

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-168/2014

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIOS:** ENRIQUE MARTELL  
CHÁVEZ Y JUAN CARLOS LÓPEZ  
PENAGOS

México, Distrito Federal, a seis de febrero de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-168/2014**, promovido por Juan Miguel Castro Rendón, en representación de Movimiento Ciudadano, contra la resolución **INE/CG217/2014**, relativa a la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que entre otras cuestiones, impuso diversas sanciones al ahora recurrente, por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil trece, y

**RESULTANDO**

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

**1. Reglamento de fiscalización.** El cuatro de julio de dos mil once, el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión extraordinaria el Acuerdo CG201/2011, en el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de julio del mismo año.

**2. Facultad de fiscalización.** Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone, en su base V, apartado B, que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

**3. Plazo para presentación de informes.** El dos de abril de dos mil catorce, se cumplió el plazo para que los Partidos Políticos Nacionales entregaran a la Unidad Técnica de Fiscalización los Informes Anuales correspondientes al ejercicio dos mil trece.

**II. Resolución Impugnada.** El veintidós de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG217/2014**, que entre otras cuestiones, impuso diversas sanciones al ahora recurrente, por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil trece, las cuales fueron del tenor siguiente:

“...

**SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 10.6 de la presente resolución se impone al partido Movimiento Ciudadano las siguientes sanciones:

a) Una multa consistente en 725 (setecientos veinticinco) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil trece, equivalente a \$46,951.00 (cuarenta y seis mil novecientos cincuenta y un pesos 00/100 M.M), por 12 faltas formales.

b) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 19 y 24.

Conclusión 19

Una multa consistente en 1,402 (un mil cuatrocientos dos) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil trece, equivalente a \$90,793.52 (noventa mil setecientos noventa y tres pesos 52/100 M.N).

Conclusión 24

Una multa consistente en 128 (ciento veintiocho) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil trece, equivalente a \$8,289.28 (ocho mil doscientos ochenta y nueve pesos 28/100 M.N).

a) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 26

Una reducción del 0.64% (cero punto sesenta y cuatro por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$1,723,455.86 (un millón setecientos veintitrés mil cuatrocientos cincuenta y cinco pesos 86/100 M.N).

b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 27

Una reducción del 1.43% (uno punto cuarenta y tres por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$3,834,027.94 (tres millones ochocientos treinta y cuatro mil veintisiete pesos 94/100 M.N).

...”

**III. Recurso de apelación.** El veintiséis de octubre de dos mil catorce, Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de Representante Propietario de Movimiento Ciudadano, interpuso

recurso de apelación en contra de Resolución del Consejo General del citado instituto, identificada con el número **INE/CG217/2014**, que entre otras cuestiones, impuso diversas sanciones al ahora recurrente, por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil trece.

Dicho medio de impugnación fue remitido con el escrito original de demanda y sus anexos, así como el informe circunstanciado, por el Secretario del Consejo General del citado Instituto, mediante oficio número INE-SCG/3261/2014, de treinta y uno de octubre del año próximo pasado, y recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día.

**IV. Turno de expediente.** En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-168/2014**, y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado, en su oportunidad, por el Subsecretario General de Acuerdos de esta Sala Superior, mediante el oficio TEPJF-SGA-6195/14.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de apelación mencionado y, al no existir diligencias pendientes por realizar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual el presente asunto quedó en estado de resolución, y

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

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por Movimiento Ciudadano para controvertir el acuerdo **INE/CG217/2014**, relativo a la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que entre otras cuestiones, impuso diversas sanciones al ahora recurrente, por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil trece.

**SEGUNDO. Procedencia.** El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1, 42 y 44 párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** El recurso de apelación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se

mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

**b) Oportunidad.** El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la resolución impugnada fue aprobada en sesión del Consejo General del citado instituto, el veintidós de octubre de dos mil catorce, notificada al recurrente el mismo día, y si el recurrente presentó su escrito de apelación, ante la autoridad responsable, el veintiséis siguiente, es inconcuso que se interpuso dentro del plazo de cuatro días que señala el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c) Legitimación y personería.** Por lo que respecta a la legitimación, se estima colmado el requisito de procedencia en el presente asunto, toda vez que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pueden interponer recurso de apelación los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, siendo en el caso Movimiento Ciudadano el instituto político recurrente.

Por otra parte, Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante propietario de Movimiento Ciudadano fue quien promovió el presente recurso, y es de precisarse que al rendir el informe circunstanciado correspondiente, el Secretario del Consejo General del citado instituto le reconoce la personería con la que se ostenta, ello acorde con lo dispuesto

en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d) Definitividad.** El acuerdo dictado por el Consejo General del citado instituto se considera un acto definitivo, toda vez que en la legislación electoral federal no está previsto algún medio de impugnación que necesite ser agotado antes de acudir a esta instancia; por tanto, debe estimarse colmado el presente requisito de procedencia.

**TERCERO. Resolución impugnada y agravios.** Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en los expedientes respectivos para su debido análisis. Aunado a ello, atendiendo a que el propio actor invoca en el texto de su respectivo escrito de demanda las partes atinentes de la resolución que manifiesta le causan agravio, por lo que como se ha señalado, no sólo resulta innecesaria su transcripción, sino ociosa su repetición.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: **"ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO"**.

De igual forma se estima innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el partido recurrente, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

Sustenta la consideración anterior, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de rubro: "**AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS**".

**CUARTO. Normativa aplicable.** Como cuestión previa, se debe precisar que el ordenamiento jurídico sustantivo que servirá de base para resolver la controversia planteada, es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y no así la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, por las razones siguientes.

Es el caso que el veintitrés de mayo de dos mil catorce, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación sendos Decretos por los que se expidieron, la Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo que se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el mismo diario el catorce de enero de dos mil ocho, así como sus reformas y adiciones.



En el particular, Movimiento Ciudadano impugnó la resolución relativa a la revisión de los informes de los ingresos y gastos de los partidos políticos correspondiente al dos mil trece, es decir, de un ejercicio anterior a la entrada en vigor de las Leyes Generales, tanto la de Instituciones y Procedimientos Electorales, como la de Partidos Políticos.

En consecuencia, dado que la resolución impugnada se emitió como consecuencia de la revisión de los informes respecto del año dos mil trece, presentados el dos de abril de dos mil catorce, durante la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales actualmente abrogado, es inconcuso que se debe aplicar ese ordenamiento legal para la resolución del recurso de apelación en que se actúa, toda vez que fueron las normas que también aplicó la autoridad responsable para resolver.

Al efecto, se debe precisar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización y que establece en el punto de Acuerdo SEGUNDO, inciso b), fracción III, lo siguiente:

**SEGUNDO.-** Se aprueban las normas de transición en materia de fiscalización en los términos siguientes:

(...)

**b)** Por lo que hace a las normas de transición competenciales.

**I...**

**II...**

**III.-** La Unidad Técnica de Fiscalización revisará los informes anuales correspondientes al origen, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales correspondientes al ejercicio 2013 con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y

el Reglamento de Fiscalización vigente.

No obstante lo anterior, la presentación del Dictamen Consolidado y el respectivo proyecto de Resolución se presentarán ante el Consejo General en septiembre de 2014, por lo que deberán ser aprobados por la Comisión de Fiscalización, de conformidad con el inciso h) del artículo 192, numeral uno de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos, se prevé que los asuntos que estén en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.

Finalmente, esta Sala Superior no advierte disposición sustantiva alguna de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o de la Ley General de Partidos Políticos en vigor a partir del veintitrés de mayo del dos mil catorce, cuya aplicación retroactiva pueda ser más benéfica para el justiciable que las disposiciones sustantivas del código electoral abrogado, ni tampoco obra en autos afirmación alguna de las partes en ese sentido.

**QUINTO. Resumen de agravios.** De la lectura integral del escrito de demanda se advierte que el instituto apelante plantea básicamente lo siguiente:

En primer término, refiere que es violatorio el hecho de que la autoridad responsable pretenda imponer una sanción “equivalente” a todos los partidos integrantes de la otrora coalición “Movimiento Progresista”, cuando el apelante no tuvo injerencia ni conocimiento de alguna infracción, por lo tanto, aduce no es dable sostener que por un hecho imputable a uno

solo de los partidos que se coaligaron en el proceso electoral federal 2012, la autoridad pretenda hacer coparticipes y responsables a los demás.

En otro motivo de disenso, aduce la indebida aplicación del Reglamento de Fiscalización, al estimarlo inconstitucional, pues en su concepto vulnera lo dispuesto en los artículos 13; 14 párrafo segundo; 16 párrafo primero; 17 párrafo primero y 41, bases I, II y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, pues en su concepto los criterios de interpretación a que se refiere el artículo 5 del citado reglamento dispone *“que la aplicación e interpretación de las disposiciones se llevará a cabo conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional”*, son ignorados por la misma norma, puesto que deja de considerar la responsabilidad individualizada de los partidos políticos que se dispuso en la última reforma constitucional y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese mismo tenor, menciona que la inconstitucionalidad invocada se acentúa en el artículo 6 del mismo reglamento, al delegar la interpretación de las normas a la Unidad de Fiscalización, permitiéndole así su constitución simultánea como un órgano legislativo y jurisdiccional, emitiendo normas privativas y actuando como un tribunal especial violando con ello el artículo 13 de la Carta Magna.

Sobre esa base, refiere que las normas del Reglamento de Fiscalización, que fundamentan al Dictamen Consolidado

respecto de la revisión de ingresos y egresos de los institutos políticos nacionales correspondiente al ejercicio 2013, provocan un daño irreparable a Movimiento Ciudadano, así como al principio de equidad, que establece el artículo 41 Constitucional, con motivo de las sanciones impuestas a dicho instituto político.

De igual manera, argumenta que el mencionado reglamento, es una norma jurídica que no cumple con lo dispuesto en la ley electoral federal, al ir más allá de lo establecido por ésta en el capítulo atinente a coaliciones electorales, ya que a su juicio carece de eficacia, genera inequidad y distorsión a la justicia, provocando con ello que los que deban ser sancionados no lo sean y los que no tienen responsabilidad sean sujetos a una multa injusta y excesiva.

Aunado a ello, el instituto político apelante refiere que debe ser la ley y no un reglamento inconstitucional y pervertido, el que contenga los criterios de interpretación relativos al registro contable de ingresos y egresos; las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y los requisitos de los informes que los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, deben contener; además de establecer las sanciones que deben imponerse, atendiendo a los principios de certeza, equidad y transparencia, situaciones contrarias al contenido del Reglamento de Fiscalización.

En ese mismo tenor, aduce que la inconstitucionalidad del reglamento citado se evidencia porque éste pretende la aplicación contable de las Normas de Información Financiera

(NIF), emitidas por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera A.C. (CINIF), misma que dado su carácter de asociación civil no puede establecer las características del manejo, registro y reporte de recursos de carácter federal, como acontece con los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, por lo que en todo caso, la principal normatividad debe ser emanada de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, por tratarse de fiscalización de recursos públicos, es decir, el reglamento obliga a los institutos políticos a aplicar una contabilidad de carácter mercantil o social, distinta a la que establece la ley gubernamental, que está diseñada con el ánimo de transparentar los recursos asignados a entes de interés público, como son en este caso los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, el reglamento carece de lineamientos que proporcionen a los institutos políticos, las herramientas y catálogos para conocer las erogaciones que sí se pueden realizar, y así, dar debido cumplimiento a la normativa en la materia.

Ello, puesto que a su juicio los procedimientos que emplea la Unidad de Fiscalización en la elaboración de un Dictamen Consolidado, así como en las revisiones realizadas, están basados en los principios de auditoría que no plasman en forma contundente, bajo qué técnicas y qué procedimientos fueron determinados los resultados obtenidos, sino que las observaciones y conclusiones formuladas contrarían los principios de las Normas y Procedimientos de auditoría emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, lo cual trae

como consecuencia, que los procedimientos llevados a cabo en la revisión, sean arbitrarios y sancionatorios, teniendo la generalidad de observaciones a requisitos de forma, que no impactan los resultados de las cifras determinadas por contemplar, aspectos de carácter administrativo, que no deben ser sancionados ni calificados por el importe de la operación que se determinó.

En otro planteamiento Movimiento Ciudadano, sostiene que le causa agravio el hecho de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no considere los casos de excepción legal que se contienen en los artículos 34 y 56 del Reglamento de Fiscalización.

Esto es así, porque tal y como se desprende del Dictamen Consolidado, no se tomaron en cuenta las acciones legales llevadas a cabo en el año 2014, mismas que se fueron construyendo durante el periodo de 2013, lo cual se traduce en un acto ilegal y falta de exhaustividad de las probanzas aportadas, soslayando la presunción legal y humana a su favor.

Al respecto, Movimiento Ciudadano aduce que en el artículo 34, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, prevé que la permanencia de un saldo en la contabilidad de los entes fiscalizables, será justificada en la medida en que se acredite una excepción legal, entendiéndose como tales aquellas formas de extinción de las obligaciones que establece del Código Civil Federal, tales como la compensación, confusión de derechos, remisión de la deuda y novación, sin embargo, la autoridad electoral en forma errónea señala que las jurisdicciones voluntarias no pueden ser reconocidas como excepción legal.

Es decir, que la responsable no consideró que las jurisdicciones voluntarias pueden ser excepciones legales, esto cuando se realizaron los actos tendentes a recuperar los saldos en cuentas por cobrar, mismas que se acreditaron con las documentales respectivas, exhibidas ante la Unidad de Fiscalización.

Por tanto, a juicio del apelante la autoridad responsable debió otorgar el valor legal correspondiente a las citadas promociones, máxime que se trata de asuntos que Movimiento Ciudadano demandó y resultó ganador en los juicios respectivos, y que si bien, no ha sido posible llevar a cabo la ejecución de la sentencia, dicha circunstancias no ha sido por situaciones inherentes al partido.

Aduce, que respecto a la conclusión 27, que se refiere a saldos de cuentas por pagar con una antigüedad mayor a un año, la autoridad estableció el inicio de un procedimiento oficioso que si bien servirá para presentar la documentación soporte que acredite el ejercicio de las acciones legales atinentes, considera que de debió tener por acreditada la misma, en cuenta a Grupo Radio Centro, S.A DE C.V.

Que los saldos de cuentas por pagar que dieron origen a la sanción están finiquitados o en ceros, toda vez que como se ha establecido, durante la revisión por parte de la unidad de fiscalización fueron presentadas tanto aclaraciones pertinentes, como la documentación comprobatoria en tiempo y forma, por lo que no existe ninguna contravención a lo dispuesto en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

En otro motivo de disenso el instituto político apelante sostiene que le causa agravio la falta de fundamentación y motivación, y por ende la violación al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la sanción que se le impone, porque en forma indebida la responsable no consideró todos los elementos aportados como son las excepciones legales mencionadas.

Finalmente, Movimiento Ciudadano refiere que resulta violatorio que la autoridad responsable solicite la apertura de un procedimiento oficioso con relación a una supuesta irregularidad reportada, misma que se desprendió de la Revisión Anual del informe correspondiente al ejercicio dos mil trece realizada por el Partido de la Revolución Democrática en donde supuestamente se omitió presentar la documentación correspondiente a gastos de campaña dos mil doce, por una cantidad de \$23,606,000.00.

Al respecto, refiere que la autoridad responsable no consideró que tal irregularidad se desprendió de la revisión de dicho instituto político y no de Movimiento Ciudadano, tal situación a su juicio no es un hecho imputable al él, pues aun cuando se coaligaron, ello no implica su coparticipación y responsabilidad.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Primeramente, cabe precisar que por razón de método los motivos de disenso planteados por Movimiento Ciudadano se abordarán en un orden distinto y en forma conjunta a como fueron expuestos en el escrito de demanda, ello en base al criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, visible en la página 125 de



la Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en Materia Electoral, Volumen I, Tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPRADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

Dicho criterio, establece que el estudio que realiza la autoridad de los agravios expuestos por el promovente, ya sea que se examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Expuesto lo anterior, se procede al estudio de los agravios sintetizados en el considerando anterior.

Por lo que corresponde a lo alegado por el instituto político recurrente respecto que debe ser una ley, de superior rango jerárquico a un reglamento, el que contenga los criterios de interpretación relacionados con el registro contable de ingresos y egresos, así como las características de la documentación comprobatoria en lo inherente al procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, es preciso mencionar que el Reglamento de Fiscalización fue aprobado por el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante acuerdo CG201/2011, de cuatro de julio de 2011, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete siguiente, ello, considerando que el citado consejo es un ente colegiado, y es el órgano superior de dirección, responsable de

vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad sean observadas y aplicadas por el citado instituto.

Sobre esa base, este órgano jurisdiccional estima que es inoperante dicho motivo de disenso. Lo anterior, pues la afirmación del instituto político apelante al considerar que correspondió a la instancia fiscalizadora la tarea reglamentaria o legislativa en la emisión del Reglamento de Fiscalización controvertido es errónea, ya que por el contrario, fue emitido por el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, en plena observancia a sus facultades legalmente establecidas en la ley electoral federal, de conformidad con la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 118, numeral 1, inciso a) del Código electoral invocado, y acorde con los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, por lo que las normas reglamentarias mencionadas en nada contravienen o transgreden la ley.

En otro orden de ideas, y respecto a la inaplicación que solicita el partido recurrente del artículo 6 del Reglamento de Fiscalización, resulta necesario destacar que el numeral 1 del citado precepto, establece cuales serían las disposiciones del Reglamento sobre las cuales recaería los criterios de interpretación a que se refiere el artículo, consistiendo en las relativas a:

\* El registro contable de los ingresos y egresos;

\* Las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos;

\* Los requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos.

Al respecto Movimiento Ciudadano refiere que la inconstitucionalidad del artículo 6 del Reglamento de Fiscalización, esencialmente por lo que toca a que la Facultad de la Unidad de Fiscalización para emitir dichos criterios se violenta la facultad exclusiva del Consejo General para ordenar la publicación de acuerdos relacionados con el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, situación que a juicio de esta Sala Superior deviene **infundado**.

Con el fin de establecer lo erróneo de los motivos de agravio hechos valer en relación con la inconstitucionalidad del artículo 6 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, a continuación se enunciarán las facultades constitucionales y legales de la citada unidad.

Al respecto se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base V, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como, 79, párrafo 1 y 81, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la Unidad de Fiscalización es el órgano encargado de vigilar el origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos que por cualquier modalidad de financiamiento obtengan.

En tal tesitura, cuenta con la facultad de solicitar a los órganos de finanzas de cada partido, que pongan a su

disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes a partir del día siguiente a aquel en el que se hayan presentado.

Cuenta a su vez con la potestad de presentar ante el Consejo General del citado instituto, para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia y demás acuerdos, con el fin de regular el registro contable de los ingresos y egresos que los partidos políticos reporten; fijar las características de la documentación comprobatoria sobre su manejo; y establecer los requisitos que se deberán satisfacer los informes que se presenten.

La citada Unidad, entre otras atribuciones tiene facultad para emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos, así como las demás que le confiera el código comicial federal o el propio Consejo General del citado instituto.

Ahora bien, el Reglamento de Fiscalización en el que se contiene el precepto que el partido recurrente refiere como inconstitucional, fue aprobado por el Consejo General del citado instituto, en lo general, mediante sesión extraordinaria de cuatro de julio de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio siguiente.

En dicho reglamento se establecen reglas que sirven: para regular el registro contable de los ingresos y egresos que los partidos políticos reporten; para fijar las características de la documentación comprobatoria sobre su manejo; y para

establecer los requisitos que se deberán satisfacer los informes que se presenten.

De las disposiciones normativas a las que se ha hecho referencia se desprende que en modo alguno la facultad de la Unidad de Fiscalización para emitir criterios de interpretación sobre el Reglamento de Fiscalización, son contrarios al texto constitucional, por las siguientes consideraciones:

\* Del propio artículo 41 constitucional, base V, se desprende la existencia de dicho órgano técnico del propio Consejo General del citado instituto y se le dota de autonomía de gestión para el desarrollo de sus funciones;

\* En el mismo artículo constitucional se remite a la legislación a efecto de determinar las reglas de organización y funcionamiento de los órganos de la autoridad administrativa electoral federal;

\* El artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la Unidad de Fiscalización tendrá, entre otras facultades, presentar ante el Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia y demás acuerdos, emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos, y las demás atribuciones que le confiera el código comicial federal o el referido Consejo General;

\* El Consejo General, al aprobar el Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, facultó a la Unidad de Fiscalización para la emisión de criterios interpretativos del propio reglamento en materias específicas;

En tal tesitura, es evidente que la facultad de la Unidad de Fiscalización para emitir los criterios interpretativos del Reglamento de Fiscalización, notificarlos a los partidos políticos y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es acorde con las disposiciones previstas en el artículo 41 constitucional, así como con el sistema que se establece en el propio código comicial, en el que se faculta al Consejo General para aprobar facultades a cargo de la Unidad de Fiscalización, de ahí lo **infundado** de la pretensión de inaplicación del artículo 6 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación de que la Unidad de Fiscalización incumplió con dar cumplimiento a la obligación de emitir los criterios de interpretación previstos en el artículo 6, del Reglamento de Fiscalización, dicho agravio resulta **infundado** acorde con lo siguiente.

El partido recurrente parte de la premisa equivocada de considerar que dicha disposición obliga a la Unidad de Fiscalización a emitir criterios de interpretación para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, como un rubro específico y materia única que debe cumplir.

Como ya fue precisado en este estudio, el artículo 6, numeral 1, del citado reglamento, establece que las disposiciones del Reglamento sobre las cuales recaerían los criterios de interpretación son las siguientes:

\* Registro contable de los ingresos y egresos;

\* Características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos;

\* Requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos.

En este contexto, no se trata de disposiciones sin cuya existencia la Unidad de Fiscalización se encuentre impedida para desarrollar sus atribuciones relacionadas con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales.

Simplemente consiste en la atribución de competencia para que dicho órgano técnico del citado instituto, en caso de ser necesarios, emita criterios de interpretación respecto de las disposiciones del propio reglamento, a fin de cumplir con los objetivos e instrumentar los procesos de fiscalización.

Ahora bien, el ejercicio de dicha atribución por parte de la Unidad de Fiscalización no significa que se lleva acabo únicamente de haber emitido un documento cuyo rubro fuera “Criterios de interpretación para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos”, sino que se materializa a partir de que dicha unidad emite criterios relacionados con las temáticas que el propio artículo 6 del Reglamento de Fiscalización establece.

Es así como resulta inconcuso que en modo alguno la autoridad responsable vulneró los derechos del partido recurrente al no haber emitido el documento que aduce, siendo que no precisa cual fue la medida en que la falta de dichos criterios le generó perjuicio, tomando en cuenta que la sanción

que se le impuso en la resolución reclamada no atiende a faltas en la forma en que reportó los ingresos o egresos del año 2013.

Por lo que respecta a su pretensión de que se inapliquen los preceptos reglamentarios en que se basó la Unidad de Fiscalización para proponer al Consejo General la sanción que le fue impuesta, esta resulta **infundada** conforme a lo siguiente.

En primer lugar se tiene que la propuesta argumentativa del incoante se basa en el hecho de que el multicitado reglamento es inconstitucional dado que contraviene lo previsto en el artículo 41 de la Carta Magna, al considerar que en relación a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, la ley desarrollará los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General del citado instituto.

En tal medida considera que, las sanciones emitidas contra el partido político son inconstitucionales porque van contra la voluntad del Constituyente permanente, en relación con la “reserva de ley” establecida para el control, manejo y fiscalización de los recursos partidistas.

Al respecto se tiene que la premisa errónea del partido se da en virtud de que, en términos concretos pretende que se establezca la inconstitucionalidad de un reglamento de fiscalización, dado que refiere que le causan agravio las sanciones impuestas con base en tal reglamento, sólo por el hecho de haberse creado el mismo, violentando el principio de reserva de ley, situación que no es dable considerar dado que en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, no se advierte que exista una reserva de ley que impida que en materia de fiscalización al Consejo General del citado instituto emitir los reglamentos atinentes y necesarios para su función.

Esto es, de acoger la premisa del actor se llegaría al absurdo de declarar la inconstitucionalidad de un reglamento que a su juicio debería contener estatus de ley, y que el mismo debería haber sido expedido por el Congreso de la Unión y en tal medida el procedimiento llevado a cabo con tal reglamentación sería inexistente.

Al respecto, conviene recordar que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

En el caso en estudio, es el artículo 118, párrafo 1, incisos a) y z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se confiere tal potestad al Consejo General del citado instituto.

Tal como lo ha establecido esta Sala Superior en diversas ejecutorias, en función de la complejidad y diversidad de la función pública a cargo del Estado, se ha determinado legalmente, que ciertos organismos autónomos con personalidad y patrimonio propios como lo es, el citado instituto tengan atribuciones reglamentarias a fin de cumplir con las finalidades legales que les han sido encomendadas.

En tal lógica, se tiene que en concordancia con la autonomía de que goza el citado instituto, resulta justificable que pueda expedir los reglamentos atinentes con el fin de constituir los medios jurídicos idóneos y por tanto poder llevar a cabo operativamente, las actividades mencionadas, a las que se encuentra compelida constitucionalmente.

Asimismo en correspondencia con los fines para los cuales fue creado el propio instituto, tales instrumentos normativos, cuentan con efectos vinculantes para entre otros sujetos los partidos políticos.

En efecto, las atribuciones y potestades concedidas a nivel constitucional y legal al Instituto de mérito, deben traducirse para su operación real, en la expedición de los mecanismos jurídicos atinentes con el fin de poder lograr su función.

Ahora bien, respecto al ejercicio de la facultad reglamentaria, éste se encuentra sometido jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa o subordinación jerárquica.

El principio de reserva de ley 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, es el legislador ordinario el que ha de establecer la regulación de

esa materia, al no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento.

El 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, la 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, que dice:

**"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial 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 tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que 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 mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición".

En tal medida, de lo anterior se tiene que, la Unidad de Fiscalización tiene la potestad, como ya se ha analizado, de

presentar ante el Consejo General del citado instituto, para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia y demás acuerdos necesarios para ejecutar su función.

Tal atribución se vio materializada el cuatro de julio de dos mil once, cuando la Unidad de Fiscalización sometió a consideración del Consejo General del citado instituto el proyecto del Reglamento de Fiscalización, el cual en la sesión de la citada fecha fue aprobado por unanimidad.

En tal supuesto, la emisión del Reglamento de Fiscalización de mérito es conforme con la normativa constitucional y legal aplicable al caso, dando sentido y configuración al entramado legal utilizable para la fiscalización de los partidos políticos, con el fin de garantizar los principios de transparencia, uso debido de recursos, certeza y rendición de cuentas.

Por tanto, no existe la violación al principio de reserva de ley aducido por el impetrante, toda vez que la reglamentación da sentido al “cómo” en la medida que es una atribución del propio Consejo General emitir el reglamento de mérito a propuesta de la propia Unidad de Fiscalización, de ahí lo **infundado** de los motivos de agravio.

En otro punto, Movimiento Ciudadano refiere que la creación de la figura del órgano de administración de la coalición, le genera agravio en la medida que se le imponen sanciones por actos que no cometió, esto es el manejo de recurso que está fuera de su control, por tanto, solicita la inaplicación de la porción normativa que regula tal situación.

Los agravios hechos valer devienen **infundados** en atención a lo siguiente.

Para efectos de establecer lo equivocado de la premisa del promovente se estima necesario en primer lugar, citar el que lo alegado se encuentra regulado en el artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización en controversia.

Dicho precepto pertenece al cuerpo normativo del Reglamento de Fiscalización en su Capítulo III. De los Ingresos, Transferencias y Egresos, Sección III. De los Egresos, Apartado II. Manejo de recursos de coaliciones, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 161.**

1. Para el manejo de sus recursos, las coaliciones **podrán**:

...

**b) Convenir que unos de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de esta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de conformidad con lo que determine el convenio de convenio de coalición y lo que acuerde el órgano de finanzas de la coalición**, utilizando para ello una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN-COA, CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición. Las cuentas bancarias a que se refieren los artículo 69, 76 y 170 al 172 del Reglamento deberán abrirse a nombre de ese partido. Los candidatos, o el órgano de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual será expedida a nombre del partido designado, y deberá contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes. El partido designado por la coalición deberá constar en el convenio de coalición correspondiente. El órgano de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla. El órgano de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas."

De la transcripción que antecede, se tiene que el precepto en cuestión establece una potestad facultativa a los partidos políticos integrantes de una coalición, esto es, queda a su voluntad el poder establecer la figura de un responsable de administración.

Al respecto se tiene que los partidos políticos integrantes de la otra Coalición Movimiento Progresista, hicieron uso de la facultad descrita, estableciendo un responsable de administración en la cláusula Séptima, inciso c), del convenio de coalición, designando para tales efectos que el Partido de la Revolución Democrática sería el responsable del manejo de los recursos de la coalición electoral total. La cláusula de referencia es la siguiente:

"...

**SÉPTIMA.-** Que de conformidad con lo que se establece en el artículo 98, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos coaligados convienen en aportar en efectivo la totalidad de los recursos que reciban por concepto de gastos de campañas, de conformidad con lo siguiente:

...

c) Para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, las partes acuerdan constituir un Consejo de Administración que estará integrado por un representante designado por cada uno de los partidos coaligados, **el designado por el Partido de la Revolución Democrática será el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.**

..."

En tal medida, se tiene que la voluntad de los propios partidos coaligados fue la de designar un responsable de administración.

Por tanto, no es dable que el partido político accionante se duele de una figura jurídica bajo la cual, por su propia voluntad se sometió para los efectos de la citada coalición.

Al respecto, se tiene que la doctrina de los actos propios es un principio general de Derecho, fundado en la buena fe que impone un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, siendo contrario a Derecho, desconocer o evitar las consecuencias derivadas de esa situación previamente creada por el propio sujeto.

Esto es, resulta una incoherencia jurídica el intentar desestimar o desconocer una situación jurídica que la conducta propia ha generado, pues esto rompería con el principio de buena fe que deriva de la teoría de los actos propios.

De ahí que, a fin de dotar de certeza a los actos propios, es necesario proteger la confianza suscitada del comportamiento anterior, por lo que resulta contrario a Derecho desconocer los actos previamente realizados.

Por tanto, no es admisible que el partido recurrente pretenda inconformarse con la disposición que establece la figura de un órgano responsable de la administración y rendición de informes tratándose de coaliciones, cuando de forma voluntaria se sometió a dicha figura en el respectivo convenio.

En efecto, de conformidad con su convenio de coalición el Partido de la Revolución Democrática sería del órgano de finanzas de la coalición.



Tal facultad contempla: uso y destino del financiamiento público, erogación de los recursos de las campañas, ingresos percibidos de financiamiento privado o aportaciones de militantes, presentación de informes de gastos de campaña y fiscalización de los recursos, entre otros.

Por tanto, al ser una libre determinación por parte de los partidos integrantes de la coalición el determinar qué partido político será el responsable del manejo de los recursos de la coalición, no puede ser usada como un argumento para establecer que tal potestad deviene inconstitucional.

Aunado a ello, debe considerarse que el establecimiento de un órgano de administración implica que las consecuencias derivadas de ilicitudes respecto el origen, monto, aplicación y destino de los recursos, puedan alcanzar a todos los partidos integrantes de la coalición, en tal medida, es que los motivos de inconformidad hechos valer devienen **infundados**.

En otro orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior resulta **infundado** el motivo de inconformidad que aduce el partido político apelante respecto de la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en base a las siguientes consideraciones.

Al respecto, conviene traer a colación lo establecido en el artículo primero de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que el apelante invoca, relativa a su objeto de aplicación, es cual establece que su observancia obligatoria corresponde a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, los ayuntamientos,

los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las entidades de administración pública paraestatal, federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Con lo anterior se demuestra que dicha ley no resulta aplicable en la materia electoral específicamente, por lo que toca a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, como refiere el apelante.

Al respecto, es el artículo 23 del Reglamento de Fiscalización, el que dispone que para el registro contable de sus operaciones financieras, así como para la elaboración y presentación de los estados financieros los partidos políticos deban apegarse a los pronunciamientos normativos, conceptuales y particulares establecidas en las Normas de Información Financiera.

En el caso, es preciso señalar que la Norma de Información Financiera (NIF B16) denominada “Estados financieros de entidades con propósitos no lucrativos” resulta aplicable a los partidos político nacionales, pues define a estas entidades como aquella unidad identificable que realiza actividades económicas, constituida para la consecución de los fines para los que fue creada, que no subsana económicamente a sus donantes, y que tiene como características, llevar a cabo transacciones no recíprocas, por las cuales obtiene recursos de donantes (financiamiento público), que no reciben una contraprestación, sus actividades consisten en cubrir directa o indirectamente fines de carácter social, no existe participación de que pueda ser vendida, transferida o redimida en la

distribución residual de los recursos en caso de la liquidación de la entidad (ausencia de partes sociales, acciones, pago de dividendos o utilidades).

En consecuencia, los partidos políticos son entidades con propósitos no lucrativos, debido a que los ingresos que obtienen, derivan de un financiamiento público, además, no deducen sus gastos para efectos fiscales.

Sobre esa base, con la entrada en vigor del Reglamento de Fiscalización, sus disposiciones adquirieron obligatoriedad para los partidos nacionales, entre otros sujetos obligados, de ahí que las normas de información financiera sean de estricta observancia para los entes políticos.

Aunado a ello, es importante hacer notar que en la fecha en que la norma reglamentaria controvertida fue aprobada por el Consejo General, o bien, en la fecha en la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, fue el momento en el cual inició el plazo de cuatro días para controvertir el contenido del citado reglamento, situación que no se configuró, situación que hace evidente que el instituto político apelante consintió tácitamente las disposiciones mencionadas y se obligó a su estricto cumplimiento.

En otro de los motivos de disenso formulados Movimiento Ciudadano sostiene que le causa agravio el hecho de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no consideró los casos de excepción legal que se contienen en los artículos 34 y 56 del Reglamento de Fiscalización.

Afirma, que en el Dictamen Consolidado no se tomaron en cuenta las acciones legales llevadas a cabo en el año 2014, mismas que se fueron construyendo durante el periodo de 2013, lo cual se traduce en un acto ilegal y falta de exhaustividad de las probanzas aportadas, soslayando la presunción legal y humana a su favor.

Aduce el partido actor, que en el artículo 34, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, se prevé que la permanencia de un saldo en la contabilidad de los entes fiscalizables, será justificada en la medida en que se acredite una excepción legal, entendiéndose como tales aquellas formas de extinción de las obligaciones que establece del Código Civil Federal, tales como la compensación, confusión de derechos, remisión de la deuda y novación, sin embargo, la autoridad electoral en forma errónea señala que las jurisdicciones voluntarias no pueden ser reconocidas como excepción legal.

Es decir, en concepto del apelante, la responsable no consideró que las jurisdicciones voluntarias pueden ser excepciones legales, esto, cuando se realizaron los actos tendentes a recuperar los saldos en cuentas por cobrar, mismas que se acreditaron con las documentales respectivas, exhibidas ante la Unidad de Fiscalización.

Por tanto, a juicio del apelante la autoridad responsable debió otorgar el valor legal correspondiente a las citadas promociones, máxime que se trata de asuntos en los que Movimiento Ciudadano demandó y resultó ganador en los juicios respectivos, y que si bien, no ha sido posible llevar a

cabo la ejecución de la sentencia, dicha circunstancia no ha sido por situaciones inherentes al partido.

Analizadas en su conjunto las alegación antes precisadas, en consideración de esta Sala Superior, se estiman **infundadas**, porque el recurrente parte del supuesto erróneo de haber acreditado que realizó acciones legales suficientes para hacer efectivos los saldos en cuentas por cobrar que reportó en su informe correspondiente a dos mil trece.

Al respecto, este órgano jurisdiccional ha sustentado que los partidos políticos, como entidades de interés público, para la consecución de sus fines y la realización de sus actividades, tienen derecho a recibir financiamiento público que se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, en términos de lo dispuesto en la propia Constitución y en la ley.

Lo anterior implica también, que en las leyes secundarias se fijen y reglamenten los procedimientos para el control y vigilancia sobre el origen y usos de los recursos con que cuenten los partidos políticos, así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de tales disposiciones.

En este sentido, el financiamiento debe ser objeto de rendición de cuentas por parte del instituto político, el cual será fiscalizado por parte de la autoridad administrativa electoral, para garantizar que el financiamiento público se utilice exclusivamente para las finalidades señaladas.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización, como órgano técnico del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tiene la atribución de la revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Entre los aspectos a revisar, como es el caso del asunto de que se trata, se encuentran los relativos a saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como "Deudores Diversos", "Préstamos al Personal", "Gastos por Comprobar", "Anticipo a Proveedores" o cualquier otra, y si al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúan sin haberse comprobado, éstos serán considerados como no comprobados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

En todo caso, se deberá presentar una relación donde se especifiquen los nombres, las fechas, los importes y la antigüedad de las partidas y asimismo **presentar la documentación que justifique la excepción legal.**

Así, cuando un partido político presente en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar y al cierre del ejercicio respectivo siguiente éstos continúan sin haberse comprobado, es posible que **demuestre** la existencia de una excepción legal, para que no se actualice el supuesto de no tenerlas por comprobadas.

No obstante, tal situación no lo exime de llevar a cabo con posterioridad las actividades necesarias, efectivas, suficientes y

concretas, para la comprobación correspondiente o las indispensables para que sean dadas de baja de la contabilidad conforme a los procedimientos establecidos, pues la norma no puede entenderse en el sentido de que se exima al partido político de que se trate, de realizar tales actividades, toda vez que los efectos de la disposición consisten en una **condición suspensiva** que exime al partido político de comprobar el gasto en ese ejercicio fiscal de manera provisional.

Por tanto, cuando un partido político estime que por virtud de una excepción legal se justifica que determinados saldos positivos permanezcan en las cuentas por cobrar debe demostrar que se encuentra en proceso dicha excepción y que ha realizado todas las actividades necesarias, para su consecución, porque permitir lo contrario implicaría permitir al partido político evadir su obligación general de justificar oportunamente los gastos, lo cual sólo es posible cuando se encuentre plenamente justificada una excepción legal, como sería que se encuentre en trámite una acción judicial encaminada a recuperar las cantidades adeudadas.

En el caso en estudio, aunque por consideraciones diversas a las emitidas por la responsable en cuanto a las acciones legales relativas a la jurisdicción voluntaria que intentó el recurrente para recuperar los saldos a favor reportados, se llega a la conclusión de que en realidad, las acciones legales realizadas por el partido recurrente no tienen vinculación alguna con los supuestos saldos a recuperar.

Es decir, si bien el partido recurrente pretendió demostrar al órgano fiscalizador que tiene saldos a favor por cobrar y que

ha emprendido acciones legales como juicios laborales, diligencias de jurisdicción voluntaria y juicios ordinarios mercantiles diversos en los que ha obtenido sentencias favorables, incluso que ha intentado sin éxito alguno llevar a cabo la ejecución de las ejecutorias, en realidad, tal como consideró la responsable, no se advierte relación existente con el otrora partido político Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano), respecto de las acciones legales ejercidas que justificaran la permanencia de los saldos observados.

Lo anterior, sin dejar de advertir que dichas acciones legales no han tenido objetividad y eficacia alguna para recuperar posibles saldos en favor del partido Movimiento Ciudadano.

En efecto, a partir de la foja 1992 de la resolución impugnada, se advierten los aspectos esenciales siguientes, emitidos por la responsable respecto de la falta de acreditación de la efectividad de las excepciones legales aducidas por el recurrente:

Así, en cuanto a las irregularidades contenidas en la conclusión 26, se advierte un primer saldo de \$717,775.86, correspondiente a los proveedores Alberto Garduño Torres y Alfonso Rojas Morales, y que el partido presentó diversa documentación, de cuyo análisis, se determinó la existencia de constancias vinculadas con los juicios laborales 305/2005 y 309/2005, radicados en la Junta Especial 17 de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, así como con el procedimiento de Jurisdicción Voluntaria 539/2007 que, en su



momento, fue del conocimiento del Juzgado 25 de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En cuanto al juicio laboral 305/2005, no fue posible desprender la existencia de condena económica que involucre al otrora partido político Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano, incluso, la autoridad laboral primigenia, tuvo al actor desistiéndose de la demanda presentada en contra del mencionado instituto político.

Por lo que respecta al juicio laboral 309/2005, no se advirtió que los actores reclamaran prestación alguna al otrora partido político Convergencia, toda vez que dicho partido no fue demandado por los actores, ni le fue reclamado el pago de prestación alguna.

Derivado de lo anterior, sostiene la responsable que no es posible advertir la relación existente con el otrora partido político Convergencia, o bien, de las acciones legales ejercidas que justificaran la permanencia de los saldos observados.

Por cuanto hace al procedimiento de Jurisdicción Voluntaria 539/2007 ante el Juzgado 25 de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la responsable consideró que correspondía al año 2007, en la que exigían la entrega de documentación correspondiente a comprobación y reembolso de gastos y recibos correspondientes por pago de honorarios que no había comprobado el otrora partido político Convergencia.

En dichas diligencia se solicitó la notificación a los ciudadanos Pedro Aguirre Ramírez, Alberto Garduño Torres y

Alfonso Rojas Morales, para que entregaran recibos correspondientes al pago de sus honorarios que no habían comprobado al otrora partido político Convergencia, cuando le prestaron sus servicios, por los montos de \$518,051.09, \$568,275.86 y \$149,500.00, respectivamente.

En su oportunidad se ordenó el archivo del expediente como total y definitivamente concluido.

Ahora bien, en cuanto a los saldos que fueron señalados por \$618,720.00, correspondiente a Desarrollos Instantáneos, S.A. de C.V. y Eventos Instantáneos, S.A. de C.V., el partido presentó acuses de recibo de demandas.

Al respecto, se analizaron tres expedientes que son los relativos a los juicios ordinarios mercantiles 463/2004 y 470/2004, así como ejecutivo mercantil 463/2004, del conocimiento de los Juzgados 42 de lo Civil, 38 de lo Civil y 14 de lo Civil, respectivamente, todos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, incoados por el otrora partido político Convergencia.

A decir del propio partido, dichos adeudos corresponden a los sorteos "Gana a las Carreras" y "Lanza la Moneda".

La responsable advirtió de dichos expedientes que el partido político, en los 3 casos, obtuvo las prestaciones que reclamó de su contraparte desde el año 2005, fecha en la cual quedó en posibilidad de ejecutar las sentencias de mérito, al igual que los incidentes de cuantificación o liquidación de intereses o indemnización en su favor.

Asimismo que las manifestaciones del partido relativas a la búsqueda minuciosa de las personas morales demandadas, en forma extraoficial, a efecto de ejecutar las sentencias referidas sin resultados favorables, no corresponden al ejercicio 2013 sujeto a revisión.

Además sostiene la responsable que de la lectura de los escritos de demanda, así como de las sentencias condenatorias pronunciadas por la autoridad judicial en cada caso, no se advierte la relación que las empresas demandadas guardan con los sorteos de lotería mencionados, sino que los juicios mercantiles tienen su origen en la suscripción de títulos de crédito no pagados, emitidos a favor del otrora Partido Político Convergencia.

Y con independencia de lo anterior, señala la responsable que debido a la inactividad del partido político, los autos de los expedientes mencionados fueron remitidos en diversas ocasiones al Archivo Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Es decir, que el partido político no ha dado el impulso procesal a los procedimientos de cuyas constancias presenta, hasta en tanto se diera por pagado a su entera satisfacción del monto de los adeudos respectivos.

Lo único que se observa es que en los tres expedientes citados, mediante escritos de veinticinco de agosto de 2014, se ha solicitado la expedición de copias certificadas de los expedientes.

Por lo que respecta a los saldos por \$6,960.00, corresponde al proveedor Centro de Investigación y Análisis

Prospectivo, S.A., de C.V., el partido presentó constancias inherentes a la notificación extrajudicial para requerir la entrega de la factura que ampara el pago efectuado por el proveedor por la prestación del servicio.

Se estimó que dichas constancias, no pueden ser consideradas en modo alguno, como una excepción que justifique legalmente la permanencia de saldos en la contabilidad del partido político.

Finalmente, en cuanto a un saldo por un importe de \$380,000.00, el partido pretendió acreditarlo con requerimientos de facturación y dos notificaciones de demanda para llevar a cabo las gestiones para la recuperación de saldos, pero dichas notificaciones son de fecha catorce de julio de dos mil catorce, es decir, no realizó dichas gestiones durante dos mil trece, que es el periodo a comprobar.

Tal como se ha señalado, las alegaciones expuestas por el recurrente son infundadas porque en realidad no se advierte relación alguna entre las cantidades reportadas como saldos por recuperar con las supuestas acciones legales intentadas, que en todos los casos quedaron desvirtuadas, ya fuere porque Movimiento Ciudadano no fue parte demandada en los juicios laborales referidos, porque en los juicios mercantiles los documentos base de la acción no tenía vinculación alguna con actividades relacionadas con las finalidades de un partido político, o bien porque en los casos de jurisdicción voluntaria intentados, dichos procedimientos sólo estaban encaminados a obtener documentos comprobatorios de gastos por honorarios.

Y lo que es más evidente, que dichas acciones legales con las que se pretendió demostrar las excepciones legales por el partido recurrente, no corresponden en ninguno de los casos con los saldos por recuperar del ejercicio 2013. De esa manera, las acciones referidas por el partido recurrente, no lograrían su objetivo de recuperar saldos del ejercicio 2013.

La obligación del partido político consiste en demostrar indefectiblemente la realización del gasto de que se trate en el ejercicio correspondiente, y cuando se permite mencionar la existencia de una excepción legal como la recuperación de la cantidad adeudada por la vía judicial, únicamente se trata de una condición suspensiva que permite acreditar con posterioridad el gasto, o darlo de baja mediante el procedimiento al respecto.

De este modo, no es posible aceptar la posición del partido impugnante, en el sentido de que la sola mención de la existencia de la excepción legal fuera suficiente para tener por satisfecho el requisito reglamentario; no es legalmente aceptable eximir a los partidos políticos de su obligación de acreditar determinados gastos, con el sólo hecho de que los mismos se incluyeran en los informes, pues constituiría un fraude a la ley, al permitir que un partido político realizara gastos con financiamiento público, sin que tuviera la obligación de demostrar que destinó los recursos a las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

Similares consideraciones son aplicables en cuanto a la impugnación de la conclusión 27, en las que determinó la irregularidad por inconsistencia en saldos de cuentas por pagar,

por las cantidades de \$174,000.00 y \$50,000.00, respectivamente.

Lo anterior, porque como claramente se advierte de los documentos aportados por el partido recurrente, las gestiones para amparar las acciones legales, consistente en 2 demandas y un convenio de reconocimiento de adeudo, fueron llevadas a cabo en el ejercicio dos mil catorce y no durante el ejercicio dos mil trece, razón por la cual, tal como lo expone la responsable, resultan insuficientes para subsanar las irregularidades detectadas en el informe respectivo.

Como consecuencia de lo antes expuesto, deviene **infundada** la alegación del partido recurrente emitidas en relación con la falta de fundamentación y motivación de las consideraciones expuestas en relación con la falta de eficacia de la jurisdicción voluntaria, porque con independencia de lo sostenido por la responsable, lo cierto es, que sí se pronunció al respecto, y que el instituto político apelante no demostró que las acciones legales emprendidas tuvieran relación alguna con la rendición de sus informes correspondientes al periodo del año 2013.

En otro punto, Movimiento ciudadano señala que le causa agravio el hecho de que, en el dictamen se haya ordenado en la conclusión 38 –que corresponde al inciso f) de la resolución- el inicio de un procedimiento oficioso, mismo que, a su juicio, corresponde a la revisión del Informe Anual del ejercicio 2013 del Partido de la Revolución Democrática.

El referido motivo de disenso, a juicio de este órgano jurisdiccional debe estimarse como **infundado**, puesto que no existe menoscabo alguno en la esfera de derechos del instituto político apelante, ya que el hecho de que la autoridad responsable haya ordenado el inicio de un procedimiento oficioso, no implica violación alguna, sino que por el contrario, la responsable consideró oportuna la instrucción de tal procedimiento, con la finalidad de determinar con certeza, si los gastos relacionados con la contratación de servicios por la fabricación de propaganda utilitaria, que asciende a \$23,606,000.00, fueron reportados en los informes correspondientes al Proceso Federal Electoral 2011-2012, además, de que en dicho procedimiento tendrá la oportunidad de hacer valer los que a su derecho convenga con la finalidad de acreditar que no ha cometido infracción alguna.

Aunado a ello, mediante Acuerdo CG391/2011, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, se pronunció *“sobre la solicitud de registro del convenio de coalición total para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como candidatos Senadores y Diputados por el principio de mayoría relativa, presentado por los Partidos Políticos Nacionales de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, para contender en el proceso electoral federal 2011-2012”* aprobándola en sus términos.

En el citado convenio en la cláusula séptima, inciso c), los partidos coaligados expresamente dispusieron que *“Para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, las partes acuerdan constituir en*

*Consejo de Administración que estará integrado por un representante designado por cada uno de los partidos coaligados, el designado por el Partido de la Revolución Democrática será el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral”*

Es por ello, que si por un lado la instrumentación del procedimiento oficioso se ordenó a partir de la documentación presentada por el Partido de la Revolución Democrática, ello atendió a que las partes convinieron voluntariamente que éste sería el responsable financiero de la coalición, de ahí que la responsable, al no tener certeza del registro contable de las erogaciones presuntamente benéficas de los candidatos en las campañas de la otrora coalición “Movimiento Progresista”, determinara el inicio del mencionado procedimiento, sin que ello prejuzgue, sobre la responsabilidad que en su caso los integrantes de la citada coalición pudieran tener, por tanto, es dable concluir que la simple determinación de la autoridad responsable de iniciar un procedimiento oficioso, no le depara perjuicio alguno a Movimiento Ciudadano.

Finalmente, a juicio de esta Sala Superior se estima **inoperante** el argumento relativo a que se sanciona al partido apelante imponiéndole una sanción “equivalente” a todos los partidos integrantes de la otrora coalición “Movimiento Progresista”, ello, porque lo único que determinó la autoridad administrativa fue el inicio de un procedimiento oficioso.

En efecto, el partido apelante aduce que:



“Consideramos que resulta violatorio que la autoridad responsable solicite la apertura de un procedimiento oficioso en relación a una supuesta irregularidad reportada, misma que se desprendió del informe correspondiente al ejercicio 2013, en donde supuestamente se omitió presentar la documentación correspondiente a gastos de campaña 2012, por una cantidad de \$23,606,000.00.

Sin embargo, la autoridad responsable no toma en cuenta las circunstancias del caso, como lo es que el mismo se derivó de la revisión de informes de los gastos ordinarios del Partido de la Revolución Democrática, en consecuencia Movimiento Ciudadano no tuvo injerencia alguna, ni conocimiento de dichos gastos, por lo tanto no es dable sostener que por un hecho imputable a uno sólo de los partidos que en ese proceso electoral se coaligaron, quieran hacer coparticipes y responsables a los demás.

“Sin soslayar que se sanciona por no reportar y además se determina como un rebase de los topes de gastos de campaña, imponiendo sanciones “**equivalentes**”, a todos los partidos integrantes de la otrora coalición;...”

Lo anterior, hace evidente que el citado instituto político no ha sido objeto de sanción alguna en la que se haya impuesto sanciones equivalentes a los integrantes de la mencionada coalición, pues lo único que determinó la responsable fue el inicio de un procedimiento sancionador por la supuesta irregularidad detectada, de ahí lo inoperante del agravio.

En consecuencia, al haber resultado inoperantes e infundados los motivos de disenso expuestos por Movimiento Ciudadano lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **confirma**, por lo que hace a Movimiento Ciudadano, la resolución **INE/CG217/2014** emitida por el

Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitida el veintidós de octubre del año próximo pasado.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** al partido recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y, **por estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior con apoyo en lo que disponen los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 84, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase la documentación correspondiente y remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**