

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-389/2010

ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA ELECTORAL DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DEL
ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIO: GUILLERMO
ORNELAS GUTIÉRREZ

México, Distrito Federal, a ocho de diciembre de dos mil diez.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-389/2010**, promovido por Leonel Rojo Montes, quien se ostenta con el carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, a fin de impugnar la resolución dictada dentro del toca electoral 5/2010 el veintiocho de octubre de dos mil diez, por el Pleno de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, mediante la cual se determinó confirmar la resolución de veintiséis de marzo del presente año, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, en el expediente 110/2010, en la que se determinó imponer una multa al citado partido político, con

SUP-JRC-389/2010

motivo de las observaciones no subsanadas en los estados financieros presentados por el citado partido político, correspondientes al segundo trimestre de año dos mil nueve y,

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

I. Antecedentes. De lo narrado en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1) Resolución administrativa. El veintiséis de marzo de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro emitió resolución dentro del procedimiento sancionador electoral relativo al expediente 110/2010, instaurado en contra del Partido Revolucionario Institucional, con motivo de las observaciones no subsanadas en los estados financieros presentados por el partido político de mérito, correspondientes al segundo trimestre del año dos mil nueve, mediante el cual se determinó imponer una multa al citado partido político.

2) Recurso de apelación local. Inconforme con lo anterior, el cinco de abril del presente año, Leonel Rojo Montes, en su carácter de representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, interpuso recurso de apelación ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de la citada entidad federativa, mismo que fue radicado bajo el Toca Electoral 5/2010.

3) Resolución al recurso de apelación. El veintiocho de octubre próximo pasado, la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, dictó resolución en el

recurso de apelación identificado bajo el Toca Electoral 5/2010, determinando confirmar la resolución administrativa emitida dentro del expediente 110/2010.

Dicha resolución fue notificada al Partido Revolucionario Institucional el tres de noviembre próximo pasado.

4) Juicio de revisión constitucional electoral. En contra de la resolución descrita en el párrafo precedente, el nueve de noviembre del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, promovió juicio de revisión constitucional electoral.

5) Recepción en Sala Regional. El once de noviembre del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León, el oficio E-041/2010, mediante el cual la Secretaria de Acuerdos del órgano jurisdiccional local de mérito, remitió el escrito de presentación del medio impugnativo en comento, el informe circunstanciado y demás documentación que estimó atinente relacionada con el mismo.

6) Integración de expediente y turno en la Sala Regional Monterrey. Mediante proveído de la misma fecha, la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley del citado órgano jurisdiccional federal electoral, ordenó turnar el medio

SUP-JRC-389/2010

impugnativo en comento a su propia Ponencia, mismo que se integró bajo el expediente SM-JRC-86/2010.

7) Acuerdo Plenario de la Sala Regional Monterrey.

Mediante acuerdo colegiado de doce de noviembre de dos mil diez, la referida Sala Regional acordó someter a la consideración de esta Sala Superior, la competencia para conocer y resolver el juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-86/2010, promovido por el Partido Revolucionario Institucional.

8) Recepción del expediente en la Sala Superior.

El dieciséis de noviembre del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional federal electoral el oficio número SM-SGA-OA-648/2010, por el cual la mencionada Sala Regional Monterrey notifica el acuerdo antes precisado y remite el expediente y documentación atinente, relacionada con el expediente SM-JRC-86/2010.

9) Turno.

En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar y registrar el expediente **SUP-JRC-389/2010**, y dispuso turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para efecto de proponer a la Sala Superior la determinación correspondiente sobre el planteamiento formulado por la Sala Regional y, en su caso, para proceder en los términos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-4449/10, signado en la fecha antes referida por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional federal electoral.

10) Acuerdo de Sala Superior. Mediante acuerdo plenario de este órgano jurisdiccional federal electoral de veintitrés de noviembre del año en curso, se determinó que esta Sala Superior resultaba competente para conocer y resolver el juicio de revisión constitucional electoral promovido por el partido político actor.

11) Radicación, Admisión y Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de ocho de diciembre del presente año, el Magistrado Instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del juicio de revisión constitucional electoral que se resuelve.

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

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver este asunto, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 87, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un medio de impugnación promovido por un partido político nacional, en contra de una resolución de un órgano

SUP-JRC-389/2010

jurisdiccional local, que confirma la resolución de veintiséis de marzo del presente año, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, en el expediente 110/2010, en la que se determinó imponer una multa al Partido Revolucionario Institucional, con motivo de las observaciones no subsanadas en los estados financieros presentados por el citado partido político, correspondientes al segundo trimestre de año dos mil nueve.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 5/2009, emitida por esta Sala Superior, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES, POR SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO LOCAL.—De la interpretación sistemática de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación compete conocer, por regla general, de todos los juicios de revisión constitucional electoral, excepto los relativos a la elección de diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y jefes de demarcación territorial, en el caso del Distrito Federal; en este contexto, a la Sala Superior corresponde conocer de las impugnaciones por sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales en el ámbito local, por irregularidades en el informe anual de actividades ordinarias.”

SEGUNDO. Procedibilidad. Previamente al estudio de fondo del presente asunto, se procede a analizar, si se encuentran debidamente satisfechos los requisitos esenciales, así como los

especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, en términos de los artículos 8, 9, 86 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A. Requisitos de la demanda. Se cumplen los requisitos esenciales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en la demanda se satisfacen las exigencias formales previstas en ese precepto, esto es: el nombre del partido político actor, el del domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto o resolución impugnados y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que el partido actor aduce le causa la resolución reclamada, así como el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político actor.

B. Oportunidad. El presente juicio de revisión constitucional electoral se promovió oportunamente, porque el acto reclamado fue emitido el veintiocho de octubre de dos mil diez y notificado al partido político actor el tres de noviembre siguiente y la demanda se presentó el inmediato día nueve, lo que implica que su promoción se hizo dentro de los cuatro días hábiles posteriores a su notificación, en términos de lo dispuesto por el artículo 8 de la citada ley de medios, puesto que los días seis y siete de noviembre fueron inhábiles por corresponder a sábado y domingo, respectivamente.

SUP-JRC-389/2010

C. Legitimación. El juicio de revisión constitucional electoral que se resuelve, es promovido por parte legítima, pues conforme al artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos y, en la especie, quien promueve es el Partido Revolucionario Institucional.

D. Personería. En términos de lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del artículo 88 del ordenamiento antes invocado, El juicio fue promovido por conducto de un representante con personería suficiente, toda vez que la demanda fue presentada por Leonel Rojo Montes, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, carácter con el que interpuso el recurso de apelación cuya confirmación se impugna a través del presente medio impugnativo, en atención a lo dispuesto en el inciso a) del apartado 2 del artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

E. Definitividad y firmeza. Tal requisito se encuentra satisfecho, toda vez que de la legislación electoral local no se advierte la existencia de medio de impugnación alguno por el que se pudiera controvertir la resolución impugnada.

F. Violación de preceptos constitucionales. El requisito consistente en aducir violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, queda

colmado en el presente caso. En efecto, el partido político actor aduce que el acto impugnado transgrede el artículo 116, fracción IV, inciso h), de Norma Fundamental Federal.

Este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuestos por el partido político actor, en virtud de que ello implicaría el fondo de la cuestión planteada. De ahí que el requisito en comento debe estimarse satisfecho, toda vez que el motivo de inconformidad se dirige a demostrar la afectación al dispositivo constitucional antes referido.

Al respecto, sirve de apoyo la Tesis de Jurisprudencia 02/97, identificada bajo el rubro: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”**.

G. Violación determinante. En cuanto al requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, concerniente a que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, se aprecia también colmado.

Este requisito se encuentra satisfecho porque el partido político actor pretende la revocación de una resolución emitida por una

SUP-JRC-389/2010

autoridad jurisdiccional local y, su pretensión final es la revocación de la misma, mediante la cual se confirmó la imposición de una sanción consistente en una multa. De ahí que, dicha determinación eventualmente puede afectar el desarrollo de sus actividades ordinarias, lo cual, es suficiente para ser considerado determinante.

Esto es, bajo el supuesto de que al partido político actor le asistiera la razón, de manera que se revocara la resolución impugnada y se dejara sin efectos la multa que fue confirmada por la autoridad local responsable, se eliminaría una afectación al financiamiento público ordinario que recibe como partido político, en este sentido, debe tenerse por satisfecho el requisito en bajo estudio.

En efecto, tal requisito se colma en virtud de que la imposición de una sanción consistente en una multa, podría afectar el cumplimiento de sus actividades ordinarias, lo que supone lesionar su posición frente al electorado, y de esa manera influir en el desarrollo de un proceso electoral y, en consecuencia, en el resultado final de la elección.

Lo anterior es así, toda vez que conforme a sus propios fines, los partidos políticos desarrollan y llevan a cabo, entre otras, diversas actividades de manera ordinaria tendentes a conseguir la capacitación de sus militantes y afiliados; a difundir a través de diversos medios sus principios y postulados; a preparar a sus militantes, simpatizantes, cuadros y ciudadanos en general, para que puedan representarlos ante las autoridades

electorales. Ahora bien, para realizar lo anterior, los partidos políticos cuentan, entre otros elementos, con el financiamiento público, por lo que es dable suponer que las resoluciones que impongan sanciones económicas a los mismos, implican una afectación a su patrimonio que incide directamente en los recursos que les son asignados, repercutiendo en el cumplimiento sus fines constitucional y legalmente encomendados.

Al respecto, esta Sala Superior a través de diversas resoluciones ha sostenido el criterio de que la imposición de sanciones económicas a los partidos políticos por parte de las autoridades electorales de las entidades federativas, puede incidir en el desempeño de sus actividades ordinarias permanentes encaminadas al cumplimiento de sus fines constitucionales, por tanto, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de revisión constitucional electoral como el que ahora nos ocupa

Lo anterior, encuentra sustento en la Tesis de Jurisprudencia 7/2008, emitida por esta Sala Superior bajo el rubro: **“DETERMINANCIA. SE COLMA CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUBSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**.

Aunado a lo hasta aquí expuesto, también resulta oportuno señalar que, la imposición de una sanción consistente en una

SUP-JRC-389/2010

multa a un partido político, no solo repercute en el desarrollo normal de sus actividades ordinarias, sino que eventualmente puede producir una afectación en cuanto a la imagen y percepción que el propio elector tiene respecto del partido político de que se trate, de ahí que, dicha circunstancia puede resultar determinante en el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, al incidir negativamente en las condiciones de igualdad en que deben participar los partidos políticos frente a una contienda electoral.

En lo conducente, apoya lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 12/2008, de esta Sala Superior, identificada bajo el rubro **“VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SE CUMPLE ANTE LA POSIBLE AFECTACIÓN EN LA IMAGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**.

Similar criterio ha sido adoptado por este órgano jurisdiccional federal electoral en los diversos SUP-JRC-73/2009, SUP-JRC-51/2009, SUP-JRC-13/2009 y SUP-JRC-111/2010.

H. Reparación factible. Se cumple lo dispuesto por el artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que no existe algún plazo fatal que niegue la posibilidad de que, en el supuesto de que le asistiera razón al partido político actor, se pudiera acoger su pretensión, porque, como se indicó, éste busca revocar la resolución que confirma la multa impuesta al partido político actor.

Por otro lado, las partes no hacen valer, ni este órgano jurisdiccional federal advierte, que se surta alguna causa de improcedencia del juicio, por lo cual procede realizar el estudio de fondo de los agravios que expresa el partido político promovente.

TERCERO. Acto impugnado. En lo que interesa, la resolución impugnada es del tenor siguiente:

[...]

CUARTO.- Estudio de fondo.

I.- Litis

Del estudio integral de la resolución impugnada, así como del escrito de interposición del recurso de apelación y, del informe circunstanciado, se advierte que la litis en el presente asunto, consiste en definir si el dictado de la resolución del 26 (veintiséis) de marzo del año 2010 (dos mil diez) en la que se determina sancionar al Partido Revolucionario Institucional con motivo de observaciones no subsanadas en los estados financieros presentados por dicha fuerza política, correspondientes al segundo trimestre del 2009 (dos mil nueve), se encuentra afectada de ilegalidad; al haberse sancionado a dicha fuerza política con la reducción del 3% (tres por ciento) de la cantidad a la que ascendió la suma de las ministraciones del financiamiento público del segundo trimestre de 2009 (dos mil nueve), que fue de \$683,416.29 (SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS DIECISÉIS PESOS 16/100 M. N.) y que arroja una cantidad líquida de \$20,502.48 (VEINTE MIL QUINIENTOS DOS PESOS 48/100 M.N.), sin que, a decir del apelante, en la Ley Electoral del Estado de Querétaro exista un solo artículo que señale que los partidos estén obligados a expedir recibos con requisitos fiscales por todos los ingresos derivados del financiamiento público, privado y autofinanciamiento como indebidamente lo pretende establecer la autoridad Administrativa Electoral en el Estado; y consecuentemente solicita se dicte sentencia en la que se revoque el acto reclamado, restituyendo la

SUP-JRC-389/2010

constitucionalidad y legalidad de los actos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro.

II.- Razones torales de la resolución impugnada:

En este rubro, es importante definir que del contenido íntegro del escrito de agravios se obtiene que la inconformidad del recurrente, la hace consistir en el hecho de que en la resolución que apela, se sancione al Partido Revolucionario Institucional, y que fue emitida por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, de manera por demás arbitraria, ajena al marco legal vigente, puesto que de acuerdo al contenido del artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal, los ordenamientos jurídicos idóneos para normar la función electoral en las entidades federativas lo son la Constitución y la Leyes, siendo que el marco jurídico encargado de vincular a conducir las actividades de los partidos políticos en el Estado de Querétaro, fundamentalmente se encuentra integrado por la Carta Magna (sic), el ordenamiento constitucional y la Ley Electoral, ambos para el Estado. Aduciendo que de acuerdo a los artículos 32 fracción XVI y 65 fracción VIII de la Ley Electoral del Estado, ésta resulta el ordenamiento idóneo para regular las obligaciones en materia de financiamiento y gastos de los partidos políticos. Y que el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, no puede complementar ni adicionar nada de aquello previsto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, concretamente haciendo referencia al Reglamento de Fiscalización, por no emanar del Órgano Legislativo del Estado, lo que resulta contrario al referido artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal.

Bajo esta premisa, se advierte entonces que la razón medular que sustenta la resolución apelada que sanciona al Partido Revolucionario Institucional, en el PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL EN CONTRA DEL PARTIDO DE REFERENCIA, CON MOTIVO DE OBSERVACIONES NO SUBSANADAS EN LOS ESTADOS FINANCIEROS PRESENTADOS POR DICHA FUERZA POLÍTICA, CORRESPONDIENTES AL SEGUNDO TRIMESTRE DEL 2009, de fecha 26 (veintiséis) de marzo del 2010 (dos mil diez), se hace consistir en:

"... En Querétaro desde la perspectiva electoral y con sustento en las disposiciones jurídicas en comento, el legislador consideró conveniente que los partidos políticos

expidieran recibos fiscales por las aportaciones que recibieran de sus militantes y simpatizantes, conforme a lo indicado en el artículo 39 párrafo sexto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, mientras que el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro complementó en el artículo 9 del Reglamento de Fiscalización, con la obligación de que dichos recibos deberían expedirse por cualquier ingreso que percibieran, como son los derivados del financiamiento público, del financiamiento privado y del autofinanciamiento.

...

En relación al argumento con el que el partido político manifiesta que el órgano electoral se 'extralimita' e impone 'obligaciones extralegales', invadiendo el ámbito de regulación federal'; lo anterior es infundado, toda vez que el Instituto Electoral de Querétaro, atendiendo al principio de legalidad consagrado en el numeral 5 de la Ley Electoral vigente, únicamente se ciñe a lo establecido en los artículos 37 fracción I, 38, 39 y 43 de la Legislación Electoral y 9 del Reglamento de Fiscalización, colmando con ello la legalidad de su actuar, ya que con claridad y precisión se establece primeramente en la ley en comento, las figuras de financiamiento público, del financiamiento privado, del autofinanciamiento y del Reglamento de Fiscalización, y por su parte en el reglamento de mérito se exige la exhibición del recibo con los requisitos fiscales y el respaldo de la documentación correspondiente, de tal manera que el Instituto Electoral de Querétaro, actúa en todo momento dentro del marco legal local que le constriñe su actuar..."

III.- Estudio de agravios:

A fin de dar contestación a los agravios expresados por el recurrente, atendiendo a los principios de claridad, precisión, congruencia y exhaustividad bajo los cuales debe dictarse una resolución de autoridad electoral, de acuerdo al numeral 62 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es preciso identificar que los motivos de disenso que se advierten del escrito de agravios parten de lo siguiente:

1.- El inconforme cuestiona la legalidad de la reducción del 3% (tres por ciento) de la cantidad a la que ascendió la suma de las ministraciones del financiamiento público del segundo trimestre de 2009 (dos mil nueve), y que arroja una cantidad líquida de \$20,502.48 (VEINTE MIL QUINICENTOS DOS PESOS 48/100 M. N.), impuesta por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro dentro de la resolución impugnada. Pues en esencia

SUP-JRC-389/2010

aduce que dicha autoridad actúa de manera por demás arbitraria, ajena al marco legal vigente, puesto que en todo el texto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no existe un solo artículo que señale que los partidos políticos estén obligados a expedir recibos con requisitos fiscales por todos los ingresos derivados de financiamiento público, privado y autofinanciamiento.

2.- Expresa el apelante, que no es cierta la afirmación del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro de que los partidos políticos si tienen la obligación de expedir comprobantes por las operaciones por concepto de financiamiento público, privado y autofinanciamiento de conformidad con lo dispuesto dentro del numeral 101 fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo infundada la afirmación de que dichas normas obligan a los partidos políticos a expedir recibos con requisitos fiscales.

3.- Solicita el inconforme se precise expresamente el contenido y alcance del término 'requisitos fiscales' señalando la norma aplicable.

4.- Aduce el inconforme que resultan inaplicables los preceptos que obligan al Partido Revolucionario Institucional a expedir comprobantes con requisitos fiscales, señalados por el Consejo General del instituto Electoral de Querétaro, ya que, refiere, dicha autoridad no puede complementar ni adicionar nada de aquello previsto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, por lo que el Reglamento de Fiscalización, por no emanar del Órgano Legislativo del Estado, resulta contrario al referido artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal.

Agravios Infundados.-

El primer agravio, relativo a la manifestación de que no existe un solo artículo dentro de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que obligue al Partido Revolucionario Institucional a expedir recibos con requisitos fiscales por todos los ingresos derivados de financiamiento público, privado y autofinanciamiento, resulta **infundado**, en razón a que dentro del citado cuerpo legal se advierte que existen los siguientes preceptos legales:

"**Artículo 1.-** (Se transcribe)

"**Artículo 27.-** (Se transcribe)

"Artículo 32.- (Se transcribe)

(...)

XVI.- (Se transcribe)

"Artículo 39.- (Se transcribe)

(...)

"Artículo 43.- (Se transcribe)

(...)

"Artículo 45.- (Se transcribe)

"Artículo 47.- (Se transcribe)

De igual forma, se advierte que el Reglamento de Fiscalización, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral en acatamiento a lo dispuesto por el citado numeral 43 de la Ley Electoral, en lo que ahora interesa, establece:

"Artículo 9. Todos los ingresos en efectivo que obtengan los partidos políticos y las asociaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento, deberán depositarse en la cuenta bancaria respectiva, **respaldarse con la expedición del comprobante que reúna los requisitos fiscales**, registrarse contablemente y reportarse en los estados financieros que presenten al Instituto para su fiscalización, apoyándose en la documentación comprobatoria correspondiente. Las donaciones en especie se registrarán contablemente y se reportarán en los estados financieros, acompañando la respectiva documentación legal comprobatoria.

Los ingresos que perciban las coaliciones deberán soportarse en los comprobantes fiscales del partido político coaligado que indique el convenio respectivo y sujetarse a los límites y condiciones previstos en la Ley y el párrafo anterior como si fuera un solo partido."

Del articulado transcrito, se establece con claridad que si existe dentro de la normatividad electoral disposiciones expresas respecto de la obligación que tienen los partidos políticos, durante el tiempo que cuenten con su registro, de presentar al Consejo General del Instituto Electoral en el Estado, los estados financieros respectivos en forma

SUP-JRC-389/2010

trimestral, con documentación comprobatoria, y atendiendo a los principios de contabilidad financiera misma que se adecuará al Reglamento de Fiscalización y al Catálogo de Cuentas y Formatos de reportes expedidos al efecto por el referido Consejo General en obediencia a lo establecido en la Ley Electoral vigente en el Estado, en su numeral 43.

Siendo importante destacar, que de acuerdo al numeral 9, de dicho Reglamento de Fiscalización, en los estados financieros, el rubro correspondiente a los ingresos en efectivo que obtengan los partidos políticos por cualquier modalidad de financiamiento, deben depositarse en la cuenta bancaria respectiva y respaldarse con la expedición de comprobantes que reúnan los requisitos fiscales. Siendo la Ley Electoral y el Reglamento de Fiscalización, que emana de la referida ley, de orden público e interés social, por lo que los partidos tienen el deber de cumplir con las obligaciones que en éstos se establecen.

De manera que, contrario a lo pretendido por el apelante, respecto de que: "... carece de competencia, el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, no puede complementar ni adicionar nada de aquello previsto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, así lo ordenó el constituyente permanente al reconocer que las Constituciones y las Leyes serán los ordenamientos idóneos para regular la función electoral en los Estados de la Federación..." (sic), se establece el que sí existen disposiciones expresas y vigentes que facultan y obligan al Consejo General del Instituto Electoral en el Estado, por medio de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral a recibir, en forma trimestral los estados financieros de los partidos políticos, quienes a su vez están constreñidos a presentarlos cumpliendo las formalidades legales correspondientes, entre ellas la impuesta por el artículo 9 del Reglamento de Fiscalización expedido por el Consejo General en acatamiento a la voluntad del legislador local, porque es precisamente en cumplimiento a lo ordenado dentro del numeral 43 de la Ley Electoral en el Estado, que el Consejo General expide el Reglamento de Fiscalización y aprueba anualmente el Catálogo de Cuentas y Formatos de reportes a que se adecuará la contabilidad de los partidos y las asociaciones políticas, entre ellas la obligación consistente en la presentación de los comprobantes que reúnan los requisitos fiscales, expedidos por los ingresos en efectivo que obtengan por cualquier modalidad de financiamiento.

En este sentido, es inconcuso que la resolución impugnada se encuentra ajustada a derecho dada la existencia de una normatividad electoral, dentro de la cual se regula, entre otras cosas la materia de fiscalización de los partidos políticos, que está vigente, y en la que se encuentra debidamente fundado la determinación la sanción impuesta, pues como se desprende de su contenido el Partido Revolucionario Institucional, como todo partido político, tiene la obligación de presentar sus estados financieros en forma trimestral al Consejo General del Instituto, con toda la documentación comprobatoria, incluida la que reúna los requisitos fiscales, por los ingresos en efectivo que obtengan por cualquier modalidad de financiamiento, a fin de dar claridad y transparencia al manejo de sus recursos. Siendo el caso que precisamente por la presentación del estado financiero correspondiente al segundo trimestre del 2009, la Secretaria Ejecutiva, con apoyo en lo dispuesto por el numeral 78 fracción XII de la Ley Electoral en el Estado de Querétaro, emitió en fecha 19 de octubre de 2009, el dictamen respectivo que fue sometido a consideración del Consejo General, con el objeto de verificar que se cumpla con las reglas que para el buen manejo de sus recursos, se encuentran perfectamente reguladas en la Ley Electoral y en el Reglamento de Fiscalización que para tal efecto se ha emitido. Que ante omisiones detectadas con la presentación de los estados financieros del segundo trimestre del 2009, en fecha 03 de diciembre de 2009, el Consejo General instruyó se radicara procedimiento sancionador en materia de fiscalización, financiamiento y gastos de los partidos políticos, previsto en el capítulo sexto del título tercero de la Ley Electoral, en contra del Partido Revolucionario Institucional. Y, finalmente, en fecha 26 de marzo del 2010, el Consejo General del Instituto Electoral en el Estado, determina la aplicación de la sanción al Partido Revolucionario Institucional con motivo de observaciones no subsanadas (falta de presentación de documentación comprobatoria con requisitos fiscales) en los estados financieros presentados por dicha fuerza política, correspondientes al segundo trimestre del 2009 (dos mil nueve), consistente en la reducción del 3% (tres por ciento) de la cantidad a la que ascendió la suma de las ministraciones del financiamiento público del segundo trimestre de 2009 (dos mil nueve), que fue de \$683,416.29 (SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS DIECISÉIS PESOS 16/100 M. N.) y que arroja una cantidad líquida de \$20,502.48 (VEINTE MIL QUINICENTOS DOS PESOS 48/100 M. N.).

SUP-JRC-389/2010

Lo anterior permite a este Tribunal de Apelación establecer que no existe duda de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro actuó con apego a las leyes de la materia y por ende sí cumple perfectamente con la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que ve al **segundo agravio**, en cuanto a que refiere que el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, declara que el Partido Revolucionario Institucional sí tiene la obligación de expedir comprobantes con requisitos fiscales por las operaciones que realice, de conformidad al numeral 101 fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Habrá de calificarse como infundado en atención a las siguientes razones:

La Constitución General en su artículo 116 fracción IV inciso h) dispone que:

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: ...h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias..." (sic).

En acatamiento a tal disposición tenemos que la Ley Electoral del Estado de Querétaro debe garantizar que se fijen los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos nacionales y estatales, y de ahí que cobran vida los ya citados artículos 1, 27, 32, 39, 43, 45, 47 de la Ley Electoral, y 9 del Reglamento de Fiscalización.

Pues, bien, de acuerdo a los preceptos referidos los partidos políticos tienen la obligación de expedir recibos con requisitos fiscales por cualquier ingreso que perciban, lo que constituye un mecanismo de control sobre los recursos de los partidos políticos, pues las disposiciones

que así lo ordenan surgen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Electoral estatal y del Reglamento de Fiscalización, el que a su vez tiene soporte en el artículo 47 del propio ordenamiento electoral.

En efecto, el Instituto Electoral de Querétaro, atendiendo al principio de legalidad consagrado en el numeral 2 de la Ley Electoral, se ciñe a lo establecido por los artículos 1, 27, 32, 39, 43, 45 y 47 de la Legislación Electoral y 9 del Reglamento de Fiscalización, colmando con ello la legalidad de su actuar, ya que con claridad y precisión se establece primeramente en la ley en comento, las figuras del financiamiento público, del financiamiento privado, del autofinanciamiento y del Reglamento de Fiscalización y, por su parte, en el reglamento de mérito se exige la exhibición del recibo con los requisitos fiscales y el respaldo de la documentación correspondiente, de tal manera que el Instituto Electoral de Querétaro, actúa en todo momento dentro del marco legal local que le constriñe su actuar.

En tal virtud, sí existen normas que obligan al partido político a expedir recibos fiscales, sin que dichas disposiciones se contrapongan al régimen de personas morales con fines no lucrativos que los exenta del pago de impuesto sobre la renta pues prevalece la ley especial.

Ahora, se reitera que contrario a lo aducido por el partido político impugnante, no se vulnera su seguridad jurídica ni transgrede la esfera de sus derechos, el contenido del artículo 9 del Reglamento de Fiscalización en virtud de que esa disposición se encuentra contenida en un ordenamiento aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, lo cual tiene soporte en el artículo 47 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, ordenamiento que a su vez fue aprobado por el legislador queretano en acatamiento a lo previsto en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, el Instituto Electoral observó lo previsto en el artículo 102 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y su Título Tercero denominado "Del régimen de las personas morales con fines no lucrativos" que establecen el régimen de excepción para los partidos políticos, los cuales indican que tienen las obligaciones de retener y enterar el impuesto y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros y

SUP-JRC-389/2010

estén obligados a ello en términos legales, resultando que la ley especial los obliga a ello.

Ahora, estas obligaciones las recoge el artículo 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que el régimen excepcional no exime a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales, entre ellas la prevista la Ley Electoral del Estado.

En conclusión, los partidos políticos tienen la obligación de expedir recibos que reúnan los requisitos fiscales, atento a lo establecido en los artículos 39, 43 y 47 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y 9 del Reglamento de Fiscalización, ya que el legislador queretano y el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, respectivamente, consideraron que la expedición de recibos fiscales es un elemento que fortalece los mecanismos de control y vigilancia sobre el origen de los recursos con que cuentan los partidos políticos, tal y como lo consagra el artículo 116 fracción IV inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, se hace notar al inconforme que dicho agravio deviene de una apreciación parcial y errónea de las razones vertidas por parte del Consejo General, ya que si bien se advierte que precisamente en contestación a argumentos que el Partido Revolucionario Institucional hace valer, a foja diez, de la resolución impugnada se observa:

"... En virtud de los razonamientos expresados por el partido político, es procedente refutarlos en su conjunto, pues todos ellos son fundados por la razón que entrañan, pero son inoperantes para demostrar que el partido político no está obligado expedir recibos fiscales elaborados por impresor autorizado, toda vez que la obligación de referencia deriva de lo que ordenan los artículos 39 párrafo sexto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y 9 del Reglamento de Fiscalización, en relación con lo dispuesto por los artículos 101 fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales..."
(Sic).

Empero, también es cierto que previo a tal conclusión, el Consejo General desarrolla diversas ideas, mismas que al ser pasadas por alto por el inconforme tergiversan el sentido del párrafo transcrito, puesto que se observa que el

Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, primeramente dijo:

"... Continúa diciendo el impugnado (sic) que: 'se encuentra sujeto a las leyes fiscales federales en materia tributaria como se desprende de los artículos 87 y 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales... por lo que es evidente que este órgano electoral se excede en sus funciones al iniciar procedimiento de aplicación sancionador (sic) por incumplir con las obligaciones de presentar recibos de ingresos sin requisitos fiscales...'

En relación a lo anterior, se reiteran los siguientes argumentos, de los que se desprende fehacientemente la violación de la normatividad electoral por parte del partido político imputado como sigue:

Con independencia de los argumentos vertidos por la Dirección General de Registro Patrimonial del propio partido político, en su respuesta a la consulta planteada por el Secretario de Administración y Finanzas del Comité Directivo Estatal de Querétaro, en virtud de que los argumentos encaminados a demostrar la inviabilidad de expedir recibos con requisitos fiscales elaborados por un impresor autorizado por el Servicio de Administración Tributaria, resultan infundados e inoperantes como a continuación se explica:

El Partido Revolucionario Institucional es un ente jurídico único de carácter nacional que cuenta con la prerrogativa constitucional y legal de recibir financiamiento público para llevar a cabo sus actividades, tanto en el ámbito federal como local; a este respecto es preciso señalar que le asiste la razón a la fuerza política en mención, lo cual de ninguna manera implica aceptar que el partido político no debe ni puede expedir recibos con requisitos fiscales, ya que tal exigencia es norma vigente como se aprecia del contenido del numeral 39 párrafo sexto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro en vigor.

En cuanto a que existe un régimen de control y fiscalización de los recursos recibidos por el partido político, el cual se regula por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el ámbito federal y por la Ley Electoral del Estado de Querétaro en el ámbito local, debe decirse que es correcta tal apreciación, sin que ello implique aceptar que el partido político no debe ni puede expedir recibos con requisitos fiscales, pues en cada ámbito

competencial deberá cumplir la normatividad reglamentaria correspondiente; es decir, a nivel nacional el COFIPE y a nivel local la Ley Electoral del Estado de Querétaro y demás normas aprobadas por el Consejo General, como es el caso del Reglamento de Fiscalización y el Catálogo de Cuentas y Formatos.

Respecto al punto en que refiere que ningún supuesto constitucional y legal, ya sea del orden federal o local, condiciona la entrega del financiamiento público al cumplimiento de requisitos adicionales a lo previsto en las leyes y acuerdos del órgano electoral competente, es menester precisar que en efecto, ni la ley ni el acuerdo respectivo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, establecen como condición para la entrega del financiamiento público la expedición de recibos con requisitos fiscales, pues de dichos recursos derivan de una prerrogativa constitucional conferida a los partidos políticos; sin embargo, con base en las normas que regulan la contabilidad y las operaciones financieras de los partidos políticos en el Estado de Querétaro; esto es, del artículo 36 al 49 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y el Reglamento de Fiscalización, los partidos políticos deben expedir los recibos fiscales en mención, como un requisito legal y formal establecido para un mejor control de las operaciones respectivas.

Por lo que hace a que el partido político precisa que el régimen fiscal al que está sujeto es uno solo y cuenta con un solo Registro Federal de Contribuyentes; a tal afirmación es dable concederle la razón, pues en términos de las disposiciones fiscales aplicables y atendiendo a su naturaleza jurídica de partido político nacional, cuenta con una clave del RFC única para toda su estructura interna.

En virtud de los razonamientos expresados..."

De lo anterior expuesto, resulta claro el que el Consejo General, si bien hace alusión al artículo 101 fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y al artículo 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello no es con la intención de fundamentar su determinación de requerir la exhibición de documentos con requisitos fiscales, sino que más bien lo es a manera de referencia, en contestación al argumento del partido sancionado de que se encuentra sujeto a las leyes fiscales federales en materia tributaria como se desprende de los artículos 87 y 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Reconociendo la autoridad electoral los diversos dispositivos legales que

existen a nivel federal y local que imponen como carga a los partidos políticos la obligación de expedir recibos con dichos requisitos, y ello en virtud de estar dando contestación al argumento hecho valer por el representante del Partido Revolucionario Institucional, de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro se excede en sus funciones al iniciar el procedimiento de aplicación de sanción por incumplir con las obligaciones de presentar recibos de ingresos sin requisitos fiscales, al encontrarse sujeto a las leyes fiscales federales en materia tributaria. Pronunciándose el Consejo General sobre la distinción y reconocimiento entre el ámbito federal y estatal, y al hecho de que cada uno de éstos tiene su propia normatividad, que deberá ser cumplida por los partidos políticos en el ámbito de competencia correspondiente.

Confirmando lo expuesto en el párrafo que precede, esto es, que la referencia a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es indirecta a la argumentación que de fondo vierte el Consejo General para requerir la expedición de recibos con requisitos fiscales por las aportaciones derivadas del financiamiento público, privado y autofinanciamiento, y que basa su determinación de iniciar el Procedimiento Sancionador Electoral exclusivamente en disposiciones legales del ámbito estatal, se observa que dicha autoridad, a foja 14 catorce, también expresó:

"... suponiendo sin conceder que los partidos políticos no tuvieran la obligación fiscal de expedir comprobantes fiscales por las operaciones que realicen previstas en el artículo 101 fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en relación con los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, limitándose únicamente a retener los impuestos por pagos a terceros en términos de lo dispuesto en el artículo 102 del primer ordenamiento tributario mencionado; sin embargo, no existe la menor duda de que sí tienen la obligación electoral de hacerlo, atentos a lo establecido en los artículos 39 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, y 9 del Reglamento de Fiscalización, ya que el legislador queretano y el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, respectivamente, consideraron que la expedición de recibos fiscales es un elemento que fortalece los mecanismos de control y vigilancia sobre el origen de los recursos con que cuentan los partidos políticos, tal y como lo consagra el artículo 116 fracción IV inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."(Sic).

SUP-JRC-389/2010

En ese orden de ideas, se concluye que resulta infundado el agravio hecho valer por el apelante, ya que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en ningún momento determinó su actuar en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que, como se ha visto desde la contestación al agravio primero y, se confirma en la transcripción anterior, funda su actuar en los artículos 39 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y 9 del Reglamento de Fiscalización, los cuales se encuentran vigentes y de los que se establece de manera legal que el Partido Revolucionario Institucional, en el ámbito estatal, tiene la obligación de expedir comprobantes con requisitos fiscales por las operaciones que realice por concepto de financiamiento público, privado y autofinanciamiento, a efecto de garantizar el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines del partido, enturbiando el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda.

En otro orden de ideas, se tiene que dentro del **tercer agravio**, correspondiente a su solicitud de que se precise expresamente el contenido y alcance del término 'requisitos fiscales' y se señale la norma aplicable.

Al efecto, tenemos que de los numerales 39 párrafo sexto de la Ley Electoral para el Estado de Querétaro y 9 del Reglamento de Fiscalización transcritos en líneas anteriores y que en este momento se dan por reproducidos en abrevio de repeticiones estériles y en razón de la unidad que conforma la presente resolución. Se observa que ambos preceptos legales hacen referencia a la expedición de comprobantes con "requisitos fiscales", pero sin que ninguno de ellos defina lo que debe entenderse por ello.

Pues bien, al efecto tenemos que el artículo 14 Constitucional establece en su segundo párrafo que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por lo tanto, para determinar el concepto de "requisitos fiscales" requeridos por dichos preceptos, debe estarse a lo que la legislación establezca al respecto, sin que sea óbice para ello que la Ley

Electoral del Estado y del Reglamento de Fiscalización sean omisos en señalar qué debe entenderse por requisitos fiscales, ya que al establecer la Constitución que nadie podrá ser privado de sus posesiones o derechos sino "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho" no se refiere necesariamente a ninguna de las dos normas en comento.

Así, tenemos que "requisitos fiscales" es un elemento normativo, esto es, es necesario elucidar las características propias del mismo, y puesto que constituye un elemento de valoración jurídica, se debe acudir a un criterio objetivo plasmado en el marco normativo aplicable, por tanto, debemos remitirnos al Código Fiscal de la Federación, aplicable en toda la República, y el cual en sus artículos 29 y 29-A, disponen:

"Artículo 29.- *(Se transcribe)*

"Artículo 29-A.- *(Se transcribe)*

Último párrafo *(Se deroga)*"

Es importante destacar que si bien conforme a la dogmática jurídica un dispositivo "abierto", resulta incompatible con un sistema o Estado de derecho en el que se respete el principio de exacta aplicación de la ley, ante la ambigüedad de la descripción a grado tal que fuese la autoridad la encargada, en lo absoluto, de "cerrar" o concluir la descripción legal; sin embargo, es evidente que no puede asignarse tal carácter al supuesto que nos ocupa, pues como se ha visto, el hecho de que se haga referencia a elementos de carácter normativo, por implicar la valoración jurídica o cultural por parte de la autoridad, no significa que se realice una función integradora de cierre o construcción final de la descripción legal sino, en todo caso, el encuadramiento valorado del hecho conforme a esa clase de elementos que, válidamente, concurren en la descripción jurídica conforme a la técnica legislativa empleada. Por tal razón, se concluye que los Requisitos Generales de los Comprobantes Fiscales, se establecen en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación y son:

Ser impresos en establecimientos autorizados por el SAT (imprentas autorizadas), las facturas, las notas de crédito y de cargo, los recibos de honorarios, de arrendamiento y en general cualquier comprobante que se expida por las actividades realizadas.

SUP-JRC-389/2010

I. El nombre impreso, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida. Si se tiene más de un local o establecimiento, se debe señalar el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan los comprobantes.

II. Contener impreso el número de folio.

III. Lugar y fecha de expedición.

IV. Clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.

V. Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.

VI. Valor unitario consignado en número e importe total señalado en número o en letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, desglosado por tasa de impuesto, en su caso.

VII. Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.

VIII. Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.

IX. Cuando se trate de enajenación de ganado, la reproducción del hierro de marcar de dicho ganado, siempre que se trate de aquel que deba ser marcado.

X. Vigencia. Los comprobantes autorizados por el S.A.T. podrán ser utilizados en un plazo máximo de dos años, contados a partir de su fecha de impresión. Transcurrido dicho plazo, se considerará que el comprobante queda sin efectos.

XI. Señalar en forma expresa si el pago se hace en una sola exhibición o en parcialidades, que en su caso se deberá anotar el número de parcialidades y el monto que ampara dicha parcialidad.

Así las cosas, se concluye que los 'requisitos fiscales' a que hacen referencia los numerales 39 párrafo sexto de la Ley Electoral para el Estado de Querétaro y 9 del Reglamento de Fiscalización, son aquellos que se establecen en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, y que deben contener los documentos

comprobatorios que expidan los partidos políticos por las aportaciones que realicen por financiamiento público, privado o autofinanciamiento.

Tocante al **cuarto agravio**, que el apelante hace consistir en que el Reglamento de Fiscalización, que obliga al Partido Revolucionario Institucional a expedir comprobantes con requisitos fiscales, resulta inaplicable por no emanar del Órgano Legislativo del Estado, y lo cual, a su decir, resulta contrario al referido artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal.

Al respecto se indica que, como se ha venido desarrollando a lo largo de la presente resolución, los partidos políticos, independientemente del régimen fiscal preferencial que gozan con base en lo previsto en los artículos 87 y 88 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tienen la obligación de expedir recibos con requisitos fiscales por los ingresos que perciban, según lo disponen los artículos 89 del ordenamiento electoral federal, además de que los artículos 39, 43 y 47 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y 9 del Reglamento de Fiscalización les impone tal obligación en aras de controlar y vigilar el origen de los recursos con que disponen, acorde con lo preceptuado en el artículo 116 fracción IV inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que sea obstáculo para arribar a las anteriores conclusiones, lo sostenido por el partido político apelante en el sentido de que los lineamientos pluricitados forman parte de una disposición reglamentaria, expedida por la autoridad administrativa para promover en su esfera la correcta aplicación de la ley y que uno de los principios que caracterizan ese tipo de reglamentaciones, es que no pueden estar por encima de la ley, ni tener mayor alcance que ésta; en torno a ello, resulta que, esas disposiciones se distinguen por ser generales y abstractas, aunque efectivamente acotadas por la ley que otorga en favor de la autoridad la facultad de emitirlos; sin embargo, ello de manera alguna impide que al ser actos formalmente administrativos pero materialmente legislativos, en razón de que participan de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta; esas circunstancias, precisamente hacen que en casos como el presente, cierto tipo de disposiciones reglamentarias tengan efectos integradores de la ley, dado que si el Reglamento de Fiscalización fue emitido en ejercicio de una facultad expresa, consagrada en el artículo 47 de la Ley Electoral,

SUP-JRC-389/2010

y tal reglamento fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, sin que fuese impugnado por algún partido político, resulta claro que cobró absoluta vigencia, y, consecuentemente, los derechos y obligaciones en él contenidos, pasó a formar parte del acervo jurídico de los partidos políticos.

Sin perder de vista que la Ley Electoral del Estado, formalmente rige las situaciones jurídicas para las que fue creada, habida cuenta de que existe la presunción de constitucionalidad de las leyes que siguieron el procedimiento de creación, máxime, cuando el producto de ese procedimiento, es decir, las reformas a la ley no fueron cuestionadas de inconstitucionales por la vía de control constitucional de acuerdo a lo establecido en los artículos 105 y 133 de nuestra Carta Magna, entonces, esta Sala, no puede calificar las leyes o actos como contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o abstenerse de aplicar la Ley Electoral del Estado.

Por lo que, de lo anterior se concluye, que de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 18, 60, y 61 de la Ley de Medios de Impugnación en materia Electoral, los agravios expuestos por la parte recurrente, han resultado infundados, consecuentemente la resolución impugnada debe confirmarse.

Por lo anteriormente expuesto se resuelve:

PRIMERO.- La Sala Electoral es competente para resolver el recurso de apelación que originó esta causa.

SEGUNDO.- Se confirma la resolución dictada el 26 (veintiséis) de marzo del año 2010 (dos mil diez) por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, en el expediente número 110/2009.

TERCERO.- Notifíquese personalmente.- Archívese el presente toca como asunto totalmente concluido.

[...]"

CUARTO. Agravios expresados por el partido político actor.

"[...]

VI. AGRAVIOS QUE CAUSA EL ACTO IMPUGNADO

PRIMERO.

FUENTE DEL AGRAVIO.

Lo constituye la **sentencia de fecha 28 de octubre de 2010, dictada por los Magistrados integrantes de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro al resolver los autos del Toca Electoral 5/2010**, concretamente al declarar infundados los agravios expuestos por el apelante fundando su determinación en el artículo 9 del Reglamento de Fiscalización (Aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro), el cual lo lleva a considerar que el Partido Revolucionario Institucional tiene la obligación de expedir recibos con requisitos fiscales por todos los ingresos que perciba.

PRECEPTOS JURÍDICOS VIOLADOS. Artículo 116, fracción IV inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

La petición total se centra en la solicitud de que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare la inaplicación por inconstitucionalidad del artículo 9 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Querétaro, vigente, en las porciones normativas y por las razones que se exponen a continuación; por efecto también deberá decretarse la inaplicación del numeral 12 del referido ordenamiento reglamentario.

En primer término resulta procedente citar lo que al efecto establece el artículo constitucional vulnerado:

“IV Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el

SUP-JRC-389/2010

incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;"

En la especie, se plantea la inconstitucionalidad de una porción normativa del artículo 9, y del artículo 12 del Reglamento de Fiscalización expedido por el Consejo General del Instituto Electoral del Querétaro ordenamiento que invoca la responsable al fundar su determinación, esto es, de una norma general y abstracta, por lo que para resolver la cuestión planteada, es necesario traer a colación los límites a que se encuentra sujeta la facultad reglamentaria.

La facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, **normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.**

El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes que derivan de lo que se conoce como el principio **de reserva de ley y del diverso principio de subordinación jerárquica**, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan.

El primero de dichos principios implica, que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

De este modo, el legislador ordinario ha de establecer la regulación de esa materia, sin que resulte procedente que delegue en otro ente tal facultad, cerrando la posibilidad de no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento, salvo que las restricciones estén claramente justificadas, sean razonables e idóneas para perseguir los fines de la legislación materia de reglamentación.

El segundo principio, de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones, que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, **los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales**

para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Lo anterior, en virtud de que el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

Sirve como criterio orientador, ja Jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, intitulada "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**".

En términos de lo expuesto tenemos que el artículo 116 fracción IV inciso h) del Pacto Federal, **reserva a la Ley** el regular los mecanismos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos que reciban los partidos políticos.

En el caso concreto tenemos que:

1. El artículo 39 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro vigente establece una obligación a cargo de los partidos políticos, encaminada a establecer un mecanismo de control respecto de las cuotas o donaciones que reciban, al establecer:

"De cada cuota o donación, el partido estará obligado a extender un recibo al aportante que cumpla con los requisitos fiscales. El partido está obligado a conservar copia de cada recibo"

SUP-JRC-389/2010

Atendiendo al principio de reserva de Ley, tenemos que el precepto jurídico de referencia es útil para dar contestación a los cuestionamientos que el propio principio entraña, es decir: ¿Quién?: Los partidos políticos; ¿Qué?: deberán expedir, al aportante, un recibo que reúna los requisitos fiscales; ¿Cómo y cuándo? Por cada cuota o donación que perciban.

2. Por la naturaleza de su origen, las cuotas o donaciones son parte del financiamiento privado que reciben los partidos políticos;

3. La Ley Electoral del Estado de Querétaro, no contiene algún otro artículo que imponga la obligación a los partidos políticos de exhibir recibos con requisitos fiscales, por ingresos que provengan a fuentes diversas al financiamiento privado, en concreto, financiamiento público y autofinanciamiento.

4. Es cierto que el artículo 43 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro confiere la facultad al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, de expedir el Reglamento de Fiscalización y el catálogo de cuentas y formatos, no obstante dicha potestad reglamentaria se encuentra acotada a lo que la propia Ley disponga, sin ir más allá o contravenir sus disposiciones.

Ahora bien, a pesar de hacerlo en ejercicio de su facultad reglamentaria pero violentando el principio de reserva de Ley, el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, aprobó el Reglamento de Fiscalización, ordenamiento que en su artículo 9 dispone textualmente:

"Artículo 9.- *(Se transcribe)*

Por su parte el artículo 12 menciona:

"Los partidos políticos deberán presentar su recibo por concepto de financiamiento público depositado en su cuenta bancaria al Instituto por conducto de la Coordinación Administrativa de la Dirección General, dentro de los cinco primeros días hábiles del mes que corresponda. El recibo deberá contener los requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación"

En términos de lo hasta aquí expuesto, tenemos que el Reglamento de Fiscalización de mérito debió limitarse a detallar el cómo los partidos políticos deberían dar cumplimiento a lo que ordena el artículo 39. Sexto párrafo de la Ley Electoral, respecto de la expedición de recibos

con requisitos fiscales por cada cuota o donación que reciban.

Contrariamente los artículos 9 y 12 del reglamento en controversia, invaden la esfera de competencia de la Ley Electoral del Estado de Querétaro al ir más allá de lo que ésta ordena e incluso la extiende a supuestos distintos a los que ella contempla, toda vez que de su texto se desprende que impone la obligación a los partidos políticos de expedir comprobantes con requisitos fiscales **por todos los ingresos que perciban**, dentro de los cuales, en términos del numeral 36, de la Ley comicial vigente y aplicable al caso, se encuentra: El Público, el privado y el autofinanciamiento. Los artículos que se tildan de inconstitucionales son los que han dado lugar a la imposición de la sanción materia del Toca Electoral 5/2010, en franca violación al pacto federal y en perjuicio del patrimonio del Partido Revolucionario Institucional.

La Ley electoral sólo dispone que se deben expedir comprobantes con los requisitos fiscales por las cuotas o donaciones que perciban los partidos políticos (financiamiento privado), el reglamento va más allá y dispone que tal obligación es vigente por todos los ingresos en efectivo que estos reciban.

En términos de lo expuesto y al existir reserva de ley para establecer los mecanismos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos que reciban los partidos políticos, el reglamento de fiscalización ni siquiera debería normar la materia, sino simplemente concretarse a determinar la manera en que se dará cumplimiento a las disposiciones de la Ley Electoral.

Tampoco pasa desapercibido para el partido político que represento, que la obligación de expedir comprobantes con requisitos fiscales por todos los ingresos que reciba, no es racional e idónea, pues en ninguna de las leyes electorales vigentes en el territorio de la República ni en la propia norma comicial federal se establece tal, como puede observarse de la siguiente tabla:

Entidad Federativa	Marco Jurídico	Referencia
Aguascalientes	Lineamientos para el control y vigilancia del origen y destino de los recursos de los partidos y de las asociaciones políticas.	Art. 40, 41, y 42 Formato APOM
Baja California	Formatos de informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.	Anexos formato RM
Baja California Sur	Lineamientos de fiscalización.	Art. 27 formatos RA-M y RA-S
Campeche	Reglamento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.	Art. 20 formato APOMI
Chihuahua	Reglamento en materia de fiscalización.	Art. 9 numeral 3 y 4 formatos RMEF y RSEF

SUP-JRC-389/2010

Entidad Federativa	Marco Jurídico	Referencia
Coahuila	Reglamento de fiscalización.	Art. 63 y 64 Formato RAMSO
Colima	Reglamento que señala lineamientos, formatos e instructivos para ser utilizados por los partidos políticos en la contabilización de sus gastos y presentación de informes anuales y de campaña.	Art. 2 y 3 según formato anexo a los lineamientos.
Distrito Federal	Reglamento del Instituto Electoral para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.	Art. 21 y 22 formatos RM y RAEF anexos 2 y 3
Durango	Reglamento de fiscalización.	Art. 11 y 13 formato CA-1
Estado de México	Reglamento de fiscalización a las actividades de los partidos políticos y coaliciones.	Art. 39, 43 y 45 formatos APOM y APOS
Guanajuato	Lineamientos, formatos e instructivo, catalogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales y estatales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.	Regla 3.4 y 3.5. Formato RM
Guerrero	Reglamento de fiscalización sobre el origen, monto, aplicación y control de los recursos de los partidos políticos y coaliciones.	Art. 41 y 45 Formato RAMOS
Hidalgo	Normatividad en materia de revisión de los recursos y bienes de los partidos políticos a aplicarse en actividades generales.	Art. Primero y segundo anexos 1 y 2
Jalisco	Reglamento general de fiscalización en materia electoral.	Art. 19 numeral 10, 11, 12 y 13 Formato RMSO

Aunado a lo anterior, los razonamientos vertidos respecto a que no se impugnó en tiempo y forma el contenido del reglamento de fiscalización son infundados, pues esta Sala Superior, mediante jurisprudencia firme a determinado que la inaplicación por inconstitucionalidad de leyes puede hacerse valer por cada acto de aplicación.

En consecuencia, solicito a Ustedes C. Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que tengan a bien revocar la determinación impugnada, declarando la inaplicación por inconstitucionalidad de los artículos 9 y 12 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Querétaro, absolviendo al Partido Revolucionario Institucional de la obligación de expedir comprobantes con requisitos fiscales por todos los ingresos que reciba, restituyéndolo así en el uso y goce de la garantía de legalidad y de acceso a la justicia, que le fueron violadas dentro de los autos del Toca Electoral 5/2010 radicado ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro.

QUINTO. Síntesis de agravios. Medularmente, los motivos de inconformidad que hace valer el partido político actor, son los siguientes:

I.- Que la resolución impugnada, al haber declarado infundados los agravios hechos valer dentro del Toca Electoral 5/2010 y confirmar la determinación adoptada por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro en el expediente 110/2010, vulneró lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, porque en concepto del partido político accionante el Reglamento de Fiscalización emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro y, particularmente, lo establecido en sus artículos 9 y 12, vulneran el principio de reserva de ley, al establecer mayores requisitos y bajo supuestos distintos de los contenidos en la propia ley.

Ello es así, toda vez que el artículo 39, párrafo sexto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, únicamente establece la obligación a cargo de los partidos políticos de que **por cada cuota o donación que reciban deberán extender un recibo que cumpla con los requisitos fiscales**. Sin embargo, los artículos 9 y 12 del Reglamento en cuestión, consignan el deber de los partidos políticos **de expedir comprobantes que reúnan los requisitos fiscales por todos los ingresos en efectivo que obtengan por cualquier modalidad**, por lo que solicita de esta Sala Superior, declare la inaplicación de una porción normativa de dichos preceptos legales, por estimarlas inconstitucionales.

SUP-JRC-389/2010

2.- Que la disposición contenida en los artículos 9 y 12 del Reglamento de Fiscalización emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, respecto de la obligación de expedir comprobantes con requisitos fiscales, no es racional e idónea, pues en ninguna de las leyes electorales vigentes en el territorio de la República ni en la propia norma comicial federal se establece dicha obligación.

SEXTO. Estudio de fondo. En primer término, resulta importante destacar que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral implica el cumplimiento irrestricto de ciertos principios y reglas establecidos en la Norma Fundamental Federal, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre dichos principios destaca el hecho de que, en atención a lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la citada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los medios de impugnación como el que nos ocupa no procede la suplencia de la queja deficiente, en tanto que se está ante un medio de impugnación de estricto derecho, que impide a este órgano jurisdiccional federal electoral suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios, cuando éstos no puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, imponiendo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el imperativo de resolver la controversia con sujeción estricta a los agravios expuestos por el enjuiciante.

En este sentido, como ha sostenido reiteradamente esta instancia jurisdiccional, si bien se ha admitido que la expresión de agravios se pueda tener por formulada con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección del escrito de demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo jurídico o utilizando cualquier fórmula deductiva, inductiva o dialéctica, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no está sujeto a un procedimiento o formulario solemne, lo cierto es que, como requisito indispensable para tener por formulados los agravios, se exige la expresión clara de la causa de pedir, detallando la lesión o perjuicio que ocasiona el acto o sentencia impugnado, así como los motivos que originaron ese agravio.

Esto, para que con tal argumentación expuesta por el enjuiciante, dirigida a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en el proceder de la autoridad responsable, este órgano jurisdiccional se ocupe de su estudio y resolución, conforme a los preceptos jurídicos aplicables.

De ahí, que los motivos de disenso deben estar encaminados a desvirtuar todas y cada una de las consideraciones o razones, de hecho y de Derecho, que la autoridad responsable tomó en cuenta al emitir su sentencia, esto es, el actor debe hacer patente que los argumentos en los que la autoridad enjuiciada sustentó el acto reclamado, conforme a los preceptos normativos que estimó aplicables, son contrarios a Derecho.

SUP-JRC-389/2010

Asimismo, es menester puntualizar que atento al principio de estricto derecho que se deriva de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la invocada ley adjetiva federal, también devienen inoperantes, los agravios novedosos; es decir, aquéllos que se refieren a situaciones de hecho o de Derecho que no se hicieron valer ante la autoridad responsable, toda vez que al constituir razones distintas a las originalmente señaladas en la demanda primigenia, en el juicio de revisión constitucional electoral se encuentra vedada la posibilidad de introducir cuestiones ajenas a la litis planteada en la instancia de la que emana el acto o resolución reclamado.

Lo anterior, por ser evidente que los argumentos novedosos en modo alguno pueden ser tomados en consideración por la responsable; de ahí que sea incuestionable, que constituyen aspectos que no tienden a combatir, conforme a Derecho, los fundamentos y motivos establecidos en el acto o resolución controvertido, por sustentarse en la introducción de nuevas cuestiones que no fueron ni pudieron ser abordadas por la autoridad responsable.

Al respecto, resulta ilustrativa la Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave 1a./J. 150/2005, publicada en la página cincuenta y dos del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cinco de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO**

INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN".

Precisado lo anterior, se procede a dar contestación a los agravios enderezados por el Partido Revolucionario Institucional, en los siguientes términos:

Se estima **infundado** el motivo de disenso identificado con el numeral **1)** de la síntesis de agravios, consistente en que con la resolución impugnada se vulneró lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en concepto del partido político accionante el Reglamento de Fiscalización emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro y, particularmente, lo establecido en sus artículos 9 y 12, vulneran el principio de reserva de ley, al establecer mayores requisitos y bajo supuestos distintos de los contenidos en la propia ley, toda vez que el artículo 39, párrafo sexto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, únicamente establece la obligación a cargo de los partidos políticos de que por cada cuota o donación que reciban deberán extender un recibo que cumpla con los requisitos fiscales. Sin embargo, los artículos del Reglamento anteriormente referido, consignan la obligación de los partidos políticos de expedir comprobantes que reúnan los requisitos fiscales por todos los ingresos en efectivo que obtengan por cualquier modalidad, por lo que solicita de esta Sala Superior, declare la inaplicación de dichas porciones normativas por estimarlas inconstitucionales.

SUP-JRC-389/2010

De manera particular, en el presente asunto el partido político actor controvierte la resolución impugnada, sobre la base de estimar que una porción normativa de los artículos 9 y 12 del citado Reglamento de Fiscalización, vulneran el principio de reserva de Ley contenido en el inciso h), fracción IV, del artículo 116 de la Carta Magna, por lo que solicita de esta Sala Superior, declare la inaplicación de dichas porciones normativas por resultar inconstitucionales.

En efecto, el partido político actor sustenta su pretensión en el hecho de que las porciones normativas contenidas en los dispositivos legales referidos del Reglamento de Fiscalización, consignan la obligación de los partidos políticos de **expedir comprobantes que reúnan los requisitos fiscales por todos los ingresos en efectivo que obtengan por cualquier modalidad**, siendo que, el artículo 39, párrafo sexto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, únicamente establece la obligación a cargo de los partidos políticos de que **por cada cuota o donación que reciban deberán extender un recibo que cumpla con los requisitos fiscales**.

Al respecto, debe decirse que en concepto de esta Sala Superior, el partido político actor parte de una premisa incorrecta, al pretender comparar el contenido del artículo 39 de la Ley Electoral referida, con las porciones normativas que se consideran inconstitucionales y, lo anterior es así, toda vez que el artículo 39 en comento, únicamente regula cuestiones relativas al financiamiento privado, esto es, como está

compuesto, que se entiende por cuotas de afiliados, tope de donaciones y aportaciones, razón por la cual no es posible que en dicho dispositivo legal se encuentren consignadas obligaciones relacionadas con el financiamiento público.

Ahora bien, el dispositivo constitucional a que alude el partido político actor, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“[...]

Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

[...]”

De lo transcrito en el párrafo precedente, se desprende que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otras cuestiones, que en el ejercicio de la

SUP-JRC-389/2010

función electoral a cargo de las autoridades electorales se fijen los criterios para establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Así, la Ley Electoral del Estado de Querétaro por disposición del legislador local, regula en sus artículos 36 a 49, lo relativo al financiamiento y el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Ahora bien, respecto al tópico en comento el artículo 43 de la Ley Electoral de Querétaro establece en lo que interesa, lo siguiente:

“[...]”

Artículo 43. Los partidos y las asociaciones políticas están obligados a atender los principios básicos de la contabilidad financiera, para lo cual, el Consejo General expedirá el Reglamento de Fiscalización, además de aprobar anualmente el Catálogo de Cuentas y Formatos de reportes a que se adecuará su contabilidad.

I. El Reglamento de Fiscalización regulará al menos lo siguiente:

- a) Ingresos y egresos.
- b) Transferencias de recursos que reciban los partidos políticos nacionales, de sus órganos centrales de dirección.
- c) Presentación, revisión y dictaminación de los estados financieros derivados de actividades ordinarias, así como de precampañas y campañas electorales.

d) Procedimiento de liquidación o conclusión de operaciones para el caso de los partidos o asociaciones políticas que pierdan su registro o la inscripción del mismo.

e) Infracciones y sanciones.

f) Disposiciones y prevenciones generales;

II. Los partidos políticos deberán cumplir las disposiciones previstas en la presente sección, en el Reglamento de Fiscalización y en el Catálogo de Cuentas y Formatos, aplicables durante el tiempo en el que cuenten con registro estatal o inscripción de registro nacional; y

...

[...]"

Del artículo 43 transcrito, se desprende:

1.- Que los partidos y las asociaciones políticas están obligados a atender los principios básicos de la contabilidad financiera y cumplir con las disposiciones previstas en la citada Ley, en el Reglamento de Fiscalización y en el Catálogo de Cuentas y Formatos aplicable durante el tiempo que cuenten con registro estatal o inscripción de registro nacional.

2.- Que el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro se encuentra facultado para expedir el Reglamento de Fiscalización.

3.- Que anualmente el referido Consejo, aprobará el Catálogo de Cuentas y Formatos aplicable durante el tiempo que cuenten con registro estatal o inscripción de registro nacional

SUP-JRC-389/2010

4.- Que el Reglamento de Fiscalización regulará, entre otras cuestiones, lo relativo a: ingresos y egresos; presentación, revisión y dictaminación de los estados financieros derivados de actividades ordinarias, así como de precampañas y campañas electorales; infracciones y sanciones y, disposiciones y prevenciones generales.

De lo anterior, es válido sostener que el artículo 43 del Código Electoral en comento cumple con el principio de reserva de Ley, consagrado por la Norma Fundamental Federal, toda vez que el legislador ordinario local, entre otras atribuciones, determinó que lo relativo a la regulación de ingresos y egresos de los partidos políticos, fuera delegado en favor del Instituto Electoral de Querétaro, a través del instrumento normativo denominado Reglamento de Fiscalización, de ahí que se estime que, en el caso concreto, no existe disposición Constitucional alguna con la cual se pretenda enfrentar las porciones normativas referidas del citado Reglamento de Fiscalización.

En este orden de ideas, resulta conforme a derecho que para que el órgano administrativo electoral de mérito pueda realizar sus funciones respecto a la vigilancia del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, puede emitir reglamentos que contengan los elementos técnicos necesarios para establecer el cómo deben presentarse los informes del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.

En efecto, conforme a la doctrina, la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la Ley.

El ejercicio de esa facultad se encuentra sometido a ciertas limitaciones derivadas de lo que comúnmente se conoce como el principio de reserva de Ley así como el de subordinación jerárquica.

El primero de dichos principios implica, que una norma constitucional reserva expresamente a la Ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la Ley. De este modo, el legislador ordinario ha de establecer la regulación de esa materia, al no poder regularse por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una Ley, es decir, los reglamentos se encuentran constreñidos a observar los alcances de las disposiciones a las que reglamentan, consecuentemente, los mismos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la Ley.

SUP-JRC-389/2010

De ahí que, a la Ley corresponderá la determinación del qué, quién, dónde y cuándo respecto de una situación jurídica general, hipotética y abstracta y, al reglamento su ejecución, esto es, el cómo cumplir con el supuesto jurídico de que se trate.

Ahora bien, la atribución para reglamentar las leyes que emanan del legislador federal o local, ordinariamente corresponde al titular del ejecutivo, según se trate de una disposición jurídica con aplicación en todo el territorio nacional o únicamente en un espacio geográfico determinado. No obstante lo anterior, por la complejidad y diversidad de la función pública a cargo del Estado, se ha determinado que ciertos organismos autónomos con personalidad y patrimonio propios tengan atribuciones reglamentarias a fin de cumplir con las finalidades legales que les han sido encomendadas.

En este sentido, a través de diversas ejecutorias esta Sala Superior ha sostenido que en virtud de la autonomía constitucional reconocida al Instituto Federal Electoral, así como a los organismos electorales equiparables a nivel estatal, reconocida en los artículos 41, párrafo segundo, fracciones II y III, y 116, fracción IV, inciso c), de la Norma Fundamental Federal, se les ha asignado el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, la de regular y vigilar las prerrogativas concedidas a los partidos políticos, entre ellas, el financiamiento, así como la de llevar el control y vigilancia del origen y destino de los recursos con que cuentan los partidos políticos, deben estar facultados para expedir reglamentos que

les permitan proveer lo necesario para la realización de su encomienda.

En este orden de ideas, por la autonomía constitucional concedida tanto al Instituto Federal Electoral, así como a los organismos electorales equiparables a nivel estatal, se justifica, que por medio de sus órganos internos, éstos estén en aptitud de emitir los reglamentos propios que constituyan los medios eficaces para desarrollar su actividad, con efectos vinculantes, entre otros, para con los partidos políticos.

Ahora bien, en el caso concreto, la facultad reglamentaria de que goza el Instituto Electoral de Querétaro, se precisa en el artículo 65, fracciones I, VIII, IX, XXV y XXVIII, de la Ley Electoral, toda vez que establece que el Consejo General del citado órgano administrativo electoral local, es competente para:

“[...]”

Artículo 65. El Consejo General tiene competencia para:

I. Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del organismo;

...

VIII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a esta Ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

IX. Resolver y vigilar sobre las prerrogativas de los partidos políticos en los términos de esta Ley;

...

XXV. Conocer y aprobar, en su caso, los dictámenes que le presente la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, relativos a estados financieros;

...

XXVIII. Imponer las sanciones que correspondan;

...

SUP-JRC-389/2010

[...]"

De la normatividad electoral descrita anteriormente, se desprende que la autoridad administrativa electoral local tiene facultades reglamentarias, las cuales deben ajustarse al ejercicio de sus funciones legales, entre otras, la de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la Ley, así como la de vigilar que respecto de las prerrogativas de los partidos políticos se actúe en términos legales, a fin de determinar cómo debe realizarse esa vigilancia y cómo los partidos políticos deben cumplir con sus obligaciones a que están sujetos.

Por otra parte, en correlación con las facultades otorgadas a la autoridad administrativa electoral en comento, el artículo 32 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos se encuentran obligados a:

"[...]

Artículo 32. Los partidos políticos están obligados a:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales con apego a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y esta Ley, respetando los derechos de sus afiliados, de los ciudadanos y la libre participación política de los demás partidos;

...

XVI. Presentar al Instituto Electoral de Querétaro los estados financieros que contengan el balance general, estado de ingresos y egresos, estado de origen y aplicación de recursos y relaciones analíticas respecto del financiamiento público, privado y autofinanciamiento por periodos trimestrales, así como los estados financieros que contengan los registros de ingresos en efectivo o en especie, así como egresos, documentación legal comprobatoria y flujo de efectivo relativo a los periodos de

precampaña y campaña realizado en el año de la elección, en los plazos y términos que esta Ley establece;
...

XX. Las demás disposiciones previstas en la normatividad aplicable.

[...]"

Asimismo, el ordenamiento legal local en cita, establece, en lo que interesa, que las modalidades del régimen de financiamiento de los partidos políticos es el siguiente:

"[...]

Artículo 36. La Ley reconoce como fuentes de financiamiento de los partidos políticos, únicamente las tres siguientes:

I. El público;

II. El privado, que no podrá exceder en ningún caso del noventa y nueve por ciento del importe del financiamiento público que otorgue el Instituto Electoral de Querétaro; y

III. El autofinanciamiento.

...

[...]"

Por otra parte, el artículo 39, párrafo sexto de la indicada Ley Electoral local dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"[...]

Artículo 39. El financiamiento privado de los partidos políticos, comprende las cuotas de sus afiliados, así como las donaciones que reciban.

...

De cada cuota o donación, el partido estará obligado a extender un recibo que cumpla con los requisitos fiscales, a quien haga la aportación, debiendo conservar copia de cada recibo.

SUP-JRC-389/2010

[...]"

Asimismo, el Reglamento de Fiscalización cuestionado, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

[...]"

Artículo 9. Todos los ingresos en efectivo que obtengan los partidos políticos y las asociaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento, deberán depositarse en la cuenta bancaria respectiva, **respaldarse con la expedición del comprobante que reúna los requisitos fiscales**, registrarse contablemente y reportarse en los estados financieros que presenten al Instituto para su fiscalización, apoyándose en la documentación comprobatoria correspondiente. Las donaciones en especie se registrarán contablemente y se reportarán en los estados financieros, acompañando la respectiva documentación legal comprobatoria.

Los ingresos que perciban las coaliciones deberán soportarse en los comprobantes fiscales del partido político coaligado que indique el convenio respectivo y sujetarse a los límites y condiciones previstos en la Ley y el párrafo anterior como si fuera un solo partido.

Artículo 12. Los partidos políticos deberán presentar su recibo por concepto de financiamiento público depositado en su cuenta bancaria al Instituto por conducto de la Coordinación Administrativa de la Dirección General, dentro de los cinco primeros días hábiles del mes que corresponda. El recibo deberá contener los requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación.

[...]"

Ahora bien, a fin de determinar si le asiste la razón al partido político actor respecto del agravio bajo estudio, es oportuno referirse en lo que interesa, a la normativa Constitucional y legal que en materia electoral resulta aplicable al caso concreto.

Constitución Política del Estado de Querétaro

[...]

Artículo 32. El Instituto Electoral de Querétaro, es un organismo público autónomo; será la autoridad competente para la función estatal de organizar las elecciones locales. En su integración participan los partidos políticos y los ciudadanos, a través de siete consejeros electos por la Legislatura. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la equidad y la objetividad serán principios rectores.

El Instituto Electoral de Querétaro podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste organice procesos electorales locales.

[...]"

Ley Electoral del Estado de Querétaro

[...]

Artículo 30. Son derechos de los partidos políticos debidamente acreditados:

I. Ejercer la corresponsabilidad que la Constitución Política del Estado de Querétaro y esta Ley les confieren en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales;

...

III. Ejercer las prerrogativas y recibir el financiamiento público de manera individual, en los términos de esta Ley;

...

VIII. Los demás que les otorgue esta Ley.

Artículo 32. Los partidos políticos están obligados a:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales con apego a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y esta Ley, respetando los derechos de sus afiliados, de los ciudadanos y la libre participación política de los demás partidos;

...

XIII. Cumplir los acuerdos que tomen los órganos electorales;

...

XVI. Presentar al Instituto Electoral de Querétaro los estados financieros que contengan el balance general,

SUP-JRC-389/2010

estado de ingresos y egresos, estado de origen y aplicación de recursos y relaciones analíticas respecto del financiamiento público, privado y autofinanciamiento por periodos trimestrales, así como los estados financieros que contengan los registros de ingresos en efectivo o en especie, así como egresos, documentación legal comprobatoria y flujo de efectivo relativo a los periodos de precampaña y campaña realizado en el año de la elección, en los plazos y términos que esta Ley establece;

...

Artículo 38. El financiamiento público otorgado a cada partido político en los términos de esta Ley, les será entregado de manera directa, a través del depósito del mismo en la cuenta bancaria oficial. En dicha cuenta también deberán depositarse los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado y del autofinanciamiento.

Artículo 43. Los partidos y las asociaciones políticas están obligados a atender los principios básicos de la contabilidad financiera, para lo cual, el Consejo General expedirá el Reglamento de Fiscalización, además de aprobar anualmente el Catálogo de Cuentas y Formatos de reportes a que se adecuará su contabilidad.

...

II. Los partidos políticos deberán cumplir las disposiciones previstas en la presente sección, en el Reglamento de Fiscalización y en el Catálogo de Cuentas y Formatos, aplicables durante el tiempo en el que cuenten con registro estatal o inscripción de registro nacional; y

...

Artículo 44. Los partidos y las asociaciones políticas, a través de su dirigencia estatal, deberán acreditar ante el Consejo General, al responsable del órgano interno encargado de las finanzas, quien tendrá las siguientes obligaciones:

I. Recibir todos los ingresos derivados de las fuentes de financiamiento;

...

V. Abrir las cuentas bancarias necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones; y

...

VI. Cumplir con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización.

Artículo 45. Los partidos políticos deberán presentar al Consejo General del Instituto, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, los estados financieros que contengan el balance general, estado de ingresos y egresos, estado de origen y aplicación de recursos y relaciones analíticas respecto del financiamiento público estatal, privado y autofinanciamiento, por periodos trimestrales, en los formatos indicados en el Catálogo de Cuentas y Formatos vigente, los cuales deberán entregarse a más tardar el último viernes del mes siguiente del ejercicio trimestral que se informa. A los estados financieros deberá acompañarse toda la documentación legal comprobatoria sobre el origen, monto y aplicación de los recursos que respalde los asientos contables.

El Instituto Electoral de Querétaro, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral o de la Secretaría Ejecutiva, según el caso, podrá requerir a los partidos políticos la información, documentos y registros adicionales que considere necesarios.

De los preceptos Constitucional y legales descritos anteriormente se desprende:

I) Que el Instituto Electoral de Querétaro es el organismo público autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones.

II) Que los partidos políticos debidamente acreditados tienen derecho a ejercer las prerrogativas y recibir el financiamiento público de manera individual, en términos de Ley.

III) Que los partidos políticos, entre otras obligaciones, se encuentran sujetos a: conducir sus actividades dentro de los causes legales; a cumplir con los acuerdos de los órganos electorales; a presentar al Instituto Electoral de Querétaro los estados financieros que contengan el balance general, estado

SUP-JRC-389/2010

de ingresos y egresos, estado de origen y aplicación de recursos y relaciones analíticas respecto del financiamiento público, privado y autofinanciamiento por periodos trimestrales, así como los estados financieros que contengan los registros de ingresos en efectivo o en especie, así como egresos y documentación legal comprobatoria.

IV) Que los partidos políticos deberán depositar el importe del financiamiento público, así como los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado en la misma cuenta bancaria oficial registrada para el efecto.

V) Que los partidos políticos deberán cumplir con las disposiciones previstas en la ley en comento, en el Reglamento de Fiscalización y en el Catálogo de Cuentas y Formatos de reporte aplicable.

VI) Que los partidos políticos a través de su dirigencia estatal, deberán acreditar ante el Consejo General del órgano administrativo electoral local, al responsable del órgano interno encargado de sus finanzas.

VII) Que el responsable de las finanzas partidarias se encuentra obligado a: recibir todos los ingresos derivados de las fuentes de financiamiento; a abrir las cuentas bancarias necesarias y a cumplir con lo dispuesto por el Reglamento de Fiscalización.

VIII) Que a los estados financieros presentados por períodos trimestrales por parte de los partidos políticos, deberá acompañarse toda la documentación legal comprobatoria sobre

el origen, monto y aplicación de los recursos que respalde los asientos contables.

Así mismo, el Acuerdo y anexo respectivo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, mediante el que se aprobó el “Catálogo de Cuentas y Formatos para la Contabilidad de los Partidos y Asociaciones Políticas durante el ejercicio fiscal dos mil nueve”, de dieciséis de enero del año referido, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

“[...]

...

IV. 1 Normas Aplicables al Catálogo de Cuentas y Formatos para Actividades Electorales y de Campaña.

1. El Catálogo es un documento interno de trabajo para cada partido o coalición para actividades electorales y de campaña.

...

11. Todos los ingresos en efectivo o especie que obtengan los partidos políticos o coalición por cualquier modalidad de financiamiento o transferencia deberán depositarse en la cuenta bancaria respectiva, **respaldarse con la expedición de comprobantes que reúnan los requisitos fiscales**, registrarse contablemente y reportarse en los estados financieros que presenten al Instituto para su fiscalización, apoyándose en documentación original comprobatoria, a excepción de copias certificadas de la documentación realizada con recursos de transferencias de sus órganos centrales.

...

IV.2. 2. Descripción de Cuentas de Balance, de Ingresos y de Egresos

CUENTAS DE BALANCE
ACTIVO CIRCULANTE

112 BANCO: Esta cuenta está destinada a registrar los movimientos de efectivo y/o transferencias que se hacen a través de la cuenta bancaria concentradora del partido.

Sub-subcuenta:

SUP-JRC-389/2010

001 Cuenta bancaria: Su saldo muestra el importe disponible en institución bancaria. Se abrirá una sub-cuenta por cada candidato.

Conciliación Bancaria: Por medio de este documento se igualan saldos mensuales del banco.
Debe acompañarse del estado de cuenta que expide el banco en sus diferentes modalidades.

Control Interno y Notas Complementarias:
Para salvaguardar cada uno de los renglones de la cuenta de bancos, el partido debe contar con un sistema de control interno que se ajuste a sus necesidades; que le de certeza de que no corren riesgo sus valores.

Se establecerán autorizaciones previas de firmas para girar contra las cuentas bancarias. Es recomendable que existan firmas mancomunadas en la disposición de fondos y no dependan de una sola persona.

Es conveniente que exista separación de funciones que permita la constante supervisión de aspectos relativos al manejo y registro de movimientos y operaciones.

...

El saldo representa:
Disponibilidad de efectivo de la cuenta concentradora en la cuenta bancaria.

Documento fuente:
Son aquellos que generan las operaciones de ingresos, egresos y diario que son comprobación y soporte de las pólizas como: **Recibos del partido con requisitos fiscales**, fichas de depósito, comprobante de transferencias, avisos de cargo o abono expedidos por el banco, que especifican el concepto e importe de las operaciones.

Comprobación de saldo:
Contra auxiliares y por la elaboración de conciliaciones bancarias.

Disposiciones generales:
En caso de que sea cuenta de cheques, en el talonario deberán anotarse los datos principales del cheque.
La expedición de cheques deberá realizarse siempre y cuando se tengan fondos disponibles en la cuenta bancaria para librar dichos cheques.

...

En **los recibos con requisitos fiscales**, en el apartado de concepto, el partido deberá anotar el nombre del candidato a quien será destinado el recurso que ampare dicho recibo. En la contabilidad de la cuenta concentradora solo se registraran los movimientos contables referentes a los ingresos del partido con destino para actividades electorales y de campaña, así como los egresos del partido al repartir recursos a sus candidatos.

...

CUENTAS DE INGRESOS

400 INGRESOS: Este grupo comprende los ingresos señalados en el artículo 36 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, exclusivamente.

410 FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES ELECTORALES Y DE CAMPAÑA: Se refiere al ingreso que perciben los partidos políticos derivado del derecho previsto en la Constitución y la Ley Electoral del Estado de recibir recursos provenientes del presupuesto público para las actividades electorales y de campaña.

...

El saldo representa:

El total de ingresos recibidos para las actividades electorales y de campaña

Documento fuente:

Recibo con requisitos fiscales del partido, ficha de depósito, comprobante de la transferencia del banco.

Comprobación de saldo:

Auxiliar contra documentos fuente en la contabilidad de los candidatos.

Disposiciones generales:

Exclusivamente se deberán registrar los movimientos contables anteriormente explicados para la contabilidad de la cuenta concentradora.

En la contabilidad de la cuenta concentradora solo se registraran los movimientos contables referentes a los ingresos del partido con destino para actividades electorales y de campaña, así como los egresos del partido al repartir recursos a sus candidatos.

...

411 FINANCIAMIENTO PRIVADO: Se refiere el ingreso que tienen los partidos o coalición por aportaciones de sus afiliados, del propio candidato, de simpatizantes, así como las donaciones que reciban.

El financiamiento privado no podrá exceder en ningún caso del 99% del importe del financiamiento público que otorgue el Instituto Electoral de Querétaro.

SUP-JRC-389/2010

Las aportaciones que los partidos políticos tengan de sus simpatizantes para ser aplicados en los gastos de campaña, no excederán al equivalente al diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador. Este tope se aplicará considerando, separadamente, la campaña de gobernador, las campañas del conjunto de los distritos y las campañas del conjunto de los ayuntamientos.

...

El saldo representa:

El total de ingresos recibidos por aportaciones en efectivo ó especie durante las actividades electorales y de campaña.

Documento fuente:

Ficha de depósito del banco, comprobante de transferencias, **recibo con requisitos fiscales del partido**, copia de la factura o cotización con el valor de mercado del bien donado y/o copia de credencial de elector.

Comprobación de saldo:

Auxiliar contra documentos fuente.

Disposiciones generales:

Extremar cuidados en la acumulación de registro de ingresos a fin de que la información reflejada sea veraz y oportuna y no rebase el límite que establece el artículo 36 fracción II de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Al recibir las aportaciones, los partidos políticos deben depositarlas en la cuenta concentradora y registrarlas contablemente en dicha cuenta, antes distribuir los recursos a sus candidatos.

Debe registrarse contablemente por separado cada una de las aportaciones y donaciones recibidas, así como por la persona que la hace, para identificarlos de manera más precisa.

El registro contable debe realizarse en el momento de recibir y depositar la aportación; dicho depósito debe ser por cada una de las aportaciones.

Exclusivamente se deberán registrar los movimientos contables anteriormente explicados para la contabilidad de la cuenta concentradora.

...

En **los recibos con requisitos fiscales**, en el apartado de concepto, el partido deberá anotar el nombre del candidato a quien será destinado el recurso que ampare dicho recibo.

...

412 AUTOFINANCIAMIENTO: Refiere el ingreso que tienen los partidos por concepto de conferencias, eventos culturales, juegos, espectáculos, sorteos, rifas, colectas, publicaciones, venta de bienes, rendimientos financieros,

fondos, fideicomisos y cualquiera otra actividad lucrativa del mismo destinado para los gastos electorales y de campaña

...

El saldo representa:

El total de ingresos recibidos por concepto de autofinanciamiento y destinado para los gastos electorales y de campaña.

Documento fuente:

Ficha de depósito, comprobante de transferencia y estado de cuenta del banco, **recibo con requisitos fiscales** del partido.

Comprobación de saldo:

Auxiliar contra documentos fuente.

Disposiciones generales:

Disposiciones generales:

Exclusivamente se deberán registrar los movimientos contables anteriormente explicados para la contabilidad de la cuenta concentradora.

En la contabilidad de la cuenta concentradora solo se registrarán los movimientos contables referentes a los ingresos del partido con destino para actividades electorales y de campaña, así como los egresos del partido al repartir recursos a sus candidatos.

En **los recibos con requisitos fiscales**, en el apartado de concepto, el partido deberá anotar el nombre del candidato a quien será destinado el recurso que ampare dicho recibo.

Extremar cuidados en la acumulación de registro de ingresos a fin de que la información reflejada sea veraz y oportuna y no rebase el límite que establece el artículo 41 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Al recibir los ingresos, los partidos políticos deben depositarlos en la cuenta concentradora y registrarlas contablemente en dicha cuenta, antes distribuir los recursos a sus candidatos.

Debe registrarse contablemente por separado cada uno de los ingresos, así como la descripción del evento, para identificarlos de manera más precisa.

El registro contable debe realizarse en el momento de recibir y depositar el ingreso; dicho depósito debe ser por cada uno de los ingresos obtenidos por evento.

...

[...]"

SUP-JRC-389/2010

De lo hasta aquí expuesto, se pone de manifiesto que el Instituto Electoral de Querétaro a fin de realizar las funciones que tiene encomendadas respecto del control y vigilancia del origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos, cuenta con atribuciones hacendarias suficientes para adoptar las medidas necesarias para ese efecto, en este sentido, se estima conforme a derecho el que a través del ejercicio de su facultad reglamentaria haya determinado, no solo en el Reglamento impugnado, sino también en las normas relativas al Catálogo de Cuentas y Formatos para Actividades Electorales y de Campaña de dos mil nueve, el deber de los partidos políticos de expedir comprobantes que reúnan los requisitos fiscales por todos los ingresos en efectivo que obtengan por cualquier modalidad.

Así, en este aspecto, la actividad que desarrolla formal y materialmente se vincula con la hacienda pública, y su aplicación se extiende a la vigilancia e investigación sobre el origen, uso y destino de tales recursos; a la comprobación de irregularidades en su manejo y, en su caso, a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan por las faltas que se estimen cometidas en esa materia.

La anterior afirmación, encuentra sustento en lo dispuesto por los artículos 89, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 83 del Código Fiscal de la Federación cuyo contenido, en lo que interesa es del tenor siguiente:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

[...]

Artículo 89.

1. El régimen fiscal a que se refiere el artículo 87 de este Código no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales...

[...]"

Código Fiscal de la Federación

[...]

Artículo 83.- Son infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación, las siguientes:

...

VII. No expedir o no entregar comprobante de sus actividades, cuando las disposiciones fiscales lo establezcan, o expedirlos **sin requisitos fiscales**...

[...]"

En este sentido, debe decirse que no le asiste razón alguna al partido político actor al afirmar que con las porciones normativas contenidas en los artículos 9 y 12 del Reglamento de Fiscalización se vulnera el principio de reserva legal.

De ahí que, esta Sala Superior estima infundado el agravio del apelante, porque en modo alguno resulta inconstitucional la exigencia reglamentaria para que el partido político actor deba de expedir comprobantes que reúnan los requisitos fiscales por todos los ingresos en efectivo que obtengan por cualquier modalidad, pues dichas porciones normativas no hacen más que eficientar la Ley, particularmente en el aspecto relativo a conocer el origen de los ingresos que obtienen los partidos

SUP-JRC-389/2010

políticos conforme a los principios básicos de la contabilidad financiera.

Lo anterior es así, porque el Reglamento de Fiscalización en comento, deviene del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, el cual cuenta con las facultades para emitirlo y, las porciones normativas impugnadas, contenidas en los artículos 9 y 12, respectivamente, no establecen cuestiones que deban ser objeto de una ley (atiende al principio de reserva legal) ni excede a la ley de la cual emanan (cumplen el principio de subordinación legal) pues son acordes a ella, en cuanto regulan el cómo debe rendirse el informe y el cómo los partidos políticos deben presentar la documentación que avale su contenido en sus informes trimestrales; con lo cual, además, las normas reglamentarias se ajustan a lo preceptuado en la Constitución, pues se trata de medidas que permiten al citado órgano administrativo electoral local, ejercer la atribución de vigilar lo concerniente a las prerrogativas de los partidos políticos en la materia del control y vigilancia de todos los recursos con que cuentan, respecto de los cuales rinden sus informes, como el de origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento.

Adicionalmente, debe decirse que de las porciones normativas de los artículos reglamentarios en comento, no se advierte ilegalidad alguna, porque el imperativo de requerir a los partidos políticos para que entreguen documentación con los requisitos fiscales, además de ser acorde a las facultades que tiene el Instituto Electoral de Querétaro para el adecuado control y

vigilancia del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, dicha exigencia garantiza el cumplimiento cabal de los principios de certeza y seguridad inherentes a la materia electoral, en cuanto a la constatación de la veracidad de lo reportado por los partidos políticos y al conocimiento de la fuente de la que provienen los ingresos obtenidos por cualquier modalidad de financiamiento.

Consecuentemente, esta Sala Superior estima que el requisito en cuestión en modo alguno resulta arbitrario, sino que está racionalmente justificado, en la medida que la documentación con los requisitos fiscales exigidos resulta idónea para que el órgano administrativo electoral lleve a cabo con plena certeza y seguridad su función fiscalizadora.

Por tanto, como las porciones normativas cuestionadas respetan los principios de reserva legal y subordinación legal, no son contrarias a la constitución; de ahí que resulte válido aplicarlas en la revisión de los informes trimestrales a que se encuentran obligados los partidos políticos a fin de satisfacer la finalidad del procedimiento de revisión de los informes de origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento.

Así, el requerimiento descrito en las porciones normativas tildadas de inconstitucionales, participa de la obligación de los partidos políticos de acreditar el origen de sus ingresos obtenidos a través de las fuentes de financiamiento, por lo cual, en el cumplimiento de exhibir la documentación con los

SUP-JRC-389/2010

requisitos fiscales, subyace el valor perseguido por el legislador ordinario de dar certeza, seguridad y transparencia al manejo de dichos recursos y, en consecuencia, no asiste razón al partido político al suponer inconstitucionalidad alguna de las porciones normativas impugnadas y, mucho menos suponer que con la emisión del citado Reglamento de Fiscalización, el órgano administrativo electoral local, excedió o creó nuevas limitantes a las previstas por la ley.

Finalmente, con relación al motivo de inconformidad identificado bajo el numeral **2)** de la síntesis de agravios, consistente en que a decir del partido político actor, la disposición contenida en los artículos 9 y 12 del Reglamento de Fiscalización emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, respecto de la obligación de expedir comprobantes con requisitos fiscales, no es racional e idónea, pues en ninguna de las leyes electorales vigentes en el territorio de la República ni en la propia norma comicial federal se establece dicha obligación, resulta **infundado**.

Lo anterior es así, toda vez que conforme a lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, de la Norma Fundamental Federal, así como 43, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el legislador ordinario local, en ejercicio de sus facultades dispuso que el Consejo General del Instituto Electoral de la citada entidad federativa, expediría el Reglamento de Fiscalización con objeto de regular lo relativo a los informes de origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, en este sentido el hecho

de que en otras legislaciones de naturaleza electoral no se prevean normas similares respecto de presentar comprobantes con requisitos fiscales por todos los ingresos que se obtengan por cualquier fuente de financiamiento, no provoca por sí mismo que resulte irracional o no idónea, pues se reitera que la facultad reglamentaria deriva de lo que el legislador local en ejercicio de sus atribuciones disponga para cada entidad federativa.

En efecto, el análisis del motivo de disenso bajo estudio debe realizarse a la luz de la normatividad electoral aplicable al caso concreto, esto es, la que regula la Ley Electoral de la citada entidad federativa, de ahí lo infundado del agravio.

Al resultar infundados los agravios formulados por el Partido Revolucionario Institucional, lo procedente es confirmar la resolución emitida dentro del toca electoral 5/2010 el veintiocho de octubre de dos mil diez, por el Pleno de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, mediante la cual se determinó confirmar la resolución de veintiséis de marzo del presente año, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, en el expediente 110/2010.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada, emitida dentro del toca electoral 5/2010 el veintiocho de octubre de dos mil diez, por el Pleno de la Sala Electoral del Tribunal Superior de

SUP-JRC-389/2010

Justicia del Estado de Querétaro, mediante la cual se determinó confirmar la resolución de veintiséis de marzo del presente año, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, en el expediente 110/2010.

NOTIFÍQUESE personalmente al partido actor en el domicilio señalado para tal efecto; **por oficio**, a la autoridad señalada como responsable, acompañando copia certificada de la presente ejecutoria y, **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26; 27; 28; 29, párrafo 5; y 93, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO