/2014, SUP-JDC-41/2013 y acumulados, entre otros.

particular, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento quien crea el reglamento suplante las facultades conferidas al legislador formal y material.

El principio de **jerarquía normativa** se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de la ley, porque los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las propias disposiciones que reglamentan; por ende, solamente deben detallar las hipótesis y supuestos para su aplicación, sin incluir aspectos novedosos que rebasen el entorno de la ley a sistematizar, y tampoco pueden generar restricciones a derechos en los términos consignados en el ordenamiento del que derivan.

De esta forma, si la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico concreto, al reglamento le compete nada más definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquélla 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 contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para acatarla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que vinculen, siempre y cuando éstas encuentren soporte normativo en el

correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados en la construcción legal.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 30/2007, ha establecido los límites de la facultad reglamentaria.⁴

Sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Las funciones del Instituto Nacional Electoral, como organismo público autónomo, se detallan en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 29, párrafo 1 y 30, párrafo 2, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el referido artículo 41, en su párrafo segundo, Base II, párrafo tercero de la Constitución Federal, establece que la ley fijará los procedimientos para el control, **fiscalización oportuna** y **vigilancia**, durante la campaña, del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos y dispondrá las sanciones a imponer por el incumplimiento de estas disposiciones.

Al mismo tiempo, la Base V, apartado B, párrafo tercero, del propio numeral, establece 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

⁴ Publicada en la página 1515, del Tomo XXV, mayo de 2007, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.

Nacional Electoral, y que la ley desarrollará las atribuciones del propio Consejo para realizar esa función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

En ese sentido, el Artículo SEGUNDO TRANSITORIO del señalado Decreto de reforma constitucional, establece que el Congreso de la Unión deberá expedir la ley en la que se deben establecer los procedimientos para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

En efecto, el poder revisor de la Constitución, estableció los lineamientos generales que se deben observar en la fiscalización respectiva, de los cuales destaca que este se debe llevar a cabo de manera oportuna, para lo cual se deben establecer los procedimientos que garanticen que se realice de forma expedita, a fin de dotar de certeza el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos y candidatos independientes que participan en un determinado procedimiento electoral, lo cual garantiza por una parte que participen en condiciones de equidad, y que exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos, y por otro lado, que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida, en beneficio de algún partido político, coalición o candidato.

Lo anterior da vigencia y efectividad al sistema de nulidades de las elecciones federales o locales, por violaciones graves, dolosas y determinantes, en casos en los que, entre otras hipótesis se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento (5%) del monto total autorizado para una elección expresa, el cual debe ser acreditado de manera objetiva y material, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la Norma Fundamental, a partir de la reforma constitucional.

Asimismo, se debe destacar que el Constituyente Permanente determinó que la Ley debe establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia durante las campañas, del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos y debe desarrollar las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que realice esa función.

En acatamiento al mandamiento constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las que se regulan los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos y, en la parte atinente, se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que lleve a cabo su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, entre éstas, implementar el sistema de fiscalización en línea.

En efecto, el artículo 191, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para emitir lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, y en función de su capacidad técnica y financiera *desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad*, además de establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de los deberes de estos entes en materia de fiscalización.

A su vez, el numeral 443, párrafo 1, inciso l), del ordenamiento legal en cita, establece que constituyen infracciones de los partidos políticos, entre otras, incumplir 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 estos.

Por su parte, el artículo 60, de la Ley General de Partidos Políticos, establece las reglas del sistema de contabilidad aplicables a los partidos políticos, entre las que destaca lo establecido en el párrafo 1, inciso j), en el que se prevé se deberán generar, ***en tiempo real***, estados financieros, de ejecución presupuestaria, y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, transparencia, programación con base en resultados, evaluación y rendición de cuentas.

Además, el citado precepto prevé que el sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad, en que los partidos

políticos deberán llevar su registro contable en línea, por lo que conforme a lo dispuesto en el diverso artículo 59, de la citada Ley General, cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema relativo.

Así, el sistema de fiscalización de los recursos, tanto de partidos políticos y candidatos, se debe hacer en un sistema en línea, en el que además, la información financiera y de ejecución presupuestaria coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a que la rendición de cuentas se genere, ***en tiempo real***.

De esta forma, en atención a los alcances de los conceptos expuestos, es posible concluir que el artículo 41 constitucional, confiere al Instituto Nacional Electoral, la potestad de emitir acuerdos subordinados a la norma superior y a las disposiciones legales derivadas de ésta, y por lo mismo, de alcance acotado a tales ordenamientos, para implementar y regular los procedimientos de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, además de implementar y desarrollar el sistema en línea de contabilidad atinente, debiendo también establecer los mecanismos para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, quedando facultado a imponer las sanciones procedentes conforme a la normatividad aplicable, para el caso de incumplimiento de la obligaciones relativas a la fiscalización y contabilidad de los recursos públicos.

De ahí que, dicho ente electivo está autorizado a emitir disposiciones generales, justificadas en los principios constitucionales que dan sustento a su creación y funcionamiento, para diseñar los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de las operaciones de los partidos políticos, a fin de mejor proveer el ejercicio de sus funciones atinentes, entre las que se puede considerar el establecer que el registro de las operaciones contables de dichos entes se haga en tiempo real, precisando el concepto relativo de manera fundada y motivada, como ocurre en la especie con el párrafo 1, del artículo 38, del Reglamento de Fiscalización que se tilda de inconstitucional, al señalar que por ese concepto se debe entender el registro de los ingresos y egresos de los entes partidistas, desde el momento en que ocurre y hasta tres días posteriores a su realización, de conformidad con el diverso numeral 17, del citado ordenamiento reglamentario.

Ahora bien, las aludidas competencias de la autoridad electoral nacional, son reglamentadas y distribuidas como potestades concretas y específicas de los distintos órganos que la conforman, por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que se advierte de lo dispuesto en el artículo 1, al establecer que sus disposiciones son de orden público y de observancia general, y de acuerdo al artículo 2, del propio ordenamiento, reglamentarias de las normas constitucionales relativas, entre otros aspectos a la función

estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

De esta forma, el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, de ninguna forma trastoca los límites señalados en la norma constitucional de la que deriva, porque no excede, modifica, contraviene ni regula aspectos distintos a los contenidos en aquélla, sino que por el contrario, se subordina precisamente a la Constitución General de la República para eficientar el Sistema de Contabilidad en Línea, diseñado según el artículo 35 del propio ordenamiento reglamentario, como medio informático con mecanismos a través de los cuales los partidos realizaran en línea sus registros contables, para que la autoridad electoral ejerza sus facultades de vigilancia y fiscalización, debiendo por tanto reflejarse tal registro en forma congruente y ordenada de cada operación derivada de la gestión financiera de los entes partidistas, para verificar la veracidad de los informes reportados por los sujetos obligados.

Por tanto, la exigencia establecida en el Reglamento de Fiscalización, en el sentido de que los sujetos obligados realicen sus registros contables en tiempo real, se entiende dirigida a garantizar la integridad de la información que se contenga en el señalado sistema en línea, misma que se entiende debe ser oportuna, puesto que se exige que éstas se reporten con inmediatez, dados los efectos vinculantes que generan respecto de las obligaciones a cumplir por los

partidos políticos, respecto de sus ingresos y egresos, fecha de elaboración, concepto y descripción de las operaciones contables detalladas, de ahí que se entienda la exigencia de que se ingresen conforme al plazo establecido en el propio ordenamiento reglamentario (tiempo real).

Por tanto, el precepto señalado, contrario a lo pretendido por el partido político actor, al concretarse a regular el plazo (tiempo real) en que se deben realizar los registros contables por los partidos políticos en el sistema electrónico diseñado para ese efecto, se ciñe al orden constitucional, y por tanto, es aplicable para fundar la sentencia impugnada a la Sala Regional Responsable, entre otros preceptos legales y reglamentarios, porque lejos de contravenir los principios constitucionales rectores en la materia, que se estiman contravenidos en la demanda, dicha norma los acata, ya que en concordancia con las facultades expresas que tiene conferidas constitucionalmente la autoridad electoral satisface asimismo, la debida motivación y fundamentación requerida por la Constitución General para todo acto de autoridad.

En consecuencia, la porción normativa del señalado precepto 38 concretamente en el párrafo 1, no deviene inconstitucional, sino que se adecua a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el precepto invocado que establece los lineamientos generales sobre la fiscalización de los recursos públicos que tiene encomendada la autoridad electoral federal, sin que de la

Ley Fundamental derive alguna prohibición para la autoridad electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria en materia de fiscalización, para desarrollar la implementación del mecanismo contable que se describe en el reglamento que se tilda contrario a la Carta Magna.

La lectura del precepto cuestionado, permite advertir que la reglamentación que incluye, establece un marco de postulados que rigen el registro de las operaciones de los partidos políticos en tiempo real, los cuales, tienen por objeto dotar de razonabilidad, proporcionalidad, **eficiencia** y **celeridad** los actos instrumentales que conforman esa obligación de los entes políticos, a través de los cuales rinden cuentas con el objeto de evidenciar el manejo correcto de los fondos públicos asignados.

Es decir, tal disposición fue emitida por la autoridad electoral competente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales rectores del sistema de fiscalización de los partidos políticos, para dotar de eficacia a las bases generales previstas en la legislación secundaria, específicamente, por cuanto a generar la información contable susceptible de verificación en tiempo real u oportuno, acorde con el artículo 60, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Partidos Políticos.

De esta manera, es dable entender que los postulados que enmarcan la citada disposición reglamentaria, versan sobre aspectos esenciales para la operatividad y eficacia de la

rendición de cuentas, entre estos **la celeridad, expedites, idoneidad y eficacia** de esa carga fiscalizadora.

De esta forma, una perspectiva integral del dispositivo reglamentario en análisis lleva a considerar que en forma correcta concibe la manera de rendir cuentas en tiempo real, y la manera de sancionar el incumplimiento de esa obligación, como se explica.

El espíritu impulsor de la reforma constitucional en materia político-electoral, promulgada en dos mil catorce, en uno de sus rubros principales consistió, precisamente, en fortalecer la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos y candidatos, con la firme convicción de lograr su ejercicio racional y responsable.

En efecto, una de las iniciativas que culminó con la señalada reforma, sostuvo:

(...)

Un aspecto pendiente de las anteriores generaciones de reformas electorales ha sido la efectiva vigilancia y fiscalización de los actos y recursos de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos. El sistema con que contamos es ineficiente, puesto que no se han logrado fiscalizar con prontitud los gastos de precampaña y campaña...

Lo anterior se debe a la existencia de débiles mecanismos de control para la fiscalización del financiamiento político-electoral, lo que compromete gravemente la equidad y transparencia en la competencia electoral...

Esta iniciativa tiene también la pretensión de encontrar mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan.

(...)

En ese tenor y para dar cumplimiento al ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO del Decreto atinente a la citada reforma constitucional, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, y se incorporó un sistema de fiscalización sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, a través de procedimientos que permitieran efectuar tal fiscalización de forma expedita y oportuna, durante la campaña electoral, bajo la lógica del principio de máxima publicidad y transparencia, con miras a potencializar el control de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Como parte de ese nuevo marco regulatorio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias previstas en el artículo 44, párrafo 1, incisos gg) e ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitió el Reglamento de Fiscalización aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

En atención a lo anterior, se considera que lo previsto por el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, en cuanto a que los partidos políticos y candidatos deberán registrar a través del sistema de fiscalización en línea, sus operaciones contables en tiempo real —dentro de los tres días posteriores— resulta una medida racional para permitir la oportuna verificación de las transacciones financieras por aquéllas celebradas, de manera inmediata al momento en que se efectúan, ya sean ingresos, desde que se reciben

en efectivo o especie, o gastos, desde que se pagan, se pactan o se recibe el bien o servicio contratado.

Lo anterior se corrobora con lo establecido en los artículos 60, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, y 35 del Reglamento de Fiscalización, conforme a los cuales, el sistema de contabilidad en línea tiene entre otros objetivos, permitir a la autoridad fiscalizadora el acceso a los registros contables de partidos políticos y candidatos, efectuados por ese conducto, para su revisión; además de posibilitar la verificación automatizada de la autenticidad de la información reportada.

Objetivos sustentados en la legítima finalidad, constitucional y legalmente establecida, de alcanzar una efectiva y completa revisión de los recursos utilizados por los partidos políticos, entre otros casos, cuando se destinan a financiar actividades proselitistas, debido a las implicaciones que pueden ocasionar en la equidad de la elección de que se trate, pudiendo repercutir, inclusive, en la validez de los comicios, cuando se rebasa el tope de los gastos de campaña en el porcentaje y condiciones previstas en el artículo 41 de la Ley Fundamental, en su base VI.

Así, se estima que el precepto reglamentario en análisis, se ajusta a la regularidad constitucional, además de resultar adecuado para alcanzar la finalidad de tutelar la equidad en el uso de los recursos, de manera eficaz y oportuna, inclusive antes de que concluya el respectivo proceso

comicial, al posibilitar que la autoridad despliegue sus atribuciones fiscalizadoras, con el fin de verificar que los contendientes no se beneficien de la obtención o aplicación indebida de recursos durante una campaña y que respeten los límites legales, aparte de dar plena efectividad a la revisión y control de tales recursos, que resultan consustanciales al esquema de transparencia y rendición de cuentas de una sociedad auténticamente democrática y, en esa medida, del sistema de partidos inmerso en ella.

Igualmente, el propio precepto reglamentario se considera apto para detectar e inhibir prácticas infractoras que podrían implicar un ocultamiento del origen del financiamiento o del gasto en exceso o un propósito fraudulento de evadir sus límites legales, mediante la omisión de su reporte; todo ello, en estrecha vinculación a la referida finalidad, que redundaría en beneficio de la preservación de condiciones equitativas en el financiamiento público otorgado para proselitismo electoral y de los citados postulados de transparencia y rendición de cuentas.

Sin que la implementación de lo previsto por la disposición controvertida lesione o incida en el ejercicio de la prerrogativa partidista de acceder a las fuentes de recursos autorizadas constitucional y legalmente, para financiar sus actividades de campaña, de emplear tales recursos con esos objetivos, ni mucho menos en los fines constitucionales encomendados a esos entes políticos, vinculados estrechamente al impulso de la participación

democrática, a la integración de la representación popular, y al acceso ciudadano al ejercicio del poder.

De ahí que esta disposición reglamentaria es proporcional también al bien jurídico que pretende proteger —se reitera, la equidad en el proceso electoral— ya que, además de no afectar la legal obtención de financiamiento, tampoco supone una restricción a la realización de actos de campaña a través de la respectiva aplicación de recursos, al tiempo que favorece la transparencia en el manejo de estos fondos públicos.

En consecuencia, a diferencia de lo alegado por el apelante, el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, cumple con la regularidad constitucional, en tanto es consistente con los principios establecidos en la Carta Magna para tutelar la equidad en la contienda electoral y, a la vez, propiciar la transparencia y rendición de cuentas respecto a los recursos empleados por partidos políticos y candidatos con fines proselitistas, no excede su naturaleza reglamentaria, ya que se circunscribe a desarrollar las normas legales que permiten a la autoridad electoral poner en práctica sus facultades fiscalizadoras, mediante el sistema en línea previsto por la propia legislación electoral.

Argumentos referidos a la inconstitucionalidad del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización.

En este aspecto el recurrente plantea la inconformidad básicamente en lo siguiente:

Aduce que la sentencia impugnada le agravia porque contraviene los principios constitucionales del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, además del relativo a la reserva de ley, fundamentación y motivación, e igualmente el de prohibición de multa excesiva.

Alega el demandante que la Sala responsable incorrectamente estimó improcedente la solicitud de inaplicación del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, porque para arribar a esa determinación llevó a cabo análisis carente de exhaustividad, al declarar infundados e inoperantes los argumentos expuestos en apoyo de esa solicitud.

Para el demandante, la responsable implícitamente acepta que el registro de operaciones contables, después de los tres días en que se realizan, en términos del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, debe considerarse una falta sustancial y no meramente formal, pero además también indebidamente estima apegada a la constitucionalidad la gradación de 5%, 15% y 30% del monto implicado en los gastos no reportados para sancionar al infractor, conforme a los criterios definidos arbitrariamente por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apoyado en la porción normativa impugnada.

Alega el recurrente que la disposición controvertida desconoce el principio de proporcionalidad, al no propiciar

la imposición de sanciones correspondientes a la gravedad de la conducta relativa atribuida, por no permitir al fijarla tomar en cuenta la gravedad de la infracción, capacidad económica del responsable, su reincidencia, ni el lucro, daño o perjuicio causados por la falta.

Insiste el inconforme que las sanciones derivadas de la norma controvertida son excesivas conforme a la conducta a reprochar, y esto contraviene el artículo 22 de la Constitución Federal, en desconocimiento de los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador Electoral, de acuerdo a jurisprudencia de la Sala Superior, de la que deriva que tanto el supuesto normativo en que se define una falta, como la sanción, deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho, para que los destinatarios conozcan las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, en debido respeto a los principios de certeza y objetividad, de los que deriva la garantía de tipicidad y la de interpretación y aplicación estricta de las normas sancionadoras.

De esta manera, el inconforme señala que los parámetros aplicados para sancionarlo, al no estar contemplados en el tipo sancionador, devienen inconstitucionales, porque el Reglamento de Fiscalización expedido por la autoridad electoral, desconoce el principio de legalidad, al omitir establecer la consecuencia punitiva a faltas como las que se le imputan, al establecerlas en una determinación distinta a ese ordenamiento en franca oposición al principio

de reserva de ley, propiciando la imposición de sanciones por analogía o mayoría de razón, al no estar establecidas en una norma exactamente aplicable a los hechos demostrados.

De tal forma, para el impugnante, la sentencia recurrida propicia los efectos inconstitucionales de la norma controvertida, porque la autoridad electoral estableció fuera de la norma parámetros arbitrarios o discrecionales para imponer una sanción, haciéndola derivar del monto total de las operaciones registradas “fuera del tiempo real”, propiciando que esas conductas se sancionen con mayor severidad a la que les corresponde.

Alega el demandante, que la inconstitucionalidad de la norma impugnada es todavía más evidente, al carecer de asidero legal y confrontar normas superiores como los principios constitucionales señalados, que fijan los parámetros de actuación de la autoridad respecto de sus actos privativos sancionatorios, al impedir a la autoridad graduar las sanciones conforme a cada caso particular porque no establece márgenes mínimo y máximo de la sanción a aplicar, dejando a la autoridad en posibilidad de establecerlos, al no contar con parámetros taxativos en la normatividad.

Contestación a los argumentos en que se plantea la inconstitucionalidad del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización.

Los agravios se analizarán en conjunto atendiendo a la relación que guardan entre sí, lo cual no genera perjuicio a

los recurrentes, toda vez que lo importante es que se estudien todos los agravios, lo cual encuentra sustento en la jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**⁵

Esta Sala Superior considera **infundados** los motivos de agravio del partido recurrente, ya que se estima que el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, tal como lo resolvió la Sala Regional Toluca, es constitucional, al establecer que el registro de las operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, efectuado fuera del plazo previsto, esto es, desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, constituye una falta de carácter sustancial y no formal, atendiendo a las siguientes consideraciones.

En relación a los recursos destinados a financiar las actividades de los partidos políticos durante la época de campaña en el proceso electoral, el artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución General, establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios institutos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

⁵ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, p. 125.

Asimismo, se tiene que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y aquellas de carácter específico.

Al efecto, el precepto constitucional en cita, dispone que la ley i) fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas, así como el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ii) ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y iii) dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento.

De igual forma, el propio precepto constitucional, en su base V, apartado B, párrafo tercero, prevé las atribuciones de la autoridad electoral nacional en materia de fiscalización de los recursos partidistas, refiriendo que ello estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, correspondiendo a la ley desarrollar las atribuciones de dicha autoridad, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de efectuar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Como se advierte, a partir del texto constitucional se contemplan dos principios relativos al financiamiento de los

partidos políticos: uno de equidad en la contienda electoral, y otro sobre el destino del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña electoral.

Así, se aprecia que la previsión relativa a la necesaria fiscalización, vigilancia y control del origen, uso y destino de los recursos empleados por los partidos políticos y candidatos es de orden constitucional, como también lo es el imperativo de que tales labores de verificación se realicen oportunamente, durante el desarrollo de la propia campaña electoral, esto es, la fiscalización deberá ejercerse a tiempo, de forma que no se desfase de la revisión de los informes que deben rendir los sujetos obligados.

De manera que, por mandato constitucional, se dispuso una reserva de ley, a efecto de que la legislación secundaria regulara los procedimientos específicos para llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, en relación a su origen, uso y destino para sus actividades proselitistas, así como los límites de tales recursos y las consecuencias por el incumplimiento de las disposiciones en la materia.

En ese sentido, el artículo 25, párrafo 1, incisos a), k), n) y s), de la Ley General de Partidos Políticos, en lo concerniente a la fiscalización de los recursos partidistas dispone que son obligaciones de los partidos políticos:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la

libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.
- Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.
- Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley.

En cuanto al régimen financiero de los partidos políticos, el artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en el propio ordenamiento y las decisiones que en la materia emitan el Consejo General y la Comisión de Fiscalización, ambos del Instituto Nacional Electoral.

Al efecto, el artículo 60 de la citada ley general, prevé que el sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener ciertas características y se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad, de manera que los institutos políticos harán su registro contable en línea y el Instituto Nacional Electoral podrá tener acceso irrestricto a esos

sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización; las mencionadas características se enlistan a continuación:

- Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;
- Las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma;
- Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;
- Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;
- Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;
- Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
- Integrar en forma automática el ejercicio

presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;

- Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
- 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
- Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Del mismo modo, en cuanto al régimen financiero, el artículo 61 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que los institutos políticos deberán:

- Llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;
- Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en

términos monetarios;

- Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;
- Contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el Consejo General del Instituto;
- Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años, y
- Entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente:
 - o En un plazo de setenta y dos horas, contado a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, sus estados financieros con un corte de información al momento de la solicitud;
 - o Fuera de procesos electorales, el informe de los contratos será presentado de manera trimestral del periodo inmediato anterior,
 - o La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

Finalmente, el artículo 63 de la Ley referida, indica que 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.

Por cuanto hace al momento en que ocurren y se realizan las operaciones, el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización, precepto al cual remite el diverso artículo 38, párrafo 1, establece que se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie, en tanto que los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen. Asimismo, indica que los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

De las normas transcritas se obtiene, medularmente, lo siguiente:

- El procedimiento de fiscalización está debidamente reglado, ya que existen plazos y fundamento jurídico

que rigen las obligaciones de los sujetos obligados y la actuación de la autoridad, lo que se traduce en certeza legal.

- Corresponderá al ámbito de responsabilidad de los partidos políticos, lo concerniente a su contabilidad y a la operación del sistema informático a través del cual procesarán sus operaciones contables; sistema a ser implementado, desarrollado y supervisado por el Instituto Nacional Electoral, en función a sus atribuciones fiscalizadoras, las cuales, a su vez, habrán de facilitarse por los referidos institutos políticos, al permitir a tal autoridad el acceso a la información concerniente a las fuentes y destino de su financiamiento, mediante su reporte a través del sistema en cuestión.
- Ese sistema deberá conformarse por registros, procedimientos, criterios e informes que permitan la captación, valuación, registro, clasificación, información e interpretación de las transacciones motivadas por la actividad financiera partidista, esto es, de sus operaciones presupuestarias, de sus ingresos y egresos.
- Los registros de cada operación, efectuados en el sistema en comento, habrán de ser congruentes y ordenados, de manera que resulten aptos para producir estados financieros en tiempo real, esto es, en forma inmediata, a fin de procurar la transparencia y la rendición de cuentas en los recursos partidistas; además, respecto a los gastos de los partidos o

candidatos, deberán atender a los criterios que favorezcan su eficiencia, eficacia, racionalidad, economía y control, en función de los principios de transparencia y control de cuentas.

- Una de las obligaciones de los partidos políticos, en cuanto a su régimen financiero, consiste en generar estados financieros confiables y oportunos, en términos monetarios, a los cuales tendrá acceso la autoridad fiscalizadora, en los plazos señalados por la Ley.
- En el caso de la información de los ingresos y egresos durante las campañas electorales, así como de los contratos que respalden los gastos partidistas, el plazo máximo para informarlos a la autoridad, será de tres días, posteriores a la recepción del recurso en efectivo o en especie, cuando se trate de ingresos, o siguientes al pago, al respectivo acuerdo de voluntades o a la entrega del bien o prestación del servicio, cuando se trate de gastos.

En virtud de lo anterior, la interpretación sistemática y funcional del marco normativo descrito, permite concluir que los objetivos de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad electoral nacional, radican en asegurar la transparencia, equidad y legalidad de la actuación de los partidos políticos para la consecución de sus fines, cuando involucra la aplicación de los recursos recibidos para ello, esto es, en el origen, uso y destino del financiamiento que reciben.

Así, el ejercicio puntual de las tareas de fiscalización constituye un aspecto fundamental para fortalecer y legitimar la concurrencia democrática en el sistema de institutos políticos, mediante la transparencia de la actuación partidista frente a la sociedad.

De ese modo, la prerrogativa constitucional y legal que se otorga los partidos políticos, consistente en recibir financiamiento para emplearlo, ente otros objetivos, con propósitos proselitistas, conlleva la obligación de cumplir con las exigencias impuestas por el propio orden, para permitir la revisión de las operaciones cubiertas con ese financiamiento.

Por ello, la legislación electoral general, como ley marco, acorde con el mandato constitucional, establece diversas normas dirigidas a asegurar una mejor fiscalización y rendición de cuentas sobre el origen, manejo y destino de los recursos a disposición de los partidos políticos, primordialmente, para garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral, y también, para transparentar en mayor medida la utilización de tales recursos.

Al respecto, debe tenerse en consideración el espíritu impulsor de la reforma constitucional en materia político-electoral, promulgada en dos mil catorce, ya que uno de sus rubros principales consistió, precisamente, en fortalecer la fiscalización de los recursos recibidos por los partidos políticos y candidatos, con la firme convicción de lograr un ejercicio racional y responsable de aquéllos.

En efecto, una de las iniciativas que culminó con la

señalada reforma, sostuvo que:

(...)

Un aspecto pendiente de las anteriores generaciones de reformas electorales ha sido la efectiva vigilancia y fiscalización de los actos y recursos de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos. El sistema con que contamos es ineficiente, puesto que no se han logrado fiscalizar con prontitud los gastos de precampaña y campaña...

Lo anterior se debe a la existencia de débiles mecanismos de control para la fiscalización del financiamiento político-electoral, lo que compromete gravemente la equidad y transparencia en la competencia electoral...

Esta iniciativa tiene también la pretensión de encontrar mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan.

(...)

En ese tenor, y en cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto atinente a la citada reforma constitucional, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, incorporando un sistema de fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos, a través de procedimientos que permitieran efectuar tal fiscalización de forma expedita y oportuna, durante la campaña electoral, bajo la lógica del principio de máxima publicidad y transparencia, con miras a potencializar el control de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Como parte de ese nuevo marco regulatorio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias previstas en el artículo 44, párrafo 1, incisos gg) e ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitió el

Reglamento de Fiscalización aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce y modificado a través del diverso INE/CG320/2016, de cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-19/2016.

Por tales razones, se considera que lo previsto por el artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, en cuanto a que los partidos políticos y candidatos deberán registrar a través del sistema de fiscalización en línea, sus operaciones contables en tiempo real –dentro de los tres días posteriores-, así como que se considera una falta de carácter sustancial que los sujetos obligados registren sus operaciones contables fuera de tiempo, resulta una medida racional para permitir la verificación de las transacciones financieras, de manera inmediata al momento en que se efectúan, entendiendo por ésta, dentro de los tres días posteriores a que se genere la operación contable, ya sean ingresos, desde que se reciben en efectivo o especie, o gastos, desde que se pagan, se pactan o se recibe el bien o servicio.

Lo anterior, se corrobora con lo establecido en los artículos 60, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, y 35 del Reglamento de Fiscalización, conforme a los cuales, el Sistema de Contabilidad en Línea (SIF) tiene entre otros objetivos, permitir a la autoridad fiscalizadora el acceso a los registros contables de partidos políticos y candidatos, efectuados por ese conducto, para su revisión; además de

posibilitar la verificación automatizada de la autenticidad de la información reportada.

Tales objetivos están sustentados en la finalidad, constitucional y legalmente establecida, de alcanzar una efectiva, oportuna y completa revisión de los recursos utilizados por los partidos políticos, entre otros casos, cuando se destinan a financiar actividades proselitistas, debido a las implicaciones que pueden ocasionar en la equidad de la elección de que se trate, pudiendo repercutir, incluso, en la validez de los comicios, cuando se rebasa el tope de los gastos de campaña en el porcentaje y condiciones previstas en el artículo 41 de la Constitución Federal.

En este punto, conviene recordar el contenido del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, tildado de inconstitucionalidad, citando el diverso párrafo 1, sólo a manera de referencia:

Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

(...)

5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

En la especie, como lo determinó la Sala Toluca, se estima que el precepto reglamentario se ajusta a la regularidad constitucional y legal.

Ello, porque esta Sala Superior ha sustentado que dicha disposición reglamentaria resulta adecuada para tutelar la equidad en el uso de los recursos, de manera eficaz y oportuna, incluso antes de que concluya el respectivo proceso comicial, posibilita que la autoridad electoral despliegue sus atribuciones fiscalizadoras, para verificar que los contendientes no se beneficien de la obtención o aplicación indebida de recursos durante una campaña y que respeten los límites legales, aparte de dar plena efectividad a la revisión y control de tales recursos, que resultan consustanciales al esquema de transparencia y rendición de cuentas de una sociedad auténticamente democrática y, en esa medida, del sistema de partidos inmerso en ella.

Igualmente, la propia disposición reglamentaria se considera apta para detectar e inhibir prácticas infractoras que podrían implicar un ocultamiento del origen del financiamiento o del gasto en exceso o un propósito fraudulento de evadir sus límites legales, mediante la omisión de su reporte; todo ello, en estrecha vinculación a la referida finalidad, que redundaría en beneficio de la preservación de condiciones equitativas en el financiamiento público otorgado para proselitismo electoral y de los citados postulados de transparencia y rendición de cuentas.

Sin que la implementación de lo previsto por tal disposición, lesione o incida en el ejercicio de la prerrogativa partidista de acceder a las fuentes de recursos autorizadas constitucional y legalmente para financiar sus actividades de campaña, de emplear tales recursos con esos objetivos, ni mucho menos en los fines constitucionales encomendados a esos entes políticos, vinculados estrechamente al impulso de la participación democrática, a la integración de la representación popular y al acceso ciudadano al ejercicio del poder.

Así, el precepto en examen resulta acorde con instrumentos de derecho convencional suscritos por el Estado mexicano, en particular, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción, cuyo artículo 7, numeral 3, se refiere al compromiso de “adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de partidos políticos”.

Por ello, contrario a lo alegado por el recurrente, el precepto reglamentario se ajusta a la regularidad constitucional, ya que el registro extemporáneo de tales registros debe considerarse como una falta sustancial, dado que representa una afectación directa y efectiva a los bienes jurídicos tutelados, así como a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, en la

medida que obstaculiza el adecuado ejercicio de la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral nacional.

Lo anterior, porque una de las obligaciones que se persiguen por parte de los partidos políticos, es que rindan cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que, si no lo hacen, ello se traduce en una lesión al modelo de fiscalización.

De ahí que, no pueda catalogarse la conducta descrita en el precepto reglamentario referido como mera falta de índole formal, ya que su comisión conlleva una intención culposa de que la fiscalización no se de en los plazos legalmente previstos.

En el mismo sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que la calificación de la falta como sustantiva, atendiendo a los valores que tutela, como la transparencia y conocimiento cierto e inmediato del manejo de los recursos de los candidatos, mientras que su incumplimiento dificulta el ejercicio de la función fiscalizadora, al impedir que la autoridad electoral nacional conozca desde el momento mismo es que se realizan las correspondientes operaciones, los ingresos que reciben los partidos políticos o las erogaciones que realicen con ellos.

Ello, porque la función fiscalizadora no se reduce a la sola revisión de los informes sobre origen y destino de los recursos que los candidatos están obligados a presentar, dado que también implica la vigilancia constante que la autoridad electoral debe realizar respecto de las operaciones

que los partidos políticos y candidatos independientes efectúen, a fin de estar en posibilidad de adoptar de manera oportuna las determinaciones y medidas necesarias para evitar daños a los referidos bienes jurídicamente tutelados, así como un inadecuado manejo de los recursos con los que cuentan.

En consecuencia, el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, como lo resolvió la Sala Toluca, se ajusta a la Constitución Federal al establecer que el registro extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, será considerado como una falta sustantiva, toda vez que es una medida que propicia la rendición de cuentas oportuna y verificación por parte de la autoridad electoral, respecto a los recursos empleados, por lo que se desestiman los planteamientos del recurrente.

Por último, es inatendible el agravio del recurrente en el que plantea se debe revocar la sentencia recurrida, al no haber ejercido la Sala responsable el control de la constitucionalidad de la norma reglamentaria cuestionada para invalidarla o inaplicarla conforme a sus facultades, y que ello se debe ordenar a dicha autoridad reindividualice las sanciones que le fueron impuestas en las conclusiones 12 y 22, del Dictamen consolidado respecto de sus gastos en el proceso electoral ordinario 2015-2016 en el proceso electoral de Hidalgo, por abordar el disenso un tema de mera legalidad, conforme a los grados de sanción equivalentes,

entre el 5% y hasta el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se confirma **en la materia de la impugnación**, la sentencia de catorce de agosto de dos mil dieciséis, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, al resolver el recurso de apelación **ST-RAP-12/2016**.

Notifíquese como corresponda.

Devuélvanse los documentos originales a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ