

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-362/2016

RECURRENTE: PARTIDO NUEVA
ALIANZA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIOS: LUCÍA GARZA
JIMÉNEZ Y ERNESTO CAMACHO
OCHOA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve el recurso de apelación citado al rubro, en el sentido de **confirmar** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña de los Diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en la que impuso una sanción al recurrente.

R E S U L T A N D O

Del expediente al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

1. Jornada electoral. El cinco de junio de dos mil dieciséis se llevó a cabo la jornada electoral, a fin de elegir a los ciudadanos que

SUP-RAP-362/2016

ocuparán los cargos de elección popular para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

II. Resolución impugnada. El catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG572/2016**, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por el que se, por el que se le impuso una multa de \$1,138,990.56 (un millón ciento treinta y ocho mil novecientos noventa pesos 56/100) al Partido Nueva Alianza.

III. Recurso de apelación.

1. Demanda. El dieciocho de julio del presente año, la parte recurrente interpuso el medio de impugnación a fin de controvertir la citada resolución del Consejo General.

2. Trámite y sustanciación. El veintitrés de julio del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el oficio **INE-DJ/1685/2016**, signado por la Directora de Normatividad y Contratos del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió la documentación atinente al presente medio de impugnación.

3. Turno. En la propia fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-362/2016**, y

turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado instructor, radicó, admitió la demanda y cerró la instrucción del presente recurso de apelación.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político nacional, en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña correspondiente al proceso electoral para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. Los artículos 9 párrafo 1, 40 párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen los requisitos de procedibilidad que se satisfacen en el caso, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. El escrito de impugnación se presentó ante la autoridad responsable, en la demanda se hace constar el nombre del partido apelante, domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basan las impugnaciones, así como los preceptos presuntamente violados; por último, se hace constar la firma autógrafa del representante del instituto político recurrente.

b) Oportunidad. La demanda del recurso de apelación se interpuso oportunamente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en los artículos 7 y 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la resolución impugnada fue emitida el catorce de julio de dos mil dieciséis.

En tanto que el medio de impugnación fue presentado el dieciocho de julio siguiente; es decir dentro de los cuatro días que señala el artículo 8, de la ley procesal electoral, por lo que es evidente que el medio de impugnación se interpuso de manera oportuna.

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, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que exige que el recurso de apelación se haga valer por un instituto político.

En el caso, el medio de impugnación citado al rubro se interpuso por el partido Nueva Alianza.

En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que Roberto Pérez de Alva Blanco, representante propietario del Partido Nueva Alianza, ante el Consejo General, toda vez que existe constancia con la que acredita esa calidad.

Lo anterior, de conformidad 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) Interés Jurídico. El partido recurrente interpuso el presente recurso para controvertir la resolución del Consejo General, en la que se le sancionó al recurrente, con diversas multas, por la presunta inobservancia a la obligación establecida en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización y, por ende, tal circunstancia le otorga interés jurídico para interponer este medio de impugnación.

e) Definitividad. Se cumple con este requisito, dado que, según la legislación aplicable, no existe medio de impugnación diverso para modificar o revocar una determinación emitida por el Consejo General, por tanto, el acto es definitivo para efectos de la procedencia del presente recurso.

TERCERO. Consideración previa. Por Acuerdo General 3/2016, aprobado por el Pleno de la Sala Superior, se facultó al personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para realizar las consultas al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), a través de las claves que fueron entregadas a este órgano jurisdiccional por parte del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de poder analizar y responder los disensos hechos valer en los medios de impugnación en materia de fiscalización que así lo requieran.

Esta Sala Superior determinó que, conforme a las nuevas reglas en materia de fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos y candidatos independientes que contienden en los diversos procesos electorales, así como la implementación de tecnologías de la información para la rendición de cuentas por parte del Instituto Nacional Electoral, sustituyen la presentación de informes en formatos físicos, por la presentación en línea a través del sistema referido.

Al respecto, para el examen de los medios de impugnación promovidos en contra de las resoluciones derivadas de la revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en los escritos de demanda de los medios impugnativos de referencia,

se consideró necesario consultar los registros relativos a las operaciones contables incorporadas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) lo que requiere el acceso al sistema de contabilidad, a fin de llevar a cabo la revisión, consulta y verificación de información en materia de fiscalización de los sujetos obligados.

En ese sentido, al controvertirse el resultado de la fiscalización de recursos públicos, el acceso a la información permitiría analizar en cada caso en concreto, la documentación que permitirá resolver los planteamientos, por tanto, se hace necesario que las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales habiliten al personal jurisdiccional para que tengan acceso a tal sistema.

En ese tenor, el Instituto Nacional Electoral consideró la necesidad de permitir a este órgano jurisdiccional la consulta al multimencionado sistema en línea y, en consecuencia, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral otorgará a los usuarios acreditados por las Magistradas y los Magistrados de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el *perfil de consulta*, las claves de acceso al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) según lo previsto en el artículo 40, párrafo 1, inciso c), del Reglamento de Fiscalización.

De manera que, asignadas las claves de acceso, el personal jurídico designado por las Magistradas y los Magistrados de las Salas

SUP-RAP-362/2016

Superior y Regionales, es factible consultar directamente el Sistema Integral de Fiscalización para contar con la información que permita la resolución de los medios de impugnación en materia de Fiscalización.

Por tanto, para resolver la controversia concreta planteada por el Partido Nueva Alianza, de ser el caso, se analizarán las constancias necesarias incorporadas al citado sistema integral de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, conforme con lo establecido en el Acuerdo General de mérito.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Resumen de Agravios

En el primero de los agravios el partido político recurrente controvierte las **conclusiones 6, 7 y 7.a** de la resolución impugnada, porque en su concepto, los criterios sancionadores aplicables a los registros extemporáneos, mediante los cuales se multa con porcentajes diferenciados (5%, 15% y 30%) respecto del monto total de lo reportado fuera de plazo, son desproporcionados si se considera que la naturaleza de la falta no imposibilita la labor fiscalizadora de la autoridad, sino que la posterga.

La responsable interpretó de manera errónea el artículo 38, numerales 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, al estimar que el

registro extemporáneo de operaciones provoca que la fiscalización sea incompleta y que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos.

En todo caso, la autoridad tendría la obligación de señalar cómo es que, el supuesto registro extemporáneo, dio lugar a que la fiscalización fuera incompleta, pues no basta que utilice argumentos dogmáticos como es que el registro extemporáneo *“trae consigo la no rendición de cuentas”* o que *“impide garantizar la claridad necesaria en el origen de los recursos”*.

La autoridad responsable confunde los efectos que puede tener una falta como el registro extemporáneo de operaciones, con los efectos que son propios de una omisión de presentar informes, pues en el caso no estamos ante la omisión de informar o de registrar operaciones. En ese sentido, el registro extemporáneo, no implica omisión.

Adicionalmente, existe una desproporción en los criterios aplicados por la autoridad responsable, toda vez que la conducta que se pretende inhibir no lesiona el bien jurídico tutelado en forma sustancial.

Como consecuencia de lo anterior, en concepto del partido político recurrente, deben ser revocadas las sanciones, pues considera que carece de sustento la calificación de la falta, en particular respecto

de la trascendencia de las normas transgredidas y los intereses o valores jurídicos tutelados.

Asimismo, argumenta el partido recurrente que el monto total de las operaciones registradas en forma extemporánea como parámetro de individualización de la sanción es ilegal, porque indebidamente considera pólizas que fueron canceladas, lo que no representa la omisión de reportar gastos o registro de operaciones.

Ello, pues la responsable en la conclusión 7, omitió considerar que cuatro operaciones amparadas las pólizas 1, 2, 3 y 4 fueron canceladas, porque correspondían a la contabilidad de diputado constituyente, sino a una diversa cuenta concentradora.

Finalmente, el partido recurrente señala que la sanción impuesta resulta desproporcionada al representar el 16% de la cantidad anual que recibe por financiamiento público ordinario en la Ciudad de México.

II. Consideraciones de esta Sala Superior

Ahora bien, por cuestión de método, el estudio de los agravios planteados se hará en orden diverso al en que fueron formulados, sin que dicho proceder cause perjuicio de los recurrentes pues, lo necesario es que todos sus planteamientos sean objeto de estudio por esta Sala Superior.

Sustenta lo anterior la Jurisprudencia 4/2000 de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN¹."**

Falta sustancial.

En principio, cabe precisar que constituyen hechos no controvertidos que Nueva Alianza incurrió en la comisión de las faltas siguientes:

Conclusión 6. "El sujeto obligado en el periodo normal registró 15 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por \$4,242,409.20 ...".

Conclusión 7. "El sujeto obligado en el primero y segundo periodo de ajuste registró 8 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por \$5,919,973.45 ...".

Conclusión 7.a. El sujeto obligado en el tercer periodo de ajuste registró 8 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por \$129,580.32 ...".

De manera específica los motivos de disenso planteados por el partido político recurrente se dirigen a controvertir las consideraciones de la responsable en cuanto a los elementos para la calificación de la falta, consistentes en: a) La trascendencia de la normativa transgredida, y b) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

El recurrente aduce que se vulneran los principios constitucionales de proporcionalidad y racionalidad, pues se fijan porcentajes

¹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

diferenciados respecto del monto de lo reportado fuera del plazo de los tres días siguientes a la fecha de la operación.

Ello, porque, desde su perspectiva, contrario a lo determinado por el Consejo General, el registro extemporáneo de operaciones contables no afecta la función de fiscalización, aunado a que indebidamente se valoró la trascendencia de las normas trasgredidas, así como los valores jurídicamente tutelados.

Marco Normativo.

El contenido íntegro del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización establece lo siguiente:

Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua.

3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional.

4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.

5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

Esta Sala Superior estima que, en relación a los recursos destinados a financiar las actividades de los partidos políticos durante la época

de campaña en el proceso electoral, el artículo 41 constitucional, Base II, establece:

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

(...)

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los **procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten;** asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, el propio precepto constitucional, en su Base V, apartado B, párrafo tercero, prevé las atribuciones de la autoridad electoral nacional en materia de fiscalización de los recursos partidistas:

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes...

Como se advierte, a partir del texto constitucional se contemplan dos principios relativos al financiamiento de los partidos políticos: Uno de equidad en la contienda electoral, y otro sobre el destino

SUP-RAP-362/2016

del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña electoral.

Se aprecia que la previsión relativa a la necesaria fiscalización, vigilancia y control del origen, uso y destino de los recursos empleados por los partidos políticos y candidatos es de orden constitucional, como también lo es el imperativo de que tales labores de verificación se realicen **oportunamente**, durante el desarrollo de la propia campaña electoral, esto es, **la fiscalización deberá ejercerse a tiempo**, de forma que no se desfase de la revisión de los informes que deben rendir los sujetos obligados.

En tanto, por mandato constitucional se dispuso una reserva de ley, a efecto de la legislación secundaria regular los procedimientos específicos para llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, en relación a su origen, uso y destino para sus actividades proselitistas, así como los límites de tales recursos y las consecuencias por el incumplimiento de las disposiciones en la materia.

En ese sentido, la Ley General de Partidos Políticos, en lo concerniente a la fiscalización de los recursos partidistas dispone:

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

(...)

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;

(...)

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

(...)

s) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley;

(...)

DEL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I

Del Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos

Artículo 59.

1. Cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.

Artículo 60.

1. El sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener las características siguientes:

a) Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;

b) Las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma;

c) Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;

d) Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;

e) Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;

- f) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
 - g) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
 - h) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
 - i) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
 - j) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y**
 - k) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.
2. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.
- (...)

CAPÍTULO II

De las Obligaciones de los Partidos en cuanto al Régimen Financiero

Artículo 61.

1. En cuanto a su régimen financiero, los partidos políticos deberán:
- a) Llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;
 - b) Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios;
 - c) Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;
 - d) Contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el Consejo General del Instituto;
 - e) Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años, y
 - f) Entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente:

I. En un plazo de setenta y dos horas, contado a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, sus estados financieros con un corte de información al momento de la solicitud;

II. Fuera de procesos electorales, el informe de los contratos será presentado de manera trimestral del periodo inmediato anterior, y

III. **La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción**, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

Artículo 63.

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales;

b) Efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

c) Estar debidamente registrados en la contabilidad;

d) Cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y

e) Sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

En este punto, es pertinente citar también, el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización, precepto al cual remite el artículo 38, párrafo 1, controvertido:

Artículo 17.

Momento en que ocurren y se realizan las operaciones

1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A2 "Postulados básicos".

2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

De las normas transcritas se obtiene, medularmente:

SUP-RAP-362/2016

- Que corresponderá al ámbito de responsabilidad de los partidos políticos, lo concerniente a su contabilidad y a la operación del sistema informático a través del cual procesarán sus operaciones contables; sistema a ser implementado, desarrollado y supervisado por el Instituto Nacional Electoral, en función a sus atribuciones fiscalizadoras, las cuales, a su vez, habrán de facilitarse por los referidos institutos políticos, al permitir a tal autoridad el acceso a la información concerniente a las fuentes y destino de su financiamiento, mediante su reporte a través del sistema en cuestión.
- Ese sistema deberá conformarse por registros, procedimientos e informes que permitan la captación, valuación, reporte e identificación de las transacciones motivadas por la actividad financiera partidista, esto es, de sus operaciones presupuestarias, de sus ingresos y egresos.
- Los registros de cada operación, efectuados en el sistema en comento, habrán de ser congruentes y ordenados, de manera que resulten aptos para producir estados financieros **en tiempo real, esto es, en forma inmediata, a fin de procurar la transparencia y la rendición de cuentas en los recursos partidistas**; además, respecto a los gastos de los partidos o candidatos, deberán atender a los criterios que favorezcan su eficiencia, eficacia, racionalidad, economía y control, en función de los principios de transparencia y control de cuentas.

- Una de las obligaciones de los partidos políticos, en cuanto a su régimen financiero, consiste en generar estados financieros **confiables y oportunos**, en términos monetarios, a los cuales tendrá acceso la autoridad fiscalizadora, en los plazos señalados por la Ley.
- En el caso de la información de los ingresos y egresos durante las campañas electorales, así como de los contratos que respalden los gastos partidistas, el plazo máximo para informarlos a la autoridad, será de tres días, posteriores a la recepción del recurso en efectivo o en especie, cuando se trate de ingresos, o siguientes al pago, al respectivo acuerdo de voluntades o a la entrega del bien o prestación del servicio, cuando se trate de gastos.

Por consiguiente, la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones invocadas permite concluir que los objetivos de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad electoral nacional, radican en asegurar la transparencia, equidad y legalidad de la actuación de los partidos políticos para la consecución de sus fines, cuando involucra la aplicación de los recursos recibidos para ello, esto es, en el origen, uso y destino del financiamiento que reciben.

Así, el ejercicio puntual de las tareas de fiscalización constituye un aspecto fundamental para fortalecer y legitimar la concurrencia democrática en el sistema de partidos, mediante la transparencia de la actuación partidista frente a la sociedad.

SUP-RAP-362/2016

De ese modo, la prerrogativa que se otorga los partidos políticos de recibir financiamiento para emplearlo, ente otros objetivos, con propósitos proselitistas, conferida por el orden constitucional y legal para permitirles alcanzar sus fines, conlleva la obligación de cumplir con las exigencias impuestas por el propio orden, para permitir la revisión de las operaciones realizadas con los recursos comprendidos en ese financiamiento.

Por ello, la legislación electoral general, como ley marco, acorde con el mandato constitucional, establece diversas normas dirigidas a asegurar una mejor fiscalización y rendición de cuentas sobre el origen, manejo, y destino de los recursos a disposición de los partidos políticos, primordialmente, para garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral, y también, para transparentar en mayor medida la utilización de tales recursos.

Ahora, la Sala Superior estima que debe tenerse en cuenta el espíritu impulsor de la reforma constitucional en materia político-electoral, promulgada en dos mil catorce, ya que uno de sus rubros principales consistió, precisamente, en fortalecer la fiscalización de los recursos recibidos por los partidos políticos y candidatos, con la firme convicción de lograr un ejercicio racional y responsable de aquéllos.

En efecto, una de las iniciativas que culminó con la señalada reforma, sostuvo que:

(...)

Un aspecto pendiente de las anteriores generaciones de reformas electorales ha sido la efectiva vigilancia y fiscalización de los actos y recursos de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos. El sistema con que contamos es ineficiente, puesto que no se han logrado fiscalizar con prontitud los gastos de precampaña y campaña...

Lo anterior se debe a la existencia de débiles mecanismos de control para la fiscalización del financiamiento político-electoral, lo que compromete gravemente la equidad y transparencia en la competencia electoral...

Esta iniciativa tiene también la pretensión de encontrar mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan.

(...)

En ese tenor, y en cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto atinente a la citada reforma constitucional, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, incorporando un sistema de fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, a través de procedimientos que permitieran efectuar tal fiscalización de forma expedita y oportuna, durante la campaña electoral, bajo la lógica del principio de máxima publicidad y transparencia, con miras a potencializar el control de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Como parte de ese nuevo marco regulatorio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias previstas en el artículo 44, párrafo 1, incisos gg) e ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitió el Reglamento de Fiscalización aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

Caso concreto.

Conforme con lo anterior, se desestima el planteamiento del recurrente porque el registro extemporáneo de operaciones contables debe considerarse como una falta sustancial, al afectar de manera directa los valores jurídicamente protegidos, particularmente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Al respecto, se estima correcta la resolución reclamada, ya que lo previsto por el artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, en cuanto a que los partidos políticos y candidatos deberán registrar a través del sistema de fiscalización en línea, sus operaciones contables en tiempo real —dentro de los tres días posteriores— y que las operaciones fuera del plazo establecido serán considerados como falta sustantiva y sancionada por el Consejo General del INE, es una medida racional para permitir la oportuna verificación de las transacciones financieras por aquéllas celebradas, de manera inmediata al momento en que se efectúan, ya sean ingresos, desde que se reciben en efectivo o especie, o gastos, desde que se pagan, se pactan o se recibe el bien o servicio y en caso de no cumplir con dicho plazo, deberá de considerarse como una falta sustantiva y estará sujeta a ser sancionada.

Lo anterior se corrobora con lo establecido en los artículos 60, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, y 35 del

Reglamento de Fiscalización, conforme a los cuales, el sistema de contabilidad en línea tiene entre otros objetivos, permitir a la autoridad fiscalizadora el acceso a los registros contables de partidos políticos y candidatos, efectuados por ese conducto, para su revisión; además de posibilitar la verificación automatizada de la autenticidad de la información reportada.

Objetivos sustentados en la legítima finalidad, constitucional y legalmente establecida, de alcanzar una efectiva y completa revisión de los recursos utilizados por los partidos políticos, entre otros casos, cuando se destinan a financiar actividades proselitistas, debido a las implicaciones que pueden ocasionar en la equidad de la elección de que se trate, pudiendo repercutir, incluso, en la validez de los comicios, cuando se rebasa el tope de los gastos de campaña en el porcentaje y condiciones previstas en el artículo 41 de la Ley Fundamental, en su base VI.

Así, se estima que el precepto reglamentario tiene la finalidad de tutelar la equidad en el uso de los recursos, de manera eficaz y oportuna, incluso antes de que concluya el respectivo proceso comicial, al posibilitar que la autoridad despliegue sus atribuciones fiscalizadoras, con el fin de verificar que los contendientes no se beneficien de la obtención o aplicación indebida de recursos durante una campaña y que respeten los límites legales, aparte de dar plena efectividad a la revisión y control de tales recursos, que resultan consustanciales al esquema de transparencia y rendición de cuentas de una sociedad auténticamente democrática y, en esa medida, del sistema de partidos inmerso en ella.

SUP-RAP-362/2016

Igualmente, los preceptos son aptos para detectar e inhibir prácticas infractoras que podrían implicar un ocultamiento del origen del financiamiento o del gasto en exceso o un propósito fraudulento de evadir sus límites legales, mediante la omisión de su reporte; todo ello, en estrecha vinculación a la referida finalidad, que redundaría en beneficio de la preservación de condiciones equitativas en el financiamiento público otorgado para proselitismo electoral y de los citados postulados de transparencia y rendición de cuentas.

Sin que la implementación de lo previsto en dichas disposiciones, lesione o incida en el ejercicio de la prerrogativa partidista de acceder a las fuentes de recursos autorizadas constitucional y legalmente para financiar sus actividades de campaña, de emplear tales recursos con esos objetivos, ni mucho menos en los fines constitucionales encomendados a esos entes políticos, vinculados estrechamente al impulso de la participación democrática, a la integración de la representación popular y al acceso ciudadano al ejercicio del poder.

Con dicha normativa se pretende proteger —se reitera, la equidad en el proceso electoral— ya que, además de no afectar la legal obtención de financiamiento, tampoco supone una restricción a la realización de actos de campaña a través de la respectiva aplicación de recursos, al tiempo que favorecen la transparencia en el manejo de éstos.

También resultan acordes con instrumentos de derecho convencional suscritos por el Estado mexicano, en particular, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción —vigente para nuestro país desde el catorce de diciembre de dos mil cinco— cuyo artículo 7, numeral 3, se refiere al compromiso de *“adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de partidos políticos”*.

Lo anterior, inscrito en el contexto del interés multilateral en tutelar los valores de la democracia, a través de la prevención, detección y disuasión de actos apartados del orden legal, entre los cuales puede considerarse, la distracción de los recursos de los partidos políticos hacia propósitos ajenos a sus fines, que, en el caso mexicano, se precisan desde el orden constitucional.

De esta manera, el artículo 38, numeral, 5 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, prevé que el registro de operaciones fuera del plazo reglamentario es una falta sustantiva y será sancionada conforme con los criterios establecidos por el propio Consejo General del Instituto.

En el contexto establecido, si el bien jurídico tutelado por la norma infringida respecto de la conducta señalada en las conclusiones aludidas, es garantizar la certeza y transparencia en el origen y destino de los recursos mediante la verificación **oportuna**, a través del registro en **tiempo real** realizado por los sujetos obligados en el manejo de sus recursos, en el presente caso las irregularidades imputables al ente político se traduce en una infracción de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de comprobar el origen de los recursos.

En razón de lo anterior, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en una falta sustancial o de fondo, cuyo objeto infractor concurre directamente en no tener certeza respecto a los recursos obtenidos y reportados por el partido y, por tanto, el Consejo General de manera correcta estimó que debía calificarse a la falta como grave ordinaria.

Es aplicable *mutatis mutandi*, la jurisprudencia 9/2016 de esta Sala Superior, intitulada **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA²**.

² De lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 443, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar, dentro del plazo previsto, los respectivos informes de precampaña y campaña, con la finalidad de transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora. En ese sentido, la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como lo es la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, debe considerarse como una falta sustantiva, por tratarse de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de

Conforme con lo anterior, no asiste la razón al recurrente, cuando aduce que la responsable realizó una indebida calificación de la falta, pues como se ha demostrado, el registro extemporáneo de operaciones trastoca de manera directa los bienes y valores jurídicamente protegidos por la normativa electoral en materia de fiscalización.

Criterios de individualización de la sanción (5%, 15% y 30%).

Ahora bien, respecto del agravio en el cual la autoridad determinó la sanción con base en porcentajes diferenciados (5%, 15% y 30%) respecto del monto de lo reportado fuera del plazo de 3 días siguientes a la fecha de la operación, se considera **infundado**.

Este órgano jurisdiccional ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos.

SUP-RAP-362/2016

En el ejercicio de la mencionada potestad, el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, porque constituye una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En el Derecho Administrativo Sancionador, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, debe actuar con mesura al momento de sancionar. Por ello, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en

particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive de forma apropiada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

Para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;

- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones,
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

Cabe precisar que, para tal efecto, la responsable debe observar, diversos criterios básicos tales como: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia, como se puede constatar de la lectura de los preceptos reglamentarios que se insertan a continuación:

Artículo 328. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias en que se produjo la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- I. El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la infracción;

- IV. La capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso;
- V. Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- VI. La afectación o no al financiamiento público, si se trata de organizaciones o coaliciones;
- VII. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VIII. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En el caso, la autoridad responsable sostuvo lo siguiente:

43.1 Registro extemporáneo de operaciones, Sistema Integral de Fiscalización. De conformidad con el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, la obligación de reportar operaciones en tiempo real, obedece al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir hacer el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización), el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

En virtud de lo anterior, el Reglamento de Fiscalización fue modificado para sancionar el registro de operaciones fuera del plazo previsto en dicho cuerpo dispositivo—desde que ocurren las operaciones de ingresos y egresos hasta tres días posteriores a su realización—como una falta sustantiva.

Ahora bien, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Así, es indispensable tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNBV, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados.

En consecuencia, para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se ponderó graduarlo en periodos para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor

SUP-RAP-362/2016

oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (15 al 19 de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. Lo anterior va de un 5% a un 30% del monto involucrado.

Finalmente, es oportuno señalar que esta gradualidad no es un criterio novedoso, dado que este Consejo General en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña lo aplicó en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de esta conducta.

A juicio de esta Sala Superior, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización, como se explicará a continuación.

Ahora bien, las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente: **1.** La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral; **2.** El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el

registro de operaciones fuera del plazo mencionado; **3.** Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados; **4.** Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (15 al 19 de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor y, **5.** Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada.

Es decir, la responsable decidió establecer porcentajes distintos, en la imposición de sanciones por operaciones de registro en el SIF realizadas fuera de plazo reglamentario, sobre la base de diversos criterios: **1.** El de oportunidad, con la que deben ser realizados los

registros de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, de manera que la autoridad administrativa electoral pueda realizar sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral; **2.** El de proporcionalidad entre el grado de la sanción a imponer y el grado de afectación al ejercicio oportuno y eficaz de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, de manera que, a mayor retraso, mayor afectación y, por ende, mayor sanción; **3.** El de la existencia de precedentes en la aplicación de un método similar de gradualidad en procedimientos de fiscalización con motivo de la revisión de informes de precampaña y, **4.** El de la necesidad de adoptar una actitud de mayor rigurosidad, derivada de la conducta de los sujetos obligados a reportar operaciones en el SIF con motivo de la rendición y revisión de informes de precampaña, pues a pesar de que se impusieron sanciones del 3% y 10% del monto de lo reportado extemporáneamente, las conductas sancionadas no fueron del todo inhibidas, sino que fueron replicadas al reportar operaciones relacionadas con la etapa de campaña electoral, de tal suerte que se estaba ante la necesidad de encontrar una medida de mayor fuerza, capaz de generar dicho efecto inhibitorio.

Para esta Sala Superior, los porcentajes establecidos en la resolución reclamada, en relación con el monto de las operaciones reportadas al SIF fuera de plazo, fueron previsibles por los sujetos obligados, además de ser necesarios, razonables, proporcionales y objetivos.

Lo señalado es así, porque previamente, la autoridad administrativa electoral había establecido criterios para imponer sanciones entre el 3% y 10% del monto involucrado, con motivo de la revisión de los informes de precampaña en el procedimiento electoral que se revisa y, ante la persistencia de la conducta infractora consistente en reportar operaciones al SIF en forma extemporánea, fue necesario implementar medidas de mayor efectividad, como la de establecer porcentajes entre el 5% y el 30% del monto de lo reportado extemporáneamente, sobre la base de datos objetivos, como son el menor o mayor retraso y, como consecuencia, la menor o mayor afectación al ejercicio pleno de las facultades de fiscalización de la autoridad.

De esa manera, si existió retraso en el registro de operaciones en el SIF; pero fue mínimo, a grado tal que no se afectó sustantivamente la facultad fiscalizadora de la autoridad, el porcentaje aplicado sería el menor (de 5%); pero si el retraso fue de tal magnitud, que hiciera materialmente imposible el ejercicio de tales facultades, el porcentaje aplicable podría ser hasta del 30% sobre el monto involucrado, en la inteligencia de que, el porcentaje mínimo a aplicar no podía ser del 3%, porque la persistencia en la conducta infractora de los sujetos obligados, a quienes se les había aplicado dicho porcentaje de fijación de multas con motivo de registro de operaciones fuera de plazo en sus informes de precampaña, indicaba que tal medida no había causado el efecto disuasivo deseado.

Además de lo señalado, es patente que, con el criterio y los porcentajes aplicados en la resolución impugnada, la responsable busca disuadir de manera efectiva la conducta infractora, para subsecuentes ocasiones.

En la especie, del dictamen consolidado respectivo la autoridad fiscalizadora determinó, en la parte atinente, lo siguiente:

Por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial consistente en haber omitido realizar registros contables en tiempo real, se vulneran sustancialmente los principios de transparencia y de certeza en el origen de los recursos.

Así las cosas, **una falta sustancial que trae consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el origen de los recursos**, por consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral.

Debido a lo anterior, el sujeto obligado de mérito violó los valores sustanciales, ya señalados, y afectó a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En las **conclusiones 6, 7 y 7.a** el instituto político en comento, vulneró lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, que a la letra señala:

Reglamento de Fiscalización

"Artículo 38

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta

sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto”.

El artículo 38, numeral 1, refiere la obligación de los partidos políticos de hacer los registros contables en tiempo real.

Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, **al omitir hacer el registro en tiempo real, es decir, hasta tres días posteriores a su realización, el sujeto obligado retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.**

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, **el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de transparencia y la rendición de cuentas de manera oportuna**, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

En ese entendido, de acuerdo a lo señalado en las bases del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de transparentar la procedencia de los recursos con que cuentan los sujetos obligados y con ello, establecer una forma de control de dichos recursos, para evitar que se den conductas ilícitas o que provoquen actos que vayan en contra de lo señalado por la norma, lo cual vulneraría el Estado de Derecho.

De acuerdo a lo hasta ahora dicho, **al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral**, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que **el hecho de que un ente político no registre a tiempo los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal**

incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de recursos realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.

Coherentemente, el numeral 5 del artículo 38, del Reglamento de Fiscalización establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días contados a aquel en el momento en que ocurrieron se considerarán como una falta sustantiva, pues **al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el ente político obstaculizó la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al obstaculizar la verificación pertinente en el momento oportuno, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.**

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, violando lo establecido en la normatividad electoral. **Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, la fiscalización es incompleta, de acuerdo a los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.**

Así las cosas, ha quedado acreditado que al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el sujeto obligado vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

En este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la protección del principio de certeza en el origen de los recursos de los sujetos obligados tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la transcripción anterior se advierte, sustancialmente, lo siguiente:

- Al actualizarse una falta sustancial consistente en haber omitido realizar registros contables **en tiempo real**, se vulneran sustancialmente los principios de transparencia y de certeza en el origen de los recursos.
- Así las cosas, una falta sustancial que trae consigo **la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el origen de los recursos**, por consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral.
- En las conclusiones 6, 7 y 7.a el instituto político en comento, vulneró lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.
- El artículo 38, numeral 1, refiere la obligación de los partidos políticos de **hacer los registros contables en tiempo real**.
- Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir hacer el registro en tiempo real, **el sujeto obligado retrasa** el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.
- La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de **manera prácticamente simultánea a su ejercicio**,

ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

- Así, el mencionado artículo 38 tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de transparencia y la rendición de cuentas **de manera oportuna**, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

- Al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos **de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.**

- Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un ente político no registre a tiempo los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad **la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita** el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

- Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de recursos realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.
- Coherentemente, el numeral 5 del artículo 38, del Reglamento de Fiscalización establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días contados a aquel en el momento en que ocurrieron se considerarán como una falta sustantiva, pues al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el ente político obstaculizó la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos **al obstaculizar la verificación pertinente en el momento oportuno**, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.
- En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, **impiden que la fiscalización se realice oportunamente**, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, violando lo establecido en la normatividad electoral. Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, **la fiscalización es incompleta**, de acuerdo a los nuevos

parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.

- Así las cosas, ha quedado acreditado que al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el sujeto obligado vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.
- En este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la protección del principio de certeza en el origen de los recursos de los sujetos obligados tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, se constata que, por una parte, la autoridad responsable formuló expresiones en el sentido de que:

- Al actualizarse una falta sustancial consistente en haber omitido realizar registros contables en tiempo real, trae consigo **la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el origen de los recursos**, por consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral.
- Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, **la fiscalización es incompleta, de acuerdo a los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.**

Además, la autoridad responsable de manera preponderante expuso argumentos tendentes a evidenciar que el registro extemporáneo de operaciones **retrasa** el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral y provoca que se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos **de manera oportuna y de forma integral**, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Así, queda demostrado que a pesar de las expresiones de la autoridad responsable expuso consideraciones suficientes y adecuadas dirigidas a evidenciar que el registro extemporáneo **retrasa** el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral y provoca que se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos **de manera oportuna y de forma integral**, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización, sin que se advierta expresión alguna en el sentido de que el registro extemporáneo implique una omisión de proporcionar la información conducente.

Ello, sobre la base de que el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización tiene como propósito fundamental fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de transparencia y la rendición de cuentas **de manera oportuna**, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos

SUP-RAP-362/2016

obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

Consideraciones torales que sustentan de manera preponderante la resolución impugnada sobre la trascendencia de la normativa transgredida y que el recurrente se abstiene de controvertir, por lo que deben seguir rigiendo la calificación de las faltas, de ahí la inoperancia de los motivos de disenso en estudio.

Por ello, resulta **infundado** el planeamiento del partido político recurrente en el sentido de que existe una desproporción en los criterios aplicados por la autoridad responsable, toda vez que la conducta que se pretende inhibir consistente en el registro extemporáneo de operaciones no lesiona el bien jurídico tutelado en forma sustancial.

Ello, porque esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que el reporte extemporáneo de operaciones sujetas a fiscalización, constituye una falta sustantiva.

Monto involucrado (Conclusión 7).

El recurrente aduce que el monto total de las operaciones registradas en forma extemporánea como parámetro de individualización de la sanción, es ilegal, porque indebidamente considera pólizas canceladas, de manera que ello no implica la omisión de reportar gastos o registro extemporáneo de operaciones.

Lo anterior, porque, a juicio del recurrente, respecto de la conclusión 7, la responsable omitió considerar que cuatro operaciones amparadas por las pólizas 1, 2,3 y 4 fueron canceladas ya que no correspondían a la contabilidad de diputado constituyente, sino a la de diversa cuenta concentradora.

De manera que, desde su perspectiva el monto involucrado en la infracción debe corresponder a las cuatro operaciones subsistentes, por un monto de \$10,887.50, y no de \$5,919,973.15, que estableció la responsable.

Se **desestiman** los planteamientos hechos valer por el partido recurrente porque con independencia de que hubieran cancelado las pólizas correspondientes por un lado en la cuenta correspondiente, lo cierto es que las operaciones se efectuaron y se registraron de manera extemporánea.

Lo anterior, porque la cancelación aducida derivó por la reclasificación de la póliza por un error en el registro, más no porque no se hubiera efectuado tal operación.

Al respecto, en el dictamen consolidado se dijo lo siguiente:

**g. Sistema Integral de Fiscalización
Registro de operaciones fuera de tiempo
Primer Periodo**

SUP-RAP-362/2016

➤ Se observaron registros contables extemporáneos que exceden los tres días posteriores a la realización de las operaciones, como se muestra a continuación:

<i>Tipo de póliza</i>	<i>Número de póliza</i>	<i>Descripción</i>	<i>Importe</i>	<i>Fecha de operación</i>	<i>Fecha de registro</i>	<i>Excedente en días</i>	<i>Referencia</i>
Diario	1	Gastos de transporte de material	\$26,680.00	26-04-16	05-05-16	9	(2)
Diario	2	Diarios, centralizado	110,200.00	28-04-16	05-05-16	7	(1)
Diario	3	Ingresos por transferencias	17,245.00	25-04-16	05-05-16	10	(1)
Diario	4	Otros gastos, centralizado	5,568.00	26-04-16	05-05-16	9	(1)
Diario	5	Televisión, centralizado	1,030,625.20	29-04-16	05-05-16	6	(1)
Diario	6	Ingresos por transferencias	208,800.00	27-04-16	05-05-16	8	(1)
Diario	7	Ingresos por transferencias	1,095,063.20	28-04-16	05-05-16	7	(1)
Diario	8	Ingresos por transferencias	143,840.00	27-04-16	05-05-16	8	(1)
Diario	10	Ingresos por transferencias	779,520.00	29-04-16	05-05-16	6	(1)
TOTAL			\$3,417,541.40				

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/12199/16.

Fecha de notificación del oficio: 15/05/2016.

Con escrito de respuesta: Sin número del 20/05/2016.

Aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de contestación al oficio de errores y omisiones notificado por esta autoridad, se constató que presentó documentación mediante el SIF, por lo que se procedió a efectuar su análisis correspondiente.

Las operaciones señaladas con (1) en la columna "Referencia" en el cuadro que antecede, corresponden a transacciones realizadas entre los órganos del partido; por tal razón la observación **quedó sin efectos**.

Por lo que se refiere a la operación señalada con (2) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede corresponde a una operación registrada de manera extemporánea, ya que la norma es clara al establecer (compromisos, facturas, pagos, bienes y servicios devengados) se deben registrar desde el momento en que ocurren o se conocen y hasta tres días posteriores; toda vez que 1 operación por el monto de \$26,680.00 fue registrada sin atender lo antes dispuesto, la observación **no quedó atendida (conclusión 6)**.

Segundo periodo

➤ Se observaron registros contables extemporáneos que exceden los tres días posteriores a la realización de las operaciones, como se muestra a continuación:

Tipo de Póliza	Número de Póliza	Concepto de la póliza	Importe	Fecha de Operación	Fecha de Registro	Excedente en días
Egreso	20	Anticipo a Proveedor Club Universitario de México, A.C.	\$5,279.60	04-05-16	19-05-16	12
Egreso	21	Anticipo a Proveedor Club Universitario de México, A.C.	2,489.00	05-05-16	20-05-16	12
Egreso	22	Pago a Proveedor Marka Creamos lo que Imaginas, S.A. de C.V.	547,531.60	10-05-16	20-05-16	7
Egreso	23	Anticipo a Proveedor Multigráfica Publicitaria S.A. de C.V.	72,384.00	10-05-16	20-05-16	7
Egreso	24	Anticipo a Proveedor Multigráfica Publicitaria, S.A. de C.V.	72,384.00	12-05-16	20-05-16	5
Egreso	25	Anticipo a Proveedor Grupo Creativo Polanco S.C.	1,218,000.00	09-05-16	20-05-16	8
Egreso	26	Anticipo a Proveedor Marka Creamos lo que Imagina, S.A. de C.V.	80,040.00	06-05-16	20-05-16	11
Egreso	27	Anticipo a Proveedor Octavio Cabrera Contreras.	92,539.00	06-05-16	20-05-16	11
Egreso	28	Anticipo a Proveedor Marka Creamos Lo Que Imaginas, S.A. de C.V.	561,440.00	06-05-16	20-05-16	11
Egreso	29	Anticipo A Proveedor Yoselin Medrano Rueda.	28,884.00	16-05-16	20-05-16	1
Egreso	30	Anticipo A Proveedor Jaqueline García Hernández.	475,600.00	16-05-16	20-05-16	1
Egreso	31	Anticipo a Proveedor Impacto en Imagen y Color, S. de R.L. de C.V.	811,420.00	16-05-16	20-05-16	1
Egreso	32	Anticipo a Proveedor Impresores en Offset, S.C. de R.L. de C.V.	243,600.00	04-05-16	20-05-16	13
Egreso	36	Pago A Proveedor Radiomovil Dipsa, S.A. De C.V.	4,138.00	22-04-16	20-05-16	25

SUP-RAP-362/2016

Tipo de Póliza	Número de Póliza	Concepto de la póliza	Importe	Fecha de Operación	Fecha de Registro	Excedente en días
Total:			\$4,215,729.20			

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/13586/16.

Fecha de notificación del oficio: 30/05/2016.

Con escrito de respuesta: NA/CDN/CEF/16/205 del 04/05/2016.

Aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de contestación al oficio de errores y omisiones notificado por esta autoridad, se constató que presentó documentación mediante el SIF, por lo que se procedió a efectuar su análisis correspondiente.

Del análisis a la información que obra en el SIF, se constató que las pólizas detalladas en el cuadro que antecede, corresponden a operaciones registradas fuera de tiempo, ya que la norma es clara al establecer (compromisos, factura, pagos, bienes y servicios devengados) se deben registrar desde el momento en que ocurren o se conocen y hasta tres días posteriores; toda vez que 14 operaciones por el monto de \$4,215,729.20 fueron registradas sin atender lo antes dispuesto, la observación **no quedó atendida (conclusión 6)**.

Periodo de ajuste

Adicionalmente del análisis a la información registrada en el SIF, se constató que el sujeto obligado en los periodos de ajuste registró operaciones, que excedieron los tres días posteriores a su realización, como se muestra en el cuadro:

Tipo De Póliza	Subtipo Póliza	Periodo de la operación	Número de póliza	Concepto	Importe	Fecha de operación	Fecha de registro	Excedente en días	Referencia
Ajuste	Diario	1	4	Aportación de simpatizante en especie	\$ 2,722.50	18-04-16	20-05-16	29	(2)
Ajuste	Diario	2	1	Aplicación anticipo de la póliza de egresos 4 y 22 del proveedor Marka Creamos Lo Que Imaginas SA de CV	2,190,126.40	03-05-16	04-06-16	29	(2)
Ajuste	Diario	2	2	Aplicación anticipo póliza de egresos 25 del	2,436,000.00	03-05-16	04-06-16	29	(2)

SUP-RAP-362/2016

Tipo De Póliza	Subtipo Póliza	Periodo de la operación	Número de póliza	Concepto	Importe	Fecha de operación	Fecha de registro	Excedente en días	Referencia
				proveedor Grupo Creativo Polanco					
Ajuste	Diario	2	3	Aplicación anticipo póliza de egresos 26 del proveedor Marka Creamos Lo Que Imaginas	\$ 160,080.00	03-05-16	04-06-16	29	(2)
Ajuste	Diario	2	4	Aplicación anticipo póliza egresos 28 del proveedor Marka Creamos Lo Que Imaginas SA de CV	1,122,880.00	03-05-16	04-06-16	29	(2)
Ajuste	Diario	2	9	Pago de consumo de alimentos para el evento del 5 de mayo de 2016	5,279.60	03-05-16	04-06-16	29	(1)
Ajuste	Diario	2	10	Pago de consumo de alimentos para el evento del 5 de mayo de 2016	2,489.00	03-05-16	04-06-16	29	(1)
Ajuste	Diario	2	11	Pago manual de identidad	1,218,000.00	03-05-16	04-06-16	29	(1)
Ajuste	Diario	2	12	Aportación en especie banderines	80,040.00	03-05-16	04-06-16	29	(1)
Ajuste	Diario	2	26	Pago evento cierre de campaña	84,042.00	03-05-16	05-06-16	30	(1)
Ajuste	Diario	2	27	Pago alimentos brigadas	22,620.00	03-05-16	05-06-16	30	(1)
Ajuste	Diario	2	29	Registro de aportaciones en especie de simpatizantes folio 10	2,247.00	03-05-16	05-06-16	30	(2)
Ajuste	Diario	2	30	Ingresos por aportación en especie de simpatizantes	4,329.50	03-05-16	05-06-16	30	(2)
Ajuste	Diario	2	31	Registro de propaganda en el metro	2,113,079.78	03-05-16	05-06-16	30	(1)
Ajuste	Diario	2	32	Ingresos por aportación	1,588.05	03-05-16	05-06-16	30	(2)

SUP-RAP-362/2016

Tipo De Póliza	Subtipo Póliza	Periodo de la operación	Número de póliza	Concepto	Importe	Fecha de operación	Fecha de registro	Excedente en días	Referencia
				en especie de simpatizantes					
Ajuste	Diario	3	1	Registro de pago de realización de video recibo de fecha 18/abr/16	2,100.00	01-06-16	19-06-16	15	(1)
Ajuste	Diario	3	3	Registro de evento de cierre de campaña	31,320.00	01-06-16	19-06-16	15	(3)
Ajuste	Diario	3	9	Registros del spot de radio y TV Versión Cangrejero	16,042.44	01-06-16	19-06-16	15	(1)
Ajuste	Diario	3	11	Registro Del Spot De Radio Y Tv Versión Construcción	16,042.44	01-06-16	19-06-16	15	(1)
Ajuste	Diario	3	12	Aportación en especie para evento arranque de campaña Embarcadero de Cuemanco	4,500.00	18-05-16	19-06-16	29	(1)
Ajuste	Diario	3	13	Registros de spot de radio y tv Versión Diversidad	16,042.44	01-06-16	19-06-16	15	(1)
Ajuste	Diario	3	14	Aportación en especie para evento arranque de campaña Embarcadero de Cuemanco	4,618.00	18-05-16	19-06-16	29	(1)
Ajuste	Diario	3	15	Registro del spot de radio y TV Versión Maestros	16,042.44	01-06-16	19-06-16	15	(1)
Ajuste	Diario	3	16	Registro del spot de radio y TV Versión Respeto	16,042.44	01-06-16	19-06-16	15	(1)
Ajuste	Diario	3	17	Registro del spot de radio y TV Versión Nueva Alianza Trump	7,018.57	01-06-16	19-06-16	15	(1)
Ajuste	Diario	3	18	Aportación en especie alimentos del día de la jornada electoral	1,350.00	05-06-16	19-06-16	11	(3)
Ajuste	Diario	3	19	Aportación en especie alimentos del	1,350.00	05-06-16	19-06-16	11	(3)

Tipo De Póliza	Subtipo Póliza	Periodo de la operación	Número de póliza	Concepto	Importe	Fecha de operación	Fecha de registro	Excedente en días	Referencia
				día de la jornada electoral					
Ajuste	Diario	3	20	Aportación en especie alimentos del día de la jornada electoral	1,350.00	05-06-16	19-06-16	11	(3)
Ajuste	Diario	3	21	Aportación en especie alimentos del día de la jornada electoral	1,350.00	05-06-16	19-06-16	11	(3)
Ajuste	Diario	3	22	Aportación en especie gorras playeras camisas y chalecos	52,432.00	18-05-16	19-06-16	29	(3)
Ajuste	Diario	3	23	Aportación en especie de simpatizante	14,655.17	18-05-16	19-06-16	29	(3)
Ajuste	Diario	3	24	Aportación en especie simpatizante	25,773.15	18-05-16	19-06-16	29	(3)
Total					\$9,673,552.92				

Las pólizas señaladas con (1) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, corresponden a transacciones realizadas entre los órganos del partido; por tal razón, la observación **quedó sin efectos**.

De la revisión efectuada a la información presentada en el SIF, se confirma que las pólizas señaladas con (2) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, corresponden a operaciones de ajuste del primer y segundo periodo, las cuales debieron haberse registrado dentro de los tres días posteriores a que se refieren los documentos que amparan 8 operaciones, por un monto de \$5,919,973.45 (**conclusión 7**).

De la revisión efectuada a la información presentada en el SIF, se confirma que las pólizas señaladas con (3) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, corresponden a operaciones de ajuste del tercer periodo, las cuales debieron haberse registrado dentro de los tres días posteriores a que se refieren los documentos que amparan 8 operaciones, por un monto de \$129,580.32 (**conclusión 7a**).

Es relevante el siguiente análisis al Reglamento de Fiscalización en relación a dicho incumplimiento:

"Artículo 38 Registro de las operaciones en tiempo real.

SUP-RAP-362/2016

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto”.

El artículo 38, numeral 1 refiere la obligación de los partidos políticos de hacer los registros contables en tiempo real. Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir hacer el registro en tiempo real, como lo marca el RF, hasta tres días posteriores a su realización, el partido político retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora conozca de manera oportuna la totalidad de las operaciones realizadas por los sujetos obligados y cuente con toda la documentación comprobatoria correspondiente, a efecto de que pueda verificar con seguridad que cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de transparencia y la rendición de cuentas de manera oportuna; por ello, establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban y los egresos que efectúen los sujetos obligados.

En el caso concreto, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el partido político provocó que la autoridad se viera imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior, obstaculizó alcanzar la finalidad perseguida por el nuevo modelo de fiscalización, pues impidió realizar una revisión e intervención más ágil de la información reportada, de forma tal que

la autoridad estuviera en condiciones de auditar con mayor precisión a los candidatos. Esto es, la omisión del sujeto obligado impidió que la autoridad pudiera ejercer sus funciones en tiempo y forma.

Ello es así, al considerar que el SIF es una herramienta que permite a la autoridad optimizar los procesos de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, así como obtener de manera oportuna reportes contables y estados financieros confiables de tal manera que sean de utilidad para realizar los diferentes procesos y procedimientos; adicionalmente, podrá realizar consultas del detalle de la información en diferentes períodos de tiempo. Así, al no obrar en el sistema, de manera oportuna, el registro del universo total de las operaciones llevadas a cabo en beneficio de las campañas, se evitó cumplir con la finalidad para la cual fue diseñado.

En el caso concreto, los sujetos obligados conocían con la debida anticipación los plazos dentro de los cuales debían registrar sus operaciones, pues en términos de lo dispuesto en el artículo 38 del RF, las operaciones deben registrarse contablemente desde el momento en que ocurren y hasta tres días después de su realización.

Así, la satisfacción del deber de registrar las operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, no se logra con el registro en cualquier tiempo, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza y la transparencia en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados, es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un ente político no registre en el tiempo establecido, los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de las operaciones realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.

SUP-RAP-362/2016

Bajo las condiciones fácticas y normativas apuntadas, el numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días, contados a partir de aquel momento en que ocurrieron, se considerarán como una falta sustantiva, pues al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el ente político obstaculizó la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al dificultar la verificación pertinente en el momento oportuno, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, atentando así sobre lo establecido en la normatividad electoral. Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, la fiscalización es incompleta, de acuerdo a los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.

Así las cosas, ha quedado acreditado que, al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el partido vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del RF.

Al registrar 15 operaciones de manera extemporánea por \$4,242,409.20 dentro del mismo periodo en que se realizaron, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1 y 5 del RF; en relación con los artículos 4, numeral 2 y 42, numeral 1 LEACCM aprobados mediante acuerdo núm. INE/CG53/2016 (conclusión 6).

Al registrar en el periodo de ajuste de manera extemporánea 8 operaciones correspondientes al primer y segundo periodo, por un monto de \$5,919,973.45, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1 y 5 del RF; en relación con los artículos 4, numeral 2 y 42, numeral 1 LEACCM aprobados mediante acuerdo núm. INE/CG53/2016 (conclusión 7).

Al registrar en el periodo de ajuste de manera extemporánea 8 operaciones correspondientes al tercer periodo, por un monto de \$129,580.32, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1 y 5 del RF; en relación con los artículos 4,

numeral 2 y 42, numeral 1 LEACCM aprobados mediante acuerdo núm. INE/CG53/2016 (conclusión 7a).

De lo anterior, se advierte que la autoridad electoral fiscalizadora determinó que durante el periodo de ajuste el partido recurrente registró operaciones de manera extemporánea.

Es de precisar que, ni en el dictamen consolidado ni de las constancias que obran en autos, se advierte que la autoridad le hubiera notificado dicha irregularidad a fin de que el partido hiciera las rectificaciones correspondientes o manifestara lo que a su derecho conviniera.

En este aspecto, el partido recurrente señala que respecto de las pólizas de ajuste 1, 2, 3 y 4 relativas a la aplicación de anticipo de pólizas de egresos con diferentes proveedores no deben considerarse para efectos de determinar el monto involucrado, ya que fueron canceladas de manera inmediata, al advertirse un error en su registro.

Si bien es cierto, respecto de esas pólizas, el partido recurrente aporta diversas impresiones obtenidas del SIF, que al ser verificadas directamente por este órgano jurisdiccional en dicho sistema de contabilidad es dable sostener que, como se aduce, las pólizas amparan los registros observados fueron efectivamente cancelados por un error en el registro.

SUP-RAP-362/2016

Sin embargo, ello es insuficiente para absolver al recurrente de la infracción cometida respecto de dichas operaciones, o para excluir su monto para efectos de cuantificar la sanción económica.

Ello es así, porque el motivo de cancelación fue un incorrecto registro pues tales operaciones correspondían a una cuenta concentradora y no a la contabilidad del diputado constituyente, tal como lo reconoce el recurrente.

De manera que, tal cancelación no se debió a que el gasto no se efectuó, sino que, se insiste, se debió a un error en el registro.

En este sentido, si el propio recurrente no niega que efectuó la operación contable correspondiente, sino que simplemente se equivocó al efectuar el registro en la cuenta correspondiente, subsiste la infracción a la observación de informar en tiempo real sus operaciones contables.

Esto es, con independencia de la contabilidad en la cual debería recaer el registro de la operación, lo cierto es que, el deber del recurrente era informarlo desde el momento en que lo efectuó y hasta 3 días después, lo cual no sucedió en el caso, porque las cuatro operaciones materia del estudio se realizaron el tres de mayo y se registraron en el SIF el cuatro de junio siguiente.

Por tanto, si no está controvertida la existencia de las operaciones contables referidas, sino simplemente se aduce que no deberían ser consideradas por el cambio de registro en su contabilidad, como lo

señala la propia autoridad, los montos involucrados correspondientes deben ser considerados para efectos de cuantificar la sanción.

De ahí que, se desestime el planteamiento del recurrente porque parte de la premisa equivocada que al haber cancelado la póliza quedó sin efectos la operación, lo cual no es así, porque la operación subsistió ya que la cancelación de la póliza se ocasionó por indebido registro y no a la inexistencia de la operación.

Finalmente, se desestima el argumento relativo a que la sanción impuesta resulta desproporcionada al representar el 16% de la cantidad anual que recibe por financiamiento público ordinario en la Ciudad de México.

Lo anterior es así, porque para fijar la cuantía de la sanción se tomó en consideración la capacidad económica del partido recurrente, lo cual se estableció sobre la base que el financiamiento público que recibe en el ámbito local para el presente ejercicio, así como la posibilidad de que pueda recibir financiamiento privado y los saldos que tiene pendientes de liquidar por la imposición de sanciones previas, sin que el actor enderece argumento alguno para controvertir tales consideraciones.

De esta manera, si el monto equivale a un porcentaje de su financiamiento ello atiende a su responsabilidad en la comisión de conductas ilícitas, lo que es acorde con el sentido y efecto disuasivo que deben tener las sanciones.

Además, el recurrente se abstiene de enderezar razonamiento alguno ni aporta elementos de prueba para acreditar por qué el monto de la sanción resulta desproporcionado en relación a su capacidad económica, sino que se limita a señalar que ello es así debido al porcentaje que representa.

En consecuencia, al incumplir su deber de registrar en tiempo real los operaciones a que se refieren las **conclusiones 6, 7 y 7.a**, durante el periodo de campaña en el marco del Proceso Electoral para la elección de Diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, es correcto lo determinado por la autoridad responsable en el sentido de que Nueva Alianza incumplió con su obligación prevista en el artículo 38, numerales 1, 2 y 5, del Reglamento de Fiscalización, relacionado con lo dispuesto en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la determinación controvertida.

Notifíquese, conforme a Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado Manuel González Oropeza y el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera. Ante la Secretaria General de Acuerdos quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

SUP-RAP-362/2016

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

VOTO RAZONADO QUE, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN, IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTE: SUP-RAP-312/2016; SUP-RAP-313/2016; SUP-RAP-315/2016; SUP-RAP-324/2016; SUP-RAP-327/2016; SUP-RAP-336/2016; SUP-RAP-337/2016; SUP-RAP-342/2016; SUP-RAP-349/2016; SUP-RAP-354/2016; SUP-RAP-357/2016; SUP-RAP-360/2016; SUP-RAP-362/2016; SUP-RAP-367/2016; SUP-RAP-370/2016; SUP-RAP-374/2016; SUP-RAP-376/2016; SUP-RAP-385/2016; SUP-RAP-391/2016; SUP-RAP-397/2016; SUP-RAP-409/2016; y, SUP-RAP-441/2016.

No obstante que coincido con las consideraciones y sentido de las sentencias correspondientes a los citados recursos de apelación, dado que si bien es cierto que estuvo correcto el parámetro de porcentaje que aplicó la autoridad responsable del 5%, 15% y 30%, sobre el

monto involucrado, a fin de establecer las sanciones respectivas, por la irregularidad consistente en el registro extemporáneo de operaciones contables, también lo es que sería deseable que la normativa electoral en materia de fiscalización fuera objeto de modificación, por parte del legislador o de la propia autoridad administrativa, de acuerdo a los lineamientos que a continuación se explican.

Ello es deseable, debido a que, al aplicarse los referidos porcentajes en la imposición de las sanciones, la autoridad responsable debiera tomar en consideración las circunstancias específicas y los elementos objetivos y subjetivos al caso concreto, lo cual resulta necesario a fin de que pueda existir una graduación proporcional de la sanción, como puede ser la existencia de una atenuante derivada de la conducta atribuida.

Por tanto, si como se anticipó es correcta la base de la sanción (porcentajes 5, 15 y 30%), también lo es que, en mi opinión, debería aplicarse ponderando las circunstancias particulares y, en consecuencia, individualizar el grado de responsabilidad en cada caso concreto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que el ejercicio de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, no debe ser irrestricto ni arbitrario, sino que está sujeto a la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y, a las particulares del infractor, las que sirven de base para individualizar la sanción dentro de parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a fin

SUP-RAP-362/2016

de que no sea desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

En ese sentido, dado que el examen de la graduación de las sanciones es casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, a fin de que la misma resulte proporcional, **ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso.**

Al efecto, estimo que la normativa electoral en materia de fiscalización dentro los parámetros establecidos del 5%, 15% y 30%, debería graduar la individualización de las sanciones, atendiendo en cada caso a las circunstancias particulares, con base en los siguientes criterios:

1.- Al momento de la aplicación de dichos porcentajes se tome en cuenta el número de registros de ingresos y egresos que fueron efectuados de manera extemporánea, esto es, no es lo mismo que se entregue de manera extemporánea un registro a que se entreguen cien registros, pues los porcentajes podrían variar conforme a esta situación.

2.- Para individualizar la sanción se debe considerar el número de días y horas de retraso en el registro contable en cuestión, toda vez que no sería lo mismo un retraso de veinticuatro horas, a un retraso de un mes.

3.- La situación en que se encuentre el sujeto obligado frente a la norma, a fin de determinar las posibilidades económicas de éste para afrontar las sanciones correspondientes, tal es el caso de los candidatos independientes frente a los candidatos de los partidos políticos.

4.- Considerar si el registro de las operaciones se llevó a cabo *motu proprio* (de manera espontánea) por el sujeto obligado, es decir, antes de la conclusión del periodo respectivo y sin que medie o sea producto de la notificación de un requerimiento por parte de la autoridad fiscalizadora.

5.- Considerar el monto involucrado en los registros extemporáneos y no el presunto beneficio obtenido, a fin de determinar si los registros están vinculados o corresponden a un mismo acto jurídico o derivan de una secuencia de operaciones ligadas entre sí, atendiendo al tipo de elección, ya sea de Gobernador, Diputados locales o Ayuntamientos.

6.- Determinar, en cada caso, la existencia o no de una causa justificada que retrase el registro de las operaciones contables.

7.- La sanción correspondiente debiera dividirse en la consideración de la extemporaneidad misma del resto de las anteriores consideraciones.

De esta suerte, si bien comparto las consideraciones respecto del tópico bajo estudio y, el sentido de los proyectos atinentes, lo cierto es

que únicamente es mi intención dejar constancia de la necesidad que existe de que el legislador modifique el diseño del sistema de fiscalización integral, por cuanto hace a la individualización de las sanciones y a los elementos que se deben ponderar, en el caso del registro extemporáneo de operaciones contables, para efecto de alcanzar una debida proporcionalidad en la imposición de las sanciones correspondientes por parte de la autoridad administrativa electoral.

MAGISTRADO ELECTORAL

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA