

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

EXPEDIENTE: SUP-CDC-5/2017

DENUNCIANTE: MAGISTRADO
PRESIDENTE DE LA SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA
CIUDAD DE MÉXICO

SUSTENTANTES: SALAS
REGIONALES DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
CORRESPONDIENTES A LA
CUARTA Y QUINTA
CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDES EN LA
CIUDAD DE MÉXICO Y TOLUCA

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: LUIS RODRIGO
SÁNCHEZ GRACIA

Ciudad de México, a nueve de agosto de dos mil diecisiete

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **sentencia** en la contradicción de criterios al rubro indicado, en el sentido de **declarar la existencia de contradicción y establecer con carácter de jurisprudencia el criterio prevaleciente**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

GLOSARIO

Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional Ciudad de México:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal con sede en la Ciudad de México
Sala Regional Toluca:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal con sede en Toluca
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Reglamento de Procedimientos:	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización
Reglamento Interno:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ANTECEDENTES

1.1. Denuncia de contradicción. El nueve de mayo de dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente de la Sala Regional de la Ciudad de México denunció la posible contradicción de criterios entre las resoluciones de dicha Sala en los recursos de apelación SDF-RAP-8/2017 y SDF-RAP-10/2017, con lo sostenido por la Sala Regional Toluca en el recurso de apelación ST-RAP-7/2017. Para tal efecto, remitió una copia certificada de los expedientes aprobados en la primera de las Salas Regionales.

1.2. Trámite de Turno. Mediante un acuerdo de fecha diez de mayo de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente de la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2017 y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para efectos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver este asunto, si existe contradicción de criterios y, en su caso, resolver el que ha de prevalecer.

Lo anterior con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución General; 186, fracciones IV y X; 189, fracción IV; 232, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 119, 120, 121 y 122 del Reglamento Interno; 16, 17, 18, 19 y 20 del *“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

2.2. Legitimación

Dicho requisito se satisface, ya que en términos de lo previsto en los artículos 99, párrafo séptimo de la Constitución General; 232, párrafo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 119, fracción II del Reglamento Interno, la denuncia proviene de una Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Planteamiento del problema

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas jurisprudencias² para definir cuándo se actualiza una

¹ **Artículo 99.-** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

² P./J.93/2006, P.XLVI/2009 y P.XLVII/2009, Consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomos XXVIII, julio de 2008, página 5; XXXII, agosto de 2010, página 7 y XXX, julio de 2009, página 67, respectivamente. Con los rubros "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 26/2001, DE RUBRO: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

contradicción de criterios considerando que esto ocurre cuando se presentan discrepancias u oposición en la solución de las controversias o interpretaciones de una misma norma que dictan dos o más órganos jurisdiccionales y que en las mismas **exista identidad en la cuestión jurídica que debe regir en una situación particular, a pesar de que los asuntos puedan ser diferentes en sus circunstancias fácticas.**

En este caso, el problema consiste en determinar si, como lo refiere el Presidente de la Sala Regional Ciudad de México, existe una contradicción de criterios y argumentos respecto a si las irregularidades de campaña en materia de fiscalización pueden ser observadas y, en su caso, sancionadas en el marco de la revisión de un informe anual de gastos ordinarios.

En caso de existir dicha contradicción se deberá resolver cuál criterio debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

3.2. Criterios en controversia

Primero se expone el criterio de la Sala Regional Ciudad de México contenido en las dos resoluciones SDF-RAP-08/2017 y SDF-RAP-10/2017, y posteriormente, el de la Sala Regional Toluca contemplado en la sentencia ST-RAP-07/2017.

REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA”; “CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO”; “CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS”.

3.2.1. Resoluciones de la Sala Ciudad de México

- **SDF-RAP-08/2017**

El catorce de diciembre de 2016, el Consejo General aprobó la resolución **INE/CG841/2016**, respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos locales correspondientes al ejercicio dos mil quince.

En la conclusión 13 de dicha resolución, la autoridad administrativa impuso una sanción al Partido Socialdemócrata de Morelos debido a la omisión de reportar en el informe de campaña respectivo, una factura por concepto de gastos de campaña -concretamente pagos a representantes partidistas el día de la jornada electoral- por un monto de \$86,600.00 (ochenta y seis mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).

Inconforme con lo anterior, dicho partido político interpuso un recurso de apelación identificado con el número de expediente **SDF-RAP-08/2017**, en el que alega, esencialmente, la falta de reglamentación respecto a cómo debe ser reportado dicho gasto.

La Sala Regional Ciudad de México confirmó la sanción, ya que el instituto político se encontraba obligado a reportar el gasto en el informe de campaña correspondiente a la campaña electoral

SUP-CDC-5/2017

llevada a cabo en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, en el estado de Morelos, tal como se advierte a continuación:

*“En este orden de ideas, esta Sala Regional considera que normativamente el Recurrente se encontraba obligado a reportar el gasto por alimentación dentro del plazo legal (como un gasto de campaña) y, además, no se acreditó que hubiera algún impedimento para hacerlo, por lo que carecen de fundamento las afirmaciones del Partido Apelante. De ahí lo **infundado** de los argumentos.*

*Así, al ser **infundados** los argumentos expresados por el Recurrente en contra del estudio de la Conclusión trece del Dictamen Consolidado, éste debe confirmarse y, en consecuencia, la sanción determinada por la Autoridad Responsable, en el entendido de que la individualización de la sanción impuesta por esta infracción, no fue impugnada por el Recurrente.”*

- **SDF-RAP-10/2017**

El catorce de diciembre de 2016, el Consejo General aprobó la resolución **INE/CG822/2016** respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos locales, correspondientes al ejercicio dos mil quince.

En la conclusión 5 de dicha resolución, la autoridad administrativa impuso una sanción de \$99,525.00 (noventa y nueve mil quinientos veinticinco pesos 00/100 M.N.) al Partido Encuentro Social de Morelos, por la omisión de reportar en el respectivo informe de campaña un gasto de campaña con la finalidad de la compra de box lunch.

SUP-CDC-5/2017

Inconforme con lo anterior, dicho partido político interpuso un recurso de apelación identificado con el número de expediente **SDF-RAP-10/2017**, en el que alega, entre otras cuestiones, que dicha conducta no puede ser revisada de nueva cuenta por el Consejo General, ya que no se puede sancionar gastos de campaña en el marco de la revisión de un informe anual, porque ya caducó.

La Sala Regional Ciudad de México consideró infundado el agravio hecho valer por el apelante relativo a la improcedencia de sancionar gastos que ya fueron fiscalizados en su momento, toda vez que no es posible advertir la existencia de una disposición que extinga las atribuciones de la autoridad responsable para realizar la correcta fiscalización de los gastos que se reporten en determinado periodo y que correspondan a otro.

Al respecto, argumentó lo siguiente:

“De los preceptos referidos es posible advertir que los partidos políticos tienen la obligación de reportar ante la autoridad electoral, en el informe del periodo que se fiscalice ya sea ordinario, de precampaña o campaña, la totalidad de los ingresos y gastos en tiempo y forma, que destinen para la realización de las actividades mencionadas, los cuales deberán estar registrados en su contabilidad acompañados de la documentación soporte y dentro de los plazos establecidos en la normativa electoral.

En este sentido, si los partidos omiten reportar algún gasto dentro del periodo que debe efectuarse, vulneran los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Además, tampoco es posible advertir que exista disposición alguna que extinga las atribuciones de la autoridad responsable

SUP-CDC-5/2017

para realizar la correcta fiscalización de los gastos que se reporten en determinado periodo, y que correspondan a otro.

En ese sentido, tampoco le asiste razón al partido cuando refiere que caducó la facultad de la autoridad para fiscalizar el gasto.

Ello, puesto que, como lo ha referido la Sala Superior, dentro del derecho administrativo sancionador, la caducidad se encuentra referida a la potestad punitiva de la autoridad administrativa, por lo que es únicamente en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, que tengan como finalidad analizar si una determinada conducta constituye una infracción y, consecuentemente, imponer una sanción al presunto infractor, que dicha institución cobra vigencia, incidiendo en la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

Lo anterior obedece a que la caducidad es una institución de naturaleza procesal que originalmente surge en los procedimientos formal y materialmente jurisdiccionales, a efecto de sancionar la falta de impulso procesal de las partes en el juicio, evitando así la existencia de procedimientos judiciales que se encuentren paralizados como consecuencia de la falta de interés de los contendientes en su desahogo y conclusión.

En esa línea, dicha figura de caducidad opera en el ámbito de los procedimientos sancionadores, pero no en el marco de la revisión del informe anual respectivo. En todo caso, la caducidad para fincar responsabilidad es de cinco años, conforme al artículo 34 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Ahora, si la autoridad electoral al fiscalizar los gastos que corresponden a determinado periodo, advierte la existencia de otros que se debieron reportar en uno distinto, ante tal situación está facultada para imponer las sanciones que estime conducentes, dado que con esa conducta el partido impidió a la autoridad fiscalizadora tener certeza en el adecuado manejo de los recursos utilizados en un periodo distinto al fiscalizado, al omitir registrar las operaciones en el periodo en que fueron realizadas.

Incluso, en el caso de gastos de campaña que no son reportados en los respectivos informes, esto reviste una gran importancia, pues en caso de ser detectados deben ser considerados para efectos de los topes de gastos respectivos.

SUP-CDC-5/2017

De manera que, si en el caso, la autoridad responsable advirtió la existencia de gastos de campaña que no fueron reportados ni mucho menos fiscalizados al revisar el informe de ingresos y gastos correspondientes, está obligada a observar y sancionar tal irregularidad puesto que, por tratarse de una omisión de enterar un ingreso no puede estimarse que dicho gasto ya fue sujeto de revisión y que, por tanto, la autoridad no puede analizarlo, como lo pretende hacer valer el recurrente.

3.2.2. Resolución de la Sala Regional Toluca

- **ST-RAP-07/2017**

El catorce de diciembre de 2016, el Consejo General aprobó la resolución **INE/CG822/2016** respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos locales, correspondientes al ejercicio dos mil quince.

En la conclusión 21 de dicha resolución, la autoridad administrativa impuso una sanción de \$104,400.00 (ciento cuatro mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.) al Partido Encuentro Social de Hidalgo, por la omisión de reportar en el respectivo informe de campaña, un gasto por concepto de pinta de bardas que benefició a la entonces campaña electoral a Diputado Federal por el distrito electoral 3 en el estado de Hidalgo.

Inconforme con lo anterior, dicho partido político interpuso un recurso de apelación identificado con el número de expediente **ST-RAP-07/2017**, en el que alega que dicha conducta no debió

ser revisada por el Consejo General, pues dicha facultad fiscalizadora ya había caducado, toda vez que, en su momento, en las resoluciones a los dictámenes consolidados de los gastos de campaña no fue observada o sancionada.

La Sala Regional Toluca determinó dejar sin efectos la sanción impuesta al Partido Encuentro Social de Hidalgo y, en ese contexto, declarar fundado el agravio ya que el informe de ingresos y gastos, correspondientes al ejercicio dos mil quince, se encuentra limitado a la revisión del gasto ordinario y no a gastos de campaña, como a continuación se expone:

*“En principio debe destacarse que la resolución contenida en el acuerdo INE/CG822/2016, que aquí se controvierte, debiera estar referida a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del precitado, instituto político, correspondientes al ejercicio 2015, esto es, **tiene como ámbito de análisis los gastos ordinarios realizados por los institutos políticos en ese periodo.***

...

Como es posible advertir de los citados artículos, existe una clara distinción entre los gastos ordinarios y los de campaña.

...

*De lo trasunto, se puede observar que la acreditación de la falta y su posterior calificación y sanción se basó en que, en la revisión del informe anual de ingresos y gastos del dos mil quince, la autoridad fiscalizadora constató que la erogación realizada por la pinta de bardas, benefició a la campaña de uno de sus candidatos a Diputados Federales, gasto que **‘no fue reportado en el informe de campaña correspondiente’**, así como que la conducta desplegada por el instituto político, **‘corresponde a una omisión consistente en reportar operaciones que corresponden a un periodo distinto al que se fiscaliza.***

En el caso en concreto, el partido recurrente fue sancionado con base en la omisión de reportar operaciones que

SUP-CDC-5/2017

corresponden a los gastos de campaña del otrora candidato a Diputado Federal del Distrito 3, Héctor Cruz Olguín.

En el caso en concreto, le asiste la razón cuando expone que dicha conducta no debió ser revisada por la responsable, atendiendo a que se trataba de gastos supuestamente omitidos en el informe de la elección federal, en tanto que lo que debió haberse analizado era el reporte de gastos generados de manera ordinaria correspondientes al año dos mil quince.

*De ahí que se califique de **fundado** el agravio en estudio.*

Es de señalarse, que lo anteriormente considerado no impide a la autoridad administrativa iniciar de oficio el procedimiento correspondiente, en caso de advertir la probable comisión de alguna falta u omisión por parte del partido político actor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, numeral 3, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en cuyo caso deberá fundar y motivar las razones para su apertura.”

3.3. Existencia de la contradicción de criterios

A partir de lo anterior, en concepto de esta Sala Superior **existe contradicción** entre el criterio sustentado por la Sala Regional Ciudad de México y el de la Sala Regional Toluca, en los expedientes que han quedado precisados.³

Si bien las circunstancias fácticas en cada uno de los asuntos son distintas, las determinaciones adoptadas versaron sobre un mismo punto de derecho, de tal suerte que esta Sala Superior advierte que existen pronunciamientos confrontados en cuanto a lo decidido por cada uno de los referidos órganos jurisdiccionales.

³ En el entendido que en el SDF-RAP-08/2017, la Sala Regional Ciudad de México, si bien confirmó la sanción impuesta por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no desarrolló el criterio interpretativo que sí hizo en el SDF-RAP-10/2017, por lo que este último será la base de análisis de la presente resolución.

En los casos, durante la revisión de los informes anuales donde se fiscalizan los ingresos y gastos correspondientes a un periodo ordinario, la autoridad fiscalizadora identificó que los partidos políticos referenciados en los recursos de apelación sujetos a revisión de las salas regionales reportaron operaciones que correspondían a un periodo distinto, es decir, ingresos o egresos que se relacionaban con campañas cuya revisión de informes ya había concluido.

Pese a ello, en las sentencias mencionadas en el apartado anterior, las salas regionales resolvieron en sentido diverso, pues ante la identificación de gastos no reportados de campaña durante la revisión del informe anual: **i)** la Sala Regional de la Ciudad de México reconoció la competencia del Consejo General para fiscalizar e imponer la sanción correspondiente, por lo que confirmó la sanción impuesta; y **ii)** la Sala Regional Toluca determinó que sólo los gastos de periodo ordinario pueden ser fiscalizados y sujetos a sanción, por lo que revocó la sanción impuesta.

Así, los asuntos que en su oportunidad fueron del conocimiento y resolución de las salas regionales, versaron sobre un mismo punto jurídico, por tanto, al ocuparse y resolver finalmente un mismo planteamiento es dable identificar criterios jurídicos que conllevan a un trato diferenciado entre resoluciones.

En consecuencia, esta Sala Superior estima que se actualiza la contradicción de criterios, toda vez que, se identifica un punto

de derecho específico en el cual se emitieron criterios jurídicos diferenciados.

3.4. Marco Normativo

La Constitución General⁴ reconoce el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público de forma equitativa, cuya finalidad es posibilitar el desarrollo de sus actividades ordinarias, las correspondientes a la obtención del voto y las específicas, de conformidad con lo establecido en la ley.

Este derecho está sujeto a la observancia de principios y reglas de fiscalización que regulan esta prerrogativa y su ejercicio conlleva la responsabilidad de informar a las autoridades facultadas sobre el manejo de los recursos asignados.

El artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que *los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas*, el cual deberá destinarse para gastos ordinarios permanentes, de campaña y específicos.

⁴ **Artículo 41**

...

II. 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 partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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 las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley.

Asimismo, se reconoce al Consejo General como el responsable de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, tanto de actividades ordinarias como de campaña, y en consecuencia, de imponer las sanciones correspondientes.⁵

La fiscalización de los recursos incluye los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos y los realizados durante los procesos electorales. Sin embargo, el tema de los gastos en campaña es el más sensible pues conlleva un impacto y trascendencia en los resultados electorales y la opinión pública.

En relación con lo anterior, los artículos 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos⁶ contemplan la obligación de los

⁵ **Artículo 190.**

1. La fiscalización se realiza en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la propia norma, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de los partidos políticos y de las campañas estará a cargo del Consejo General a través de su comisión de fiscalización.

Artículo 191

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

...

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

...

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

...

⁶ **Artículo 78.**

1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

...

b) Informes anuales de gasto ordinario:

...

l. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

...

Artículo 79.

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

SUP-CDC-5/2017

partidos de presentar informes trimestrales, de gastos ordinarios, de precampaña y campaña de acuerdo a los lineamientos para cada caso, el plazo para su presentación, la notificación en caso de detección de irregularidades, los elementos que deberá contener y las formalidades que deben cumplirse.

Los informes anuales de los gastos ordinarios deben ser presentados dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, debiendo incluir los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el periodo del ejercicio, estar acompañados de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, autorizados y firmados por un auditor externo que para ese efecto designe cada partido.

Los informes de precampaña y campaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

...

b) Informes de Campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

...

gastos realizados, en los plazos y formas establecidos en la legislación.

Por su parte, el artículo 192 del Reglamento de Fiscalización⁷ establece un catálogo de conceptos que integran los topes de gastos para los elementos mencionados.

Entre estos gastos se encuentran los reportados en los informes, además de los determinados por la autoridad durante el proceso de revisión.

La fiscalización cobra relevancia en la existencia de topes de gastos de campaña, que tienen como finalidad fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que pueda haber en cuanto a los recursos de los que disponen los partidos afecten las posibilidades reales de competencia, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.

⁷ **Artículo 192.**

Conceptos integrantes de los topes

1. Para efectos del tope de gastos de obtención del apoyo ciudadano, precampaña y campaña, serán considerados los conceptos siguientes:

a) El total de gastos reportados en los informes.

b) Los gastos determinados por autoridad, tales como:

I. El saldo de cuentas por cobrar y anticipos a proveedores que no hayan sido comprobados o recuperados.

II. Los gastos directos que se hayan detectado y que correspondan a otra precampaña o campaña, que no hayan sido correctamente reportados al inicio, y que derivado de observaciones de la autoridad electoral, deban ser reclasificados.

III. Los gastos no reportados, derivados de la respuesta a la confirmación de operaciones con proveedores o prestadores de servicios.

IV. Los gastos no reportados, identificados durante los monitoreos.

V. Los gastos no reportados, identificados durante las visitas de verificación.

VI. Los gastos no reportados, derivados de la información remitida y valorada por los Organismos Públicos Locales.

VII. Los gastos por cuantificar, ordenados por Resoluciones del Consejo General.

VIII. Cualquier otro que durante el proceso de revisión, determine la Comisión o la Unidad Técnica.

De acuerdo a las reglas citadas, esta Sala Superior procederá al análisis de los criterios sustentados entre las salas regionales.

3.5. Criterio que debe prevalecer

De la lectura integral del escrito de denuncia de contradicción de criterios, esta Sala Superior desprende que la problemática planteada por la Sala Regional Ciudad de México obedece a la necesidad de definir si el Consejo General tiene la facultad de sancionar conceptos de gasto reportados en un informe distinto al fiscalizado.

De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales conferidas al Consejo General, la autoridad electoral nacional es competente, entre otras cuestiones, para conocer de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y de los candidatos durante los procesos electorales federales y locales.

Consecuente con lo anterior, conoce de los ingresos y gastos relacionados con las actividades ordinarias y de campaña de la totalidad de los sujetos obligados.⁸

⁸ Partidos políticos con registro nacional, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos con registro local, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones de observadores electorales en los procesos federales, precandidatos y candidatos.

SUP-CDC-5/2017

Bajo esta tesitura, en términos de los artículos 190 y 191, numeral 1, incisos c) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización se realiza conforme a procedimientos previamente establecidos, y en caso de incumplimiento, es el Consejo General quien tiene la facultad de resolver en definitiva sobre los dictámenes consolidados respectivos, así como de la resolución, de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos, y consecuentemente, imponer las sanciones correspondientes.

Del análisis precedente, la autoridad administrativa electoral se encuentra facultada para sancionar a aquellos sujetos obligados que incumplan con lo establecido en la normatividad de la materia.

Para efectos de lo anterior, la autoridad cuenta con diversos procedimientos de fiscalización, pues ejerce su facultad tanto en la revisión de informes como en la sustanciación de procedimientos sancionadores en la materia.

En el primero de los casos, las facultades de la autoridad se encuentran reguladas en la Ley General de Partidos Políticos, en el Reglamento de Fiscalización, así como en los Acuerdos y Lineamientos aplicables.

Para el segundo mecanismo, resulta aplicable el Reglamento de Procedimientos, mismo que señala en su artículo 26,

SUP-CDC-5/2017

numerales 2 y 3,⁹ las facultades de la autoridad nacional electoral para iniciar procedimientos oficiosos sobre hechos que se conozcan ya sea en el marco de la revisión de informes o por otro medio.

Asimismo, el 34, numeral 3¹⁰ del citado Reglamento de Procedimientos dispone que la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir del auto de inicio o admisión.

Como se advierte, el Reglamento de Procedimientos establece disposiciones aplicables únicamente para los procedimientos administrativos sancionadores oficiosos y de queja en materia de fiscalización, respecto a la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad, así como la facultad para iniciar procedimientos oficiosos cuando su origen derive de la revisión de los diversos tipos de informes que se fiscalizan en la materia, entre otras cuestiones, disposiciones que no son aplicables al procedimiento de revisión de informes.

Ahora bien, con independencia del mecanismo de fiscalización y las reglas procesales de prescripción en el caso de procedimientos sancionadores, del análisis a la normatividad en

⁹ 2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, **prescribirá dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.**

3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de **naturaleza distinta** a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad **no haya** conocido de manera directa, **prescribirán al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores.**

¹⁰ La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de **cinco años**, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.

la materia **no se encuentra regulada alguna disposición legal o reglamentaría que limite la facultad sancionadora de la autoridad respecto de la posibilidad de sancionar conductas que no hayan sido de su conocimiento en los distintos informes que se encuentra obligada a fiscalizar.**

Al respecto, de conformidad con los artículos 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos se encuentran obligados a presentar los informes siguientes:

Gasto Ordinario

- Informes trimestrales
- Informes anuales de gasto ordinario

Gasto de precampaña y campaña

- Informes de precampaña
- Informes de campaña

Bajo esta tesitura, los entes políticos se encuentran obligados a reportar en los informes referidos la totalidad de ingresos y gastos destinados y aplicados exclusivamente para el desarrollo de cada una de las actividades, ya sean ordinarias, de precampaña y campaña.

Por lo que el registro de operaciones que no corresponden a la naturaleza propia del informe en que se reporta a la autoridad de origen representa una conducta que incumple con la

SUP-CDC-5/2017

obligación de registrar contablemente la totalidad de ingresos y gastos en el informe respectivo.

Máxime que, por la dinámica propia de la actividad fiscalizadora permanente de la autoridad nacional, en la revisión *a posteriori* de los informes anuales puede presentarse el supuesto, ya sea por registro del instituto político o derivado de los hallazgos contables en la revisión de los informes, de advertir el registro de gastos que debieron reportarse en el informe de campaña del candidato o campaña beneficiada, según sea el caso.

Tal supuesto acontece y trasciende en mayor medida, en el registro de ingresos y gastos vinculados con las actividades de campaña, pues se afecta directamente a la cantidad que se contabiliza para determinar si el gasto total se adecuó al tope de gastos de campaña o, por el contrario, existió un rebase.

En ese sentido, de advertirse conceptos susceptibles de cuantificarse al informe respectivo para efecto del tope de gastos en un procedimiento diverso, la autoridad nacional electoral tiene la obligación de realizarlo acorde a lo establecido en el artículo 230, en relación al 243, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 192 del Reglamento de Fiscalización.

Visto lo anterior, no se advierte que el Consejo General se encuentre impedido de sancionar, en el marco de la revisión de un informe, el registro contable de operaciones que debieron ser reportadas en un informe previo, pues esto último, vulnera

SUP-CDC-5/2017

la certeza y transparencia en el manejo de los recursos y por ende la autoridad se encuentra obligada a imponer las sanciones que en derecho corresponda por el incumplimiento de tal obligación. Máxime si dichas sanciones se derivan de procedimientos de revisión que garantizan los derechos procesales del infractor, dando cumplimiento con ello al debido proceso.

Sobre todo si se tiene en cuenta que la obligación de los partidos políticos consiste en incluir en el informe los gastos respectivos y a pesar de no haberlo hecho el Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su facultad fiscalizadora, lo detecta.

Por ello, resultaría un contrasentido estimar que se obtiene un beneficio de una conducta omisiva (consistente en no reportar el gasto en cuestión) y que ello impida la fiscalización de esa conducta, lo cual contraviene la finalidad perseguida con la obligación de rendición de cuentas y fiscalización establecida Constitucionalmente.

Principalmente porque el primer momento con el cual cuenta la autoridad fiscalizadora para analizar el gasto en cuestión es cuando lo conoce con motivo del desarrollo de su actividad revisora, a pesar de la omisión del sujeto obligado a reportarlo, por lo que, en todo caso, el plazo para la extinción de la facultad fiscalizadora operaría a partir de esa detección.

Por lo expuesto, esta Sala concluye que, en atención a un principio de economía procesal cuya finalidad es dotar de

SUP-CDC-5/2017

resoluciones justas y expeditas a los entes regulados, y toda vez que el Consejo General cuenta con facultades amplias de fiscalización respecto de las cuales no se encuentra una limitante que imposibilite a dicha autoridad de imponer sanciones por la omisión de reportar gastos en el informe correspondiente al periodo de campaña, como parte de las conclusiones derivadas de una revisión a un informe distinto, el criterio que debe prevalecer en el caso bajo estudio es el sustentado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.—De lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 190, 191, numeral 1, incisos c) y g), 243, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 51, 76, 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos; 192 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; 26, numerales 2 y 3; 34, numeral 3; y 30, párrafo primero, fracción IV del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, se desprende que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral está facultado para llevar a cabo la revisión de la totalidad de ingresos y gastos reportados en los informes presentados por los sujetos obligados de conformidad con los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, se concluye que cuando en los informes rendidos por dichos sujetos se advierta la existencia de gastos o ingresos que debieron reportarse en un informe distinto al que se revisa, dicha autoridad, en cumplimiento de sus obligaciones, cuenta con la facultad para imponer, en su caso, las sanciones que estime conducentes, pues considerar lo contrario implicaría permitir a los sujetos obligados omitir reportar gastos o

ingresos en los informes en los que deban rendirlos, con la intención de impedir u obstaculizar el ejercicio de la facultad de fiscalización de la autoridad.

4. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se actualiza la contradicción de criterios en el presente expediente, en términos de lo expuesto en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio señalado en esta resolución, de rubro: **FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.**

TERCERO. Proceda la Secretaría General de Acuerdos a realizar las medidas necesarias para la implementación de lo resuelto en esta ejecutoria, así como para la certificación, notificación y publicación de la citada tesis de jurisprudencia.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

SUP-CDC-5/2017

Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO