

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-247/2016.

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO CIUDADANO.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ.

**MAGISTRADO PONENTE:** MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.

**SECRETARIA:** HERIBERTA CHÁVEZ CASTELLANOS.

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

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-247/2016**, promovido por el partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano, a fin de impugnar la sentencia de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, dictada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz<sup>1</sup>, en el expediente

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo Sala Regional Xalapa.

identificado con la clave SX-RAP-40/2016, y

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

**I. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente, en su escrito de reconsideración, así como de las constancias de autos del expediente al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

**a) Inicio del proceso electoral.** El quince de febrero del año en curso, se emitió la declaración formal del inicio del proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Quintana Roo, para los cargos de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

**b) Jornada electoral.** El cinco de junio del dos mil dieciséis, se celebró la jornada electoral en la citada entidad federativa.

**c) Dictamen consolidado.** En sesión extraordinaria del catorce de julio del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG575/2016, que contiene el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, del proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Quintana Roo.

**d). Resolución del Consejo General.** En la misma sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió la resolución INE/CG576/2016, respecto de las irregularidades encontradas en el citado dictamen consolidado,

en la que, entre otras cuestiones, impuso a Movimiento Ciudadano, la siguiente sanción:

“...

**CUARTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **30.4** de la presente Resolución, se impone al **Partido Movimiento Ciudadano**, las sanciones siguientes:

**c) 1** Falta de carácter sustancial o de fondo:

**Conclusión 19**

Una reducción del **50% (cincuenta por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$167,899.70 (ciento sesenta y siete mil ochocientos noventa y nueve pesos 70/100 M.N.)**.

...”

**e) Recurso de apelación.** Inconforme con la anterior resolución, el dieciocho de julio del presente año, el Partido Movimiento Ciudadano, a través de su representante, interpuso recurso de apelación, el cual fue remitido a esta Sala Superior donde quedó radicado bajo el número de expediente SUP-RAP-334/2016.

**f) Acuerdo de competencia.** El cinco de agosto del presente año, esta Sala Superior emitió acuerdo dentro del expediente SUP-RAP-334/2016, a través del cual determinó que la Sala Regional Xalapa, era competente para conocer y resolver del recurso de apelación promovido por Movimiento Ciudadano y

**g) Sentencia impugnada.** El diecinueve de agosto del año en curso, al resolver el recurso de apelación SX-RAP-40/2016, la

## **SUP-REC-247/2016**

Sala Regional Xalapa, confirmó la resolución INE/CG576/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**SEGUNDO. Recurso de reconsideración.** El veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, Juan Miguel Castro Rendón, ostentándose como representante propietario de Movimiento Ciudadano, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de demanda de recurso de reconsideración en contra de la sentencia de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, dictada por la Sala Regional Xalapa.

**TERCERO. Integración del expediente.** Mediante proveído de veinticuatro de agosto del presente año, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-REC-247/2016**, y su turno a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 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 el asunto, admitió a trámite el recurso en que se actúa, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

### **CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para impugnar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, en el recurso de apelación 40/2016, mediante la cual, entre otras cuestiones, confirmó, en la materia de impugnación, la resolución INE/CG576/2016 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que impuso al recurrente diversas sanciones por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña del proceso electoral en el Estado de Quintana Roo.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 60 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 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SEGUNDO. Procedencia.** El recurso de reconsideración satisface los requisitos generales y especiales de procedibilidad, así como el respectivo presupuesto, al tenor siguiente:

**a) Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la Sala Regional Xalapa, señalada como responsable, se hace constar el nombre del partido político recurrente, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados, así

como nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se interpuso dentro del plazo legal de tres días, contemplado en el inciso a) del artículo 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al respecto, de las constancias que obran en el expediente<sup>2</sup>, se advierte la cedula de notificación personal domicilio cerrado, razón de notificación personal de la misma y razón de fijación por estrados realizada por la actuario adscrita a esta Sala Superior, que en auxilio de la Sala Regional Xalapa, notificó la sentencia combatida dirigida al recurrente, con fecha veinte de agosto del año en curso.

Por tanto, si la demanda se presentó el veintitrés de agosto, debe considerarse satisfecho el requisito en análisis.

**c) Legitimación y personería.** El recurso es interpuesto por Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Juan Miguel Castro Rendón, quien también interpuso el recurso de apelación que dio origen a la sentencia que ahora se reclama, lo que es acorde con la autorización prevista en el artículo 13, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

---

<sup>2</sup> Al efecto, fojas 139 (ciento treinta y nueve) a 141 (ciento cuarenta y uno) del expediente accesorio único.

**d) Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, en virtud de que el recurrente aduce que la sentencia de la Sala Regional Xalapa, confirmó la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que le sancionó por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña del proceso electoral en el Estado de Quintana Roo.

**e) Definitividad.** Se satisface el requisito en análisis porque el recurso se interpone contra una sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en un recurso de apelación, y respecto de la cual no procede otro medio de impugnación.

**f) Requisito especial de procedencia.** En el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se dispone que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes:

- En juicios de inconformidad que se hayan promovido contra resultados de las elecciones de diputados y senadores, y
- En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En cuanto al segundo supuesto, esta Sala Superior ha establecido diversos criterios interpretativos tendentes a

potenciar el acceso a la jurisdicción por parte de los justiciables en el recurso de reconsideración.

En ese sentido, también se admite la procedencia de dicho medio de impugnación cuando, entre otras hipótesis, se aduce que la Sala Regional responsable omitió realizar el análisis sobre constitucionalidad de normas impugnadas con motivo de su acto de aplicación, o declaró inoperantes los argumentos respectivos.

Esto, en términos de lo establecido en la tesis de jurisprudencia de rubro **"RECONSIDERACION. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES."**<sup>3</sup>

En consecuencia, para el caso de sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en medios de impugnación distintos al juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración procede si en la sentencia reclamada la Sala Regional omitió analizar el planteamiento de constitucionalidad de la norma legal impugnada por el recurrente con motivo de su aplicación.

En el presente caso se actualiza la referida hipótesis de procedencia, pues refiere el recurrente, que la Sala responsable omitió analizar el planteamiento de constitucionalidad del

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia 10/2011, consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 617-619, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

artículo 38, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, cuya inaplicación solicitó, según señala al estimar que dicho agravio era inoperante, por lo que en el caso, el requisito especial de procedencia materia de estudio, también se encuentra satisfecho.

Por tanto, al estar reunidos los requisitos generales y especiales de procedencia en el presente medio de impugnación, corresponde entrar al estudio de los conceptos de violación expuestos por el recurrente.

**TERCERO. Planteamiento de la controversia.** El presente asunto tiene su origen en el procedimiento de fiscalización sobre los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos de Movimiento Ciudadano a los cargos de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral ordinario 2015-2016, en Quintana Roo, cuyas irregularidades se tradujeron en la sanción impuesta al ahora recurrente.

**a) Consideraciones impugnadas**

En lo que interesa, la Sala Regional Xalapa sostuvo que Movimiento Ciudadano no tenía razón al solicitar la inaplicación del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, bajo el argumento de no estar sustentado, ni guardar proporción o concordancia con algún precepto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que contrario a lo argumentado por el partido político, el registro de operaciones en tiempo real tenía sustento en la Constitución federal y en la legislación electoral secundaria conforme a lo siguiente:

Que la obligación de registrar sus operaciones en el sistema de contabilidad en línea en "tiempo real", deriva de lo previsto en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación, el pasado diez de febrero de dos mil catorce, en el que se dispone que los procedimientos para la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deben realizarse de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral, así como que su contabilidad debe ser pública y de acceso por medios electrónicos.

Que el legislador ordinario dispuso en el artículo 191, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; y en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, *desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad* de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

Que además, el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos, establece las reglas del sistema de contabilidad al que se encuentran sujetos los partidos políticos, de las cuales, era de resaltar lo previsto en el párrafo 1, inciso j), y párrafo 2, en el sentido de que el mismo debe generar, *en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas*; y que dicho sistema se desplegará en un sistema informático (*en línea*), en el cual, los partidos harán su registro contable.

Que el artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos establece que cada uno de ellos *será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización*.

Que la propia Ley General de Partidos Políticos, con relación a las obligaciones de los partidos políticos en cuanto al régimen financiero, en su artículo 61, párrafo 1, inciso a), prevé como obligación de los partidos políticos generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, que deberán ser expresados en términos monetarios.

Que para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos, y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, el Consejo General del

Instituto Nacional Electoral dispuso en el Reglamento de Fiscalización, mecanismos como el Sistema de Contabilidad en Línea, con lo cual tutela la *publicidad* y *accesibilidad* de la información financiera; e implementó el registro en medios electrónicos en "tiempo real", a fin de privilegiar la información *oportuna* y *expedita* de los ingresos y egresos de los actores políticos.

Que el hecho de que la autoridad administrativa electoral hubiere sancionado al partido político con base en las disposiciones reglamentarias contenidas en el artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, en modo alguno podía considerarse contrario al principio de legalidad y tipicidad, así como tampoco un exceso a la facultad reglamentaria del citado Instituto, y no se vulneró el principio de reserva de ley.

Por lo tanto, no era dable acoger la pretensión del partido político de inaplicar el artículo 38, párrafos 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

**b) Pretensión y causa de pedir.**

El partido político recurrente, pretende que esta Sala Superior revoque la sentencia reclamada e inaplique el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización que califica el reporte extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos, como una falta de carácter sustancial, para, posteriormente, reindividualizar la sanción que le fue impuesta en la conclusión 19, como falta formal.

Su causa de pedir la sustenta en el indebido análisis que formuló la Sala Regional Xalapa, para establecer la constitucionalidad del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, al efecto aduce que la sentencia impugnada:

- Vulnera los principios de supremacía constitucional, reserva de ley, legalidad, fundamentación y motivación, seguridad jurídica y prohibición de multa excesiva, toda vez que no atendió debidamente y consideró inoperante la solicitud de inaplicación del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización.
- La sanción debe ser acorde con una falta formal, ya que en el recurso de apelación SUP-RAP-454/2012, la Sala Superior estableció que debe existir correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva, lo que no sucede en el caso pues se impone una multa excesiva.
- El parámetro utilizado para fijar la sanción no está contemplado como tipo penal sancionador, por lo que es inconstitucional, aunado a que un reglamento emitido por la autoridad electoral, no es apto, por sí mismo, para dotar de validez al tipo penal.
- La sentencia combatida permite que, con esa norma reglamentaria, la autoridad administrativa utilice parámetros arbitrarios, subjetivos y discrecionales para imponer como sanción, según sea el caso, el 5%, 15% y 30% del monto total de las operaciones registradas fuera del tiempo real.

**c) Precepto reglamentario respecto del cual se pretende la declaración de inaplicación.**

### **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.

[...]

**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.**

#### **d) Controversia a resolver**

La controversia del presente asunto radica en determinar si la decisión de la Sala Regional Xalapa consistente en desestimar la solicitud del partido recurrente de inaplicar el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, es ajustada a Derecho.

### **CUARTO. Estudio de fondo**

#### **a) Metodología**

El estudio de los planteamientos del recurrente se realizará de manera conjunta, toda vez que su finalidad es cuestionar el

análisis formulado por la autoridad responsable respecto de la citada disposición reglamentaria, sin que tal metodología le cause afectación jurídica<sup>4</sup>.

**b) Tesis de la decisión**

Se estima que el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización 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.

**c) Marco normativo**

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

---

<sup>4</sup> 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.

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 regulará 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 referido, 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, 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;

## **SUP-REC-247/2016**

- 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;

## **SUP-REC-247/2016**

- 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.

**d) Caso concreto.**

En virtud de lo anterior, la interpretación sistemática y funcional del marco normativo descrito, permite concluir como sostuvo la Sala Regional Xalapa, 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, como señaló la Sala Regional responsable, 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.

Ahora bien, esta Sala Superior en consonancia con lo apuntado por la Sala Regional Xalapa en la resolución impugnada, estima que 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 tal y como lo sostuvo la Sala Regional Xalapa, 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 General.

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, se estima que el precepto reglamentario como señaló la Sala Regional Xalapa en la resolución impugnada, se ajusta a la regularidad constitucional y legal, además de resultar adecuado 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 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, como señaló la Sala Regional Xalapa, 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 en 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 precepto reglamentario impugnado, cumple con la regularidad constitucional, en tanto que es acorde con los principios establecidos en la Constitución General para la transparencia y rendición de cuentas oportuna respecto a los recursos empleados por parte de los sujetos obligados, así como la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral.

**e) Conclusión.**

El artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se ajusta a la Constitución General de la República 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.

**QUINTO.** Determinación.

Por lo razonado, se **confirma**, en la materia de impugnación, la sentencia que se reclamada de la Sala Regional Xalapa.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en la correspondiente materia de impugnación, la sentencia controvertida.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SUP-REC-247/2016**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**