

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-244/2016

RECORRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL CON SEDE EN LA
CIUDAD DE MONTERREY, NUEVO
LEÓN

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR.

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** la determinación de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León¹, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016. El nueve de octubre de dos mil quince dio inicio el Proceso Electoral Local

¹ En adelante, Sala Regional Monterrey.

SUP-REC-244/2016

Ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis, para la elección de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, en el Estado de Aguascalientes.

2. Jornada Electoral. El día cinco de junio de dos mil dieciséis se llevó a cabo la jornada electoral en dicha entidad federativa.

3. Dictamen consolidado. En la vigésima sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el Dictamen consolidado y Proyecto de Resolución relativo a la revisión de los Informes de Campaña respecto de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis en el Estado de Aguascalientes.

4. Resolución del Instituto Nacional Electoral. El catorce de julio de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó la resolución **INE/CG582/2016** relativa a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis, en la citada entidad federativa, en la cual, se impusieron diversas sanciones al partido recurrente.

5. Recurso de apelación. El dieciocho de julio siguiente, a fin de controvertir la citada resolución, el partido Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante ante el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación, el cual se registró con la clave de expediente SM-RAP-6/2016.

6. Sentencia impugnada. El dieciocho de agosto de dos mil dieciséis, la Sala Regional Monterrey emitió sentencia al tenor del resolutivo siguiente:

“5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se modifica la resolución impugnada, en términos de lo precisado en el apartado de efectos de este fallo”.

7. Recurso de reconsideración. El veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, el partido político Movimiento Ciudadano presentó recurso de reconsideración ante la Sala Regional Monterrey, a fin de controvertir la sentencia señalada en el antecedente anterior.

8. Integración, registro y turno a ponencia. Una vez recibido el expediente en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó formar el **SUP-REC-244/2016**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar para que, de ser el caso, lo sustanciara y resolviera.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio impugnativo, de conformidad con lo previsto en los artículos 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, así como 4 y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para impugnar una sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey.

2. Procedencia. Se estiman cumplidos los requisitos generales y especiales de procedencia, previstos 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, de acuerdo a lo siguiente.

2.1. Forma. El recurso se presentó por escrito, ante la Sala Regional responsable; se hace constar el nombre del recurrente y su firma autógrafa; se identifica la sentencia impugnada, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.

2.2. Oportunidad. El medio impugnativo se presentó dentro del plazo legal, ya que el recurrente aduce tener conocimiento del acto impugnado el día veintidós de agosto del año en curso, por lo que, al no obrar constancia en el expediente que desvirtúe dicha circunstancia, se estima que efectivamente tuvo conocimiento en esa fecha, por lo que si el recurso se interpuso el veintitrés de agosto siguiente, se concluye que el medio de impugnación fue interpuesto dentro del plazo de tres días previsto en la ley.

2.3. Legitimación e personería. Están colmados estos requisitos de acuerdo con lo previsto en el artículo 65, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues se advierte que el recurso de reconsideración fue suscrito por Miguel Ángel Castro Rendón, en su calidad de representante del instituto político recurrente, ante la autoridad electoral nacional; además se advierte que es la misma persona que represento legalmente a Movimiento Ciudadano, en el recurso de apelación al que recayó la sentencia ahora combatida.

2.4. Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en virtud de que el recurrente aduce que la sentencia de la Sala Regional Monterrey confirmó diversas sanciones impuestas en la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña del proceso electoral en el Estado de Aguascalientes.

2.5. Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que la sentencia controvertida se emitió dentro de un recurso de apelación, el cual es competencia de una Sala Regional de este Tribunal, respecto de la cual no procede algún otro medio impugnativo.

2.6. Requisito especial de procedencia. Se satisface este requisito, por lo siguiente. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece que el recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales cuando

se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En cuanto a tal supuesto de procedencia, esta Sala Superior ha establecido diversos criterios interpretativos a fin de potenciar el acceso a la jurisdicción de los justiciables en los recursos de reconsideración. En ese sentido, este Tribunal ha estimado que el recurso es procedente, entre otros supuestos, en aquellos casos en los que se aduce un indebido estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación, tal como se desprende de la jurisprudencia 12/2014, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.**²

En el caso, la Sala Regional Monterrey, a partir del agravio del partido Movimiento Ciudadano, realizó el estudio de la constitucionalidad del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; análisis que es controvertido por el partido recurrente, en consecuencia, se cumple con el citado supuesto específico de procedibilidad, porque es cuestión del fondo del asunto, determinar si se demuestra o no el incorrecto estudio que se alega, de tal

² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, pp. 27 y 28.

manera que la sentencia impugnada, en el aspecto señalado, debe someterse al control constitucional que ejerce este órgano jurisdiccional.

3. Síntesis de Agravios. El instituto político recurrente, estima que las consideraciones de la Sala Regional Monterrey en relación con sus agravios relativos a la solicitud de inaplicación del párrafo 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, tiene como consecuencia que se estime constitucional la consideración de falta sustantiva y no de forma respecto del registro de operaciones contables fuera del plazo de tres días posteriores a su realización; así como la gradación conforme a los porcentajes establecidos por la autoridad fiscalizadora.

Estima que, como consecuencia de lo anterior, se confirman las multas excesivas impuestas al partido político que representa, las cuales además resultan inconstitucionales por emanar de la aplicación de un precepto normativo cuya inaplicación fue solicitada y negada.

En ese sentido, estima que la sanción a imponer debe ser acorde a una falta formal y seguir las directrices que, según expone, ha sostenido esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-454/2012, con respecto a la individualización de la sanción, a fin de actualizar una violación al artículo 22 de la Constitución Federal, como se ha hecho en la determinación que controvierte.

SUP-REC-244/2016

En relación a la inaplicación del párrafo 5 del artículo 38, considera que es contraria al criterio que establece que el supuesto normativo y la sanción debe estar determinada legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.

Bajo ese contexto, al no contemplarse como hipótesis o encontrarse regulada la sanción en algún ordenamiento comicial la inaplicación del numeral que se controvierte, constitucionaliza indebidamente la sanción impuesta, por no realizar en tiempo real sus operaciones. Acorde con lo anterior, un reglamento emitido por la autoridad electoral para dotar de validez al tipo de penal o sancionador que pretende imponer frente a una facultad reglamentaria.

Aunado a lo anterior expone, que la vigencia del numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, sin carácter de ley, da margen a la autoridad administrativa electoral para imponer sanciones bajo parámetros arbitrarios, subjetivos y discrecionales como son la imposición de las multas controvertidas.

4. Estudio de fondo.

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.**³

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 Monterrey, 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.

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

³ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, p. 125.

SUP-REC-244/2016

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

SUP-REC-244/2016

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;

SUP-REC-244/2016

- 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;

SUP-REC-244/2016

- 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

SUP-REC-244/2016

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.

SUP-REC-244/2016

- 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

SUP-REC-244/2016

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, entendiéndose 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 Monterrey, 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

SUP-REC-244/2016

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, lo 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 Monterrey, 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.

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto 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

SUP-REC-244/2016

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ