

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-251/2016.

**RECURRENTE:** PARTIDO NUEVA ALIANZA.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA.

**SECRETARIO:** CARLOS ANTONIO NERI CARRILLO.

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de reconsideración identificado al rubro, interpuesto por el Partido Nueva Alianza, contra la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, al resolver el recurso de apelación **SG-RAP-28/2016**.

## RESULTANDO

### **PRIMERO. Antecedentes.**

**1. Inicio del proceso electoral ordinario.** El primero de diciembre de dos mil quince, inició el proceso electoral local ordinario 2015-2016, para la renovación de los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, en el Estado de Chihuahua.

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

**3. Dictamen consolidado.** Una vez 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 respectivo, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del propio Instituto, en su Vigésima Sesión Extraordinaria, celebrada el siete de julio del año en curso.

**4. Resolución impugnada.** El catorce de julio siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG594/2016**, 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 el Estado de Chihuahua.

**5. Recurso de apelación.** El dieciocho de julio posterior, Roberto Pérez de Alva Blanco, representante propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

**6. Remisión del expediente a la Sala Regional de la Primera Circunscripción Plurinominal.** El veintiséis de julio, la Oficialía de partes de la Sala Regional Guadalajara recibió el oficio mediante el cual, la Sala Superior remitió la demanda de recurso de apelación, sus anexos, el informe circunstanciado y demás constancias atinentes, con las cuales la propia Sala Regional integró y registró el expediente **SG-RAP-28/2016**.

**7. Sentencia impugnada.** El trece de agosto de este año, la Sala Regional resolvió el referido recurso de apelación, en el sentido de confirmar la resolución impugnada.

**SEGUNDO. Recurso de reconsideración.**

En contra de la sentencia anterior, el veintisiete de agosto de dos mil dieciséis, el Partido Nueva Alianza interpuso recurso de reconsideración, por conducto de su representante ante la autoridad administrativa electoral.

El treinta de agosto, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio mediante el cual, la Sala Guadalajara remitió la demanda de reconsideración, el informe

circunstanciado y demás documentación necesaria 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-251/2016** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**CUARTO. Retorno.**

Mediante proveído de siete de septiembre de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente determinó retornar el propio expediente, a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el citado precepto legal, al no haber sido aprobada la propuesta de desechamiento del recurso, presentada por el Magistrado Flavio Galván Rivera en sesión pública de esa fecha.

**QUINTO. Radicación y admisión.**

En su oportunidad, el Magistrado Presidente actuando como Instructor radicó y admitió la demanda.

**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 presente medio de impugnación, 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, al tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral, que involucra aspectos de constitucionalidad.

**SEGUNDO. Requisitos generales y especiales de procedibilidad.**

Previamente al estudio de fondo, se verifica el cumplimiento de los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración, 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 como 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 recurrente.

**b. Oportunidad.** El medio de impugnación se considera interpuesto oportunamente, toda vez que en autos del expediente del recurso de apelación **SUP-RAP-28/2016**, no obra constancia acerca de la fecha en que la sentencia reclamada fue notificada por correo certificado al partido político ahora recurrente, motivo por el cual se tendrá como fecha cierta del conocimiento de aquélla, la fecha de presentación de la demanda, en términos de la jurisprudencia 8/2001, aprobada bajo el rubro “**CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**”.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

Asimismo, se advierte que Roberto Pérez de Alva Blanco, quien presentó la demanda, se ostenta como representante del partido político recurrente, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personalidad que la autoridad responsable tuvo por acreditada en el recurso precedente; por tanto, el instituto político cuenta con legitimación y su representante con personería para interponer el recurso de reconsideración.

**d. Interés jurídico.** El Partido Nueva Alianza cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de reconsideración, toda vez que controvierte la sentencia dictada en el recurso de apelación primigenio, en el sentido de confirmar la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual fue sancionado por irregularidades detectadas en los informes de gastos de campaña de sus candidatos, en el proceso electoral local en el Estado de Chihuahua.

**e. Definitividad.** Se cumple con este requisito, ya que la sentencia combatida recayó al recurso de apelación competencia de una Sala Regional de este Tribunal Electoral, de manera que en su contra, no procede otro medio de impugnación, en términos de la Ley General aplicable.

**f. Requisito especial de procedencia.** El recurso de reconsideración es procedente, toda vez que, conforme a lo planteado por el Partido Nueva Alianza en su demanda, la Sala Regional Guadalajara, al dictar la sentencia

controvertida, omitió pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, precepto aplicado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para sustentar la sanción impuesta al ahora recurrente, por el registro extemporáneo de operaciones contables en el sistema integral de fiscalización.

Cuestión que amerita ser revisada por la Sala Superior, de acuerdo con las jurisprudencias 10/2011, 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”**<sup>2</sup> y 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”**.<sup>3</sup>

En efecto, la lectura de las constancias de autos, en particular, de la demanda del recurso de apelación primigenio, permite advertir que el Partido Nueva Alianza planteó argumentos en contra de actos de aplicación del

---

<sup>2</sup> Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39.

<sup>3</sup> Visible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.



citado precepto reglamentario, que implicaban analizar la regularidad constitucional de la propia disposición.

**TERCERO. Sentencia impugnada y agravios.**

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 éstos no serán reproducidos textualmente en la ejecutoria; sin que tal situación 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, la cual corre agregada al expediente.

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

La pretensión del recurrente radica en que la Sala Superior revoque la sentencia reclamada, porque considera que no fueron atendidos sus planteamientos relativos a la indebida motivación y fundamentación de la conclusión impuesta en su contra, al sustentarse en el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para determinar que el reporte extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos es una falta sustantiva.

La **causa de pedir** se sustenta en la abstención de la Sala Regional responsable para pronunciarse sobre la regularidad constitucional del precepto invocado, aun cuando fueron planteados argumentos que cuestionaban la validez de su contenido, al disponer como falta sustantiva el reporte de operaciones contables fuera de tiempo.

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 que fueron impuestas al partido político demandante, por la omisión de realizar registros contables en tiempo real, incumpliendo el artículo 38, párrafos 1 y 5, del mencionado Reglamento de Fiscalización.

**QUINTO. Estudio de fondo.**

Los agravios planteados por el partido político recurrente conciernen, medularmente, a tres motivos de inconformidad:

- 1) El relativo a que la responsable debió analizar la constitucionalidad del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, en el que se fundó la resolución de la autoridad fiscalizadora para sancionar al propio recurrente.
- 2) El referente a que la Sala responsable desestimó lo aducido en cuanto a que la multa impuesta se sustentó en criterios no previstos legalmente y contrarios a los principios

de proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones, en oposición al artículo 22 constitucional, toda vez que en el fallo reclamado se concluyó que, en las sanciones impuestas al ahora demandante, no se advierte que hayan trascendido los criterios sustentados en fijar las multas en base a un porcentaje del monto involucrado en la operaciones no reportadas a tiempo.

**3)** La incorrecta interpretación, atribuida a la sentencia impugnada, del artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, para considerar que la omisión de reportar operaciones en tiempo real, repercute en una fiscalización incompleta de los recursos partidistas al obstaculizarla.

**Contestación de los agravios.**

**Referente a la falta de regularidad constitucional del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización.**

El agravio resulta insuficiente para que el demandante alcance su pretensión de revocar la sentencia reclamada, con base en la pretendida oposición del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, a la Ley Fundamental.

Lo anterior, se explica a partir de 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 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 1) 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; 2) 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 3) 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 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.

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.

Ahora, el precepto del Reglamento de Fiscalización objeto de análisis, en la porción cuya constitucionalidad se cuestiona, establece:

**Artículo 38.  
Registro de las operaciones en tiempo real**

(...)

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.

Lo infundado de lo manifestado por el recurrente, en razón a que la Sala Superior considera que tal 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, además de que posibilita a la autoridad electoral el despliegue de sus atribuciones fiscalizadoras, para verificar que los contendientes no se beneficien de la obtención o aplicación indebida de recursos durante una campaña y respeten los límites legales, aparte de dar plena efectividad a la revisión y control de esos recursos, aspectos 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 bien, una simulación del gasto en exceso, con el 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 tanto, 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 la conducta descrita en el precepto reglamentario invocado no pueda catalogarse 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 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, a diferencia de lo alegado por el recurrente, el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se apega a la regularidad constitucional, porque se concreta a desarrollar, complementar y pormenorizar la legislación electoral de la que deriva.

**Agravios restantes.**

En lo que hace a los otros motivos de disenso expuestos por el Partido Nueva Alianza, relacionados con la aplicación de criterios de sanción no previstos legalmente y apartados del artículo 22 constitucional, así como con la incorrecta interpretación del artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, los planteamientos del recurrente devienen **inatendibles**, al constituir cuestiones de legalidad, que **no involucran argumentos dirigidos a evidenciar la falta de conformidad de una norma con el orden constitucional**, temática a la que se circunscribe el recurso de reconsideración.

Derivado de lo considerado, resulta procedente modificar la sentencia impugnada, a fin de tener por realizado el pronunciamiento atinente a la regularidad constitucional del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto y fundado se

### **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se modifica la sentencia reclamada, en términos de la presente ejecutoria.

**Notifíquese** como corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien emite voto particular, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REC-251/2016.**

Porque el suscrito no coincide con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al emitir sentencia en el recurso de reconsideración

identificado con la clave de expediente SUP-REC-251/2016, formula **VOTO PARTICULAR**, conforme a lo argumentado en el considerando segundo, así como lo determinado en el punto resolutivo único del proyecto de sentencia sometido a consideración del Pleno de esta Sala Superior, mismo que fue rechazado por la mencionada mayoría, en la sesión pública del siete de septiembre de dos mil dieciséis.

En consecuencia, a continuación se transcribe, a título de **VOTO PARTICULAR**, la parte considerativa y resolutive del proyecto de sentencia rechazado por la mayoría:

**SEGUNDO. Improcedencia.** A juicio de esta Sala Superior, el recurso de reconsideración, al rubro indicado, es notoriamente improcedente, conforme lo previsto en los artículos 9, párrafo 3, 61, párrafo 1, 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al caso se debe precisar que, conforme a lo establecido en el artículo 25, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables y adquieren la calidad de cosa juzgada, a excepción de las emitidas por las Salas Regionales, que se puedan controvertir mediante el recurso de reconsideración previsto en la aludida Ley General de Medios de Impugnación.

En este sentido, el artículo 61 de la citada ley procesal electoral federal dispone que, con relación a las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar:

1. Las sentencias dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido para controvertir los resultados de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

2. Las sentencias recaídas a 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.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior ha establecido que el recurso de reconsideración procede para controvertir las sentencias de las Salas Regionales en las que:

- Expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de naturaleza electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en términos de la tesis de jurisprudencia **32/2009**, de esta Sala Superior, consultable en la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral". Volumen 1 (uno), intitulado "Jurisprudencia", a páginas seiscientos treinta a seiscientos treinta y dos, cuyo rubro es: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL**".

Además, con sustento en las tesis de jurisprudencia **19/2012** y **17/2012**, de esta Sala Superior, consultables en la citada compilación, a páginas seiscientos veinticinco a seiscientos veintiocho, con los rubros siguientes: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL**" y "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS**".

A lo expuesto cabe agregar que esta Sala Superior igualmente ha considerado procedente el citado recurso de reconsideración, cuando:

- Se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales, en términos de la tesis de jurisprudencia **10/2011**, de esta Sala Superior, consultable en la mencionada Compilación, a fojas seiscientos diecisiete a seiscientos diecinueve, con el 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**".

- Se hayan declarado infundados los planteamientos de inconstitucionalidad. Criterio aprobado por unanimidad de votos de los Magistrados que integran esta la Sala Superior, en sesión pública celebrada el veintisiete de junio de dos mil doce, al emitir sentencia en los recursos de reconsideración

identificados con la clave de expediente SUP-REC-57/2012 y acumulado.

- Se haya pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma en materia electoral, de manera expresa o implícita, o respecto de la interpretación de un precepto constitucional, mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias, conforme a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **26/2012**, consultable a foja seiscientos veintinueve a seiscientos treinta de la "*Compilación 1997-2013, de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 (uno) intitulado "*Jurisprudencia*", publicada por este Tribunal Electoral, cuyo rubro es al tenor siguiente: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES"**.

- Se hubiera ejercido control de convencionalidad, en términos de la tesis de jurisprudencia **28/2013**, consultable a páginas sesenta y siete a sesenta y ocho de la "*Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*", año 6 (seis), número 13 (trece), 2013 (dos mil trece), publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD"**.

- No se hubiera atendido un planteamiento que se vincule a la indebida interpretación de leyes, por contravenir bases, preceptos o principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de la tesis de jurisprudencia **12/2014**, de esta Sala Superior, consultable a páginas veintisiete a veintiocho de la "*Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*", año 7 (siete), número 14 (catorce), 2014 (dos mil catorce), publicada por este órgano colegiado, con el 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"**.

- No se adopten las medidas necesarias para garantizar la vigencia eficaz de los principios constitucionales y convencionales indispensables para la validez de las elecciones o no se lleve a cabo el análisis de las irregularidades graves que vulneren esos principios, en términos de la tesis de jurisprudencia **5/2014**, de esta Sala Superior, consultable a páginas veinticinco a veintiséis de la "*Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*", año 7

(siete), numero 14 (catorce), 2014 (dos mil catorce), publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES**".

En consecuencia, si no se actualiza alguno de los supuestos de procedibilidad antes precisados, el medio de impugnación se debe considerar notoriamente improcedente y, por ende, se debe **desechar de plano** la demanda respectiva.

En el caso que se analiza, el acto impugnado es la sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral, en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SM-RAP-28/2016, por la cual confirmó la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la cual impuso una sanción económica al partido político recurrente por el registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización.

En el recurso de apelación del conocimiento de la Sala Regional Guadalajara, el partido político nacional denominado Nueva Alianza expuso como conceptos de agravio que las sanciones impuestas eran excesivas, ya que la autoridad responsable implementó los criterios sancionadores de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral respecto de los registros extemporáneos de operaciones, aunado a lo anterior, el recurrente expuso que la resolución impugnada en esa instancia, respecto de los referidos criterios sancionadores, carecía de la debida fundamentación y motivación.

El partido político nacional denominado Nueva Alianza, controvierte la resolución impugnada únicamente en lo relativo a las sanciones impuestas por el registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, (conclusiones 18 y 19) del dictamen consolidado, en relación con el inciso e) del punto resolutivo séptimo de la resolución impugnada.

Y sus conceptos de agravio hechos valer ante la Sala Regional responsable fueron los siguientes:

- **Criterios sancionadores;** por considerar que al emitir su resolución el Consejo General del Instituto Nacional Electoral retomó los criterios de la Comisión de Fiscalización del referido Instituto, lo cual vulneró los principios de proporcionalidad y razonabilidad al constituir multas excesivas y fijas, violatorias del



artículo 38, párrafo 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización del referido Instituto.

- **Falta de fundamentación de los criterios sancionadores;** porque en su opinión, la adopción de los criterios que utilizó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al resolver la sentencia impugnada, no se encuentran debidamente fundados y motivados.

Lo anterior a juicio de la Sala Regional responsable, resultó inoperante, porque al individualizar las sanciones el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que la sanción impuesta era la idónea y que los criterios que utilizó para la individualización de las sanciones no se los controvertió el actor y de ser el caso que hubiera retomado los de la Comisión de Fiscalización del citado Instituto, estos no trascienden a la resolución impugnada.

- **Desproporcionalidad de las sanciones;** ya que la autoridad fiscalizadora no debió de haber calificado como sustancial la conclusión impugnada, ya que derivado de la comisión del posible ilícito no se obstaculizó el trabajo de fiscalización de la referida autoridad.

Lo anterior a juicio de la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral resultó inoperante porque el tema de la calificación de la falta está conforme a lo previsto en el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

- **Indebida motivación de las sanciones impuestas con motivo del registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización;** ya que la autoridad fiscalizadora no precisó los elementos objetivos considerados para establecer los parámetros de la sanción.

Lo cual a juicio de la Sala Regional responsable fue infundado porque al emitir su resolución el Consejo General del Instituto Nacional Electoral si estableció elementos objetivos para calcular el monto total de operaciones registradas de forma extemporánea en el Sistema Integral de Fiscalización.

- **Movimientos contables indebidamente catalogados como operaciones registradas de forma extemporánea;** ya que estos son los montos derivados de las cancelaciones de pólizas, por lo que no se deben considerar, ya que ello no conlleva a la omisión de reportar operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización.

Por lo que a consideración de la Sala Regional responsable, fue inoperante, ya que el recurrente no expone argumentos para considerar porque deben de estar exentos estos movimientos de registro de operaciones en tiempo real,

como lo establece el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior no advierte que la Sala Regional responsable haya estudiado o hecho pronunciamiento sobre control de constitucionalidad o de convencionalidad, ni que el apelante hubiera hecho valer algún concepto de agravio relativo a la inconstitucionalidad o inconventionalidad de alguna norma jurídica.

En este orden de ideas, del análisis de las constancias de autos y, en especial, de la sentencia impugnada, se advierte que en este caso no se concreta alguno de los supuestos de procedibilidad del recurso de reconsideración, porque la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral, aun cuando dictó una sentencia de fondo, no inaplicó, expresa o implícitamente, una norma jurídica electoral legal o intrapartidista por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni hizo algún pronunciamiento de constitucionalidad o de control de convencionalidad.

En consecuencia, como no se actualiza alguna de las hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración, previstas en los artículos 61, párrafo 1, incisos a) y b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral y tampoco alguno de los supuestos establecidos en los criterios de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede el desechamiento de plano de la demanda, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3, y 68, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se desecha de plano la demanda.

Por lo expuesto y fundado, el suscrito emite el presente

**VOTO PARTICULAR.**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**