

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-245/2016

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIO:** VÍCTOR MANUEL ROSAS LEAL

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite sentencia en el sentido de **confirmar**, en la materia de impugnación, la sentencia de la Sala Regional de este Tribunal Electoral correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, en el recurso de apelación **SM-RAP-7/2016**, mediante la cual, entre otras cuestiones, desestimó el planteamiento de inaplicación formulado por el partido político recurrente, respecto del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

### **A N T E C E D E N T E S**

De lo expuesto por el recurrente y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

#### **I. Proceso electoral en Zacatecas**

**1. Calendario.** Mediante acuerdo ACG-IEEZ-026-VI-2015, de siete de agosto de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral

del Estado de Zacatecas aprobó el calendario integral para el proceso electoral local 2015-2016, en el que se elegirían Gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamientos.

**2. Inicio y etapa de campañas.** Conforme con lo anterior, el siete de septiembre de dos mil quince, inició el proceso electoral ordinario 2015-2016, en tanto que la etapa de campañas se llevó a cabo del tres de abril al uno de junio de dos mil dieciséis.

## **II. Fiscalización de gastos de campaña**

**1. Dictamen consolidado.** En sesión extraordinaria del cinco de julio de dos mil dieciséis, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen consolidado y proyecto de resolución relativo a la revisión de los informes de campaña respecto de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral ordinario 2015-2016, en Zacatecas.

**2. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** El catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG596/2016**, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos a los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral mencionado, mediante la cual le impuso diversas sanciones a Movimiento Ciudadano.

**3. Recurso de apelación.** A fin de controvertir la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, Movimiento Ciudadano interpuso recurso de

apelación, el cual fue radicado con la clave **SM-RAP-7/2016**.

**4. Sentencia impugnada.** El dieciocho de agosto del año en curso, al resolver el recurso referido, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León<sup>1</sup> confirmó en una parte y modificó en otra<sup>2</sup>, la resolución INE/CG596/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

### **III. Recurso de reconsideración**

**1. Interposición.** El veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, Movimiento Ciudadano interpuso el medio de impugnación, a fin de controvertir las consideraciones de la Sala Monterrey que confirman las sanciones que se le impusieron.

**2. Integración de expediente.** Mediante proveído del siguiente veinticuatro de agosto del presente año, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-REC-245/2016**, y su turno a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto, admitió a

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, Sala Regional Monterrey.

<sup>2</sup> Sólo para el efecto de anular la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano, consistente en una multa de \$104,155.04 (ciento cuatro mil ciento cincuenta y cinco pesos 04/100 M. N.) derivado de una falta sustancial o de fondo.

**SUP-REC-245/2016**

trámite el recurso en que se actúa, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERO. Competencia**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para impugnar la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey, en el recurso de apelación **SM-RAP-7/2016**, mediante la cual, entre otras cuestiones, confirmó, en la materia de impugnación, la resolución **INE/CG596/2016** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que impuso al recurrente diversas sanciones por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña del proceso electoral en el Estado de Zacatecas.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 60 y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### **SEGUNDO. Procedencia**

El recurso de reconsideración satisface los requisitos generales y especiales de procedibilidad, así como el respectivo presupuesto, al tenor siguiente:

**a. Forma**

El recurso se presentó por escrito ante la Sala Regional Monterrey, señalada como responsable, se hace constar el nombre del partido político recurrente, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados, así como nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación.

**b. Oportunidad**

El medio de impugnación se interpuso dentro del plazo legal de tres días, ya que el recurrente afirma que tuvo conocimiento de la sentencia combatida el veintidós de agosto del año en curso, al revisar los estrados de la Sala Regional Monterrey, dado que aún no se le había notificado personalmente en el domicilio señalado en su demanda para tal efecto.

Al respecto, de las constancias que obran en el expediente<sup>3</sup>, se advierte que el diecinueve de agosto los actuarios de la Sala Regional Monterrey depositaron en las oficinas de correo postal, la notificación de la sentencia combatida dirigida al recurrente, sin que obre constancia de su recepción.

Por tanto, si la demanda se presentó el veintitrés de agosto, debe considerarse satisfecho el requisito en análisis.

---

<sup>3</sup> Al efecto, fojas 128 (ciento veintiocho) a 130 (ciento treinta) del expediente accesorio 1 (uno).

**c. Legitimación y personería**

El recurso es interpuesto por Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Juan Miguel Castro Rendón, quien también interpuso el recurso de apelación que dio origen a la sentencia que ahora se reclama, lo que es acorde con la autorización prevista en el artículo 13, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d. Interés jurídico**

Se cumple con este requisito, en virtud de que el recurrente aduce que la sentencia de la Sala Regional Monterrey confirmó la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que le impuso diversas sanciones por las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña del proceso electoral en el Estado de Zacatecas.

**e. Definitividad**

Se satisface el requisito en análisis porque el recurso se interpone contra una sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey en un recurso de apelación, y respecto de la cual no procede otro medio de impugnación.

**f. Requisito especial de procedencia**

Se actualiza el supuesto previsto en los artículos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, porque se controvierte la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey, en el recurso de apelación **SM-RAP-7/2016**, mediante la cual, entre otras cuestiones, desestimó el planteamiento de inaplicación formulado por el partido

político recurrente, respecto del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al considerar que tal disposición es acorde con lo que establece la Constitución Federal.

Dicha determinación motiva que el recurso intentado sea procedente, al existir un pronunciamiento por parte de la Sala Regional responsable sobre planteamientos de constitucionalidad, lo que impone revisar si la decisión es conforme a Derecho.

Lo anterior, porque ha sido criterio de esta Sala Superior<sup>4</sup> que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia y verificar la regularidad constitucional de los actos de autoridad en materia electoral, el recurso de reconsideración es procedente cuando en la sentencia controvertida se omite el análisis o se declaran inoperantes los planteamientos de inconstitucionalidad, toda vez que su análisis es de tal trascendencia que amerita dar certeza sobre los parámetros de constitucionalidad de las leyes de la materia.

#### **g. Determinación sobre la procedencia**

Por tanto, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, lo procedente conforme a Derecho, es analizar los conceptos de agravio expresados por el recurrente.

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 10/2011. **RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39.

**TERCERO. Planteamiento de la controversia**

El presente asunto tiene su origen en el procedimiento de fiscalización sobre los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos de Movimiento Ciudadano a los cargos de diputados locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral ordinario 2015-2016, en Zacatecas, cuyas irregularidades se tradujeron en diversas sanciones impuestas al ahora recurrente.

**a. Consideraciones impugnadas**

En lo que interesa, la Sala Regional Monterrey sostuvo que Movimiento Ciudadano no tenía razón al solicitar la inaplicación del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, bajo el argumento de que no tiene sustento alguno, ni guarda proporción o concordancia con algún precepto legal o constitucional.

Al efecto, la responsable señaló que tal disposición reglamentaria, al establecer que el registro tardío de operaciones debía considerarse como una falta sustancial y no formal, constituía un tratamiento justificado, porque la calificación es acorde a la gravedad de ese tipo de infracciones; tomando en consideración que, el actual sistema de fiscalización tiene como finalidad garantizar de manera oportuna la transparencia y el conocimiento en el manejo de los recursos públicos.

Por tanto, concluyó que el planteamiento de inaplicación era ineficaz, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró, de forma acertada, que el reporte extemporáneo de operaciones debía considerarse como una falta sustantiva, de acuerdo con el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, el cual resultaba acorde con la Constitución Federal, porque tomó en cuenta la gravedad de esa conducta.



**b. Pretensión y causa de pedir**

Movimiento Ciudadano **pretende** que esta Sala Superior revoque la sentencia reclamada e inaplique el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización que califica el reporte extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos, como una falta de carácter sustancial, para, posteriormente, reindividualizar las sanciones correspondientes a las conclusiones 7, 7 A, 7 B, 20, 20 A y 20 B.

Su **causa de pedir** la sustenta en el indebido análisis que formuló la Sala Regional Monterrey para establecer la constitucionalidad del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, al efecto aduce que la sentencia impugnada:

- Vulnera los principios de supremacía constitucional, reserva de ley, legalidad, fundamentación y motivación, seguridad jurídica y prohibición de multa excesiva, toda vez que no atendió debidamente y consideró inoperante la solicitud de inaplicación del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización.
- La sanción debe ser acorde con una falta formal, ya que en el recurso de apelación **SUP-RAP-454/2012**, la Sala Superior estableció que debe existir correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva, lo que no sucede en el caso pues se impone una multa excesiva.
- El parámetro utilizado para fijar la sanción no está contemplado como tipo penal sancionador, por lo que es inconstitucional, aunado a que un reglamento emitido por la autoridad electoral, no es apto, por sí mismo, para dotar de validez al tipo penal.
- La sentencia combatida permite que, con esa norma reglamentaria, la autoridad administrativa utilice parámetros arbitrarios, subjetivos y discrecionales para imponer como sanción, según sea el caso, el 5%, 15% y 30% del monto total de las operaciones registradas fuera del tiempo real.

**c. Precepto reglamentario respecto del cual se pretende la declaración de inaplicación**

**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.**

**d. Controversia a resolver**

La controversia del presente asunto radica en determinar si la decisión de la Sala Regional Monterrey consistente en desestimar la solicitud del partido recurrente de inaplicar el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, es ajustada a Derecho.

**CUARTO. Estudio de fondo**

**a. Metodología**

El estudio de los planteamientos del recurrente se realizará de manera conjunta, toda vez que su finalidad es cuestionar el análisis formulado por la autoridad responsable respecto de la citada

disposición reglamentaria, sin que tal metodología le cause afectación jurídica<sup>5</sup>.

#### **b. Tesis de la decisión**

Se estima que el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, tal como lo resolvió la Sala Regional Monterrey, es **constitucional**, al establecer que el registro de las operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, efectuado fuera del plazo previsto, esto es, desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, constituye una falta de carácter sustancial y no formal, atendiendo a las siguientes consideraciones.

#### **c. Marco normativo**

En relación a los recursos destinados a financiar las actividades de los partidos políticos durante la época de campaña en el proceso electoral, el artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución General, establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios institutos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 4/2000. **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

## **SUP-REC-245/2016**

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

Al efecto, el precepto constitucional en cita, dispone que la ley i) fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas, así como el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ii) ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y iii) dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento.

De igual forma, el propio precepto constitucional, en su base V, apartado B, párrafo tercero, prevé las atribuciones de la autoridad electoral nacional en materia de fiscalización de los recursos partidistas, refiriendo que ello estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, correspondiendo a la ley desarrollar las atribuciones de dicha autoridad, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de efectuar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Como se advierte, a partir del texto constitucional se contemplan dos principios relativos al financiamiento de los partidos políticos: uno de equidad en la contienda electoral, y otro sobre el destino del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña electoral.

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

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

En ese sentido, el artículo 25, párrafo 1, incisos a), k), n) y s), de la Ley General de Partidos Políticos, en lo concerniente a la fiscalización de los recursos partidistas dispone que son obligaciones de los partidos políticos:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

## **SUP-REC-245/2016**

- Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.
- Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley.

En cuanto al régimen financiero de los partidos políticos, el artículo 59 de la Ley General referido, dispone que cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en el propio ordenamiento y las decisiones que en la materia emitan el Consejo General y la Comisión de Fiscalización, ambos del Instituto Nacional Electoral.

Al efecto, el artículo 60 de la citada Ley, prevé que el sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener ciertas características y se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad, de manera que los institutos políticos harán su registro contable en línea y el Instituto Nacional Electoral podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización; las mencionadas características se enlistan a continuación:

- Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;
- Las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma;
- Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por

los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;

- Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;
- Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;
- Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
- Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
- Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Del mismo modo, en cuanto al régimen financiero, el artículo 61 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que los institutos políticos deberán:

- Llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir

## SUP-REC-245/2016

la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;

- Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios;
- Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;
- Contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el Consejo General del Instituto;
- Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años, y
- Entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente:
  - 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;
  - Fuera de procesos electorales, el informe de los contratos será presentado de manera trimestral del periodo inmediato anterior,
  - La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

Finalmente, el artículo 63 de la Ley referida, indica que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deberán reunir los siguientes requisitos: a) estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales; b) efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; c)



estar debidamente registrados en la contabilidad; d) cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y e) sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por cuanto hace al momento en que ocurren y se realizan las operaciones, el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización, precepto al cual remite el diverso artículo 38, párrafo 1, establece que se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de *ingresos* cuando éstos se reciben en efectivo o en especie, en tanto que los *gastos* ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen. Asimismo, indica que los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

De las normas transcritas se obtiene, medularmente, lo siguiente:

- El procedimiento de fiscalización está debidamente reglado, ya que existen plazos y fundamento jurídico que rigen las obligaciones de los sujetos obligados y la actuación de la autoridad, lo que se traduce en certeza legal.
- 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, criterios e informes que permitan la captación, valuación, registro, clasificación, información e interpretación 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.

#### **d. Caso concreto**

En virtud de lo anterior, la interpretación sistemática y funcional del marco normativo descrito, permite concluir que los objetivos de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad electoral nacional, radican en asegurar la transparencia, equidad y legalidad de la

actuación de los partidos políticos para la consecución de sus fines, cuando involucra la aplicación de los recursos recibidos para ello, esto es, en el origen, uso y destino del financiamiento que reciben.

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

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

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

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

**SUP-REC-245/2016**

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

(...)

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

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

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

(...)

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

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

modificado a través del diverso **INE/CG320/2016**, de cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación **SUP-RAP-19/2016**.

Por tales razones, se considera 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-, así como que se considera una falta de carácter sustancial que los sujetos obligados registren sus operaciones contables fuera de tiempo, resulta una medida racional para permitir la verificación de las transacciones financieras, de manera inmediata al momento en que se efectúan, entendiéndose por ésta, dentro de los tres días posteriores a que se genere la operación contable, 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.

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 (SIF) 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.

Tales objetivos están sustentados en la finalidad, constitucional y legalmente establecida, de alcanzar una efectiva, oportuna 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

**SUP-REC-245/2016**

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 Constitución General.

En este punto, conviene recordar el contenido del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, tildado de inconstitucionalidad, citando el diverso párrafo 1, sólo a manera de referencia:

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.

En la especie, como lo determinó la Sala Monterrey, se estima que el precepto reglamentario se ajusta a la regularidad constitucional y legal.

Ello, porque esta Sala Superior ha sustentado que dicha disposición reglamentaria resulta adecuada para tutelar la equidad en el uso de los recursos, de manera eficaz y oportuna, incluso antes de que concluya el respectivo proceso comicial, posibilita que la autoridad electoral despliegue sus atribuciones fiscalizadoras, para 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.

Igualmente, la propia disposición reglamentaria se considera apta 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 por tal disposición, lesione o incida en el ejercicio de la prerrogativa partidista de acceder a las fuentes de recursos autorizadas constitucional y legalmente para financiar sus actividades de campaña, de emplear tales recursos con esos objetivos, ni mucho menos en los fines constitucionales encomendados a esos entes políticos, vinculados estrechamente al impulso de la participación democrática, a la integración de la representación popular y al acceso ciudadano al ejercicio del poder.

Así, el precepto en examen resulta acorde con instrumentos de derecho convencional suscritos por el Estado mexicano, en particular, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción, cuyo artículo 7, numeral 3, se refiere al compromiso de *adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno,*

**SUP-REC-245/2016**

*para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de partidos políticos.*

Por ello, contrario a lo alegado por el recurrente, el precepto reglamentario se ajusta a la regularidad constitucional, ya que el registro extemporáneo de tales registros debe considerarse como una falta sustancial, dado que representa una afectación directa y efectiva a los bienes jurídicos tutelados, así como a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, en la medida que obstaculiza el adecuado ejercicio de la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral nacional.

Lo anterior, porque una de las obligaciones que se persiguen por parte de los partidos políticos, es que rindan cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que, si no lo hacen, ello se traduce en una lesión al modelo de fiscalización.

De ahí que, no pueda catalogarse la conducta descrita en el precepto reglamentario referido como mera falta de índole formal, ya que su comisión conlleva una intención culpable de que la fiscalización no se de en los plazos legalmente previstos.

En el mismo sentido, ha sido criterio de la Sala Superior<sup>6</sup> que la calificación de la falta como sustantiva, atendiendo a los valores que

---

<sup>6</sup> Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-214/2016. Asimismo, resulta aplicable, *mutatis mutandi*, el criterio de esta Sala Superior en la jurisprudencia 9/2016, de rubro "INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña Y Campaña. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO



tutela, como la transparencia y conocimiento cierto e inmediato del manejo de los recursos de los candidatos, mientras que su incumplimiento dificulta el ejercicio de la función fiscalizadora, al impedir que la autoridad electoral nacional conozca desde el momento mismo en que se realizan las correspondientes operaciones, los ingresos que reciben los partidos políticos o las erogaciones que realicen con ellos.

Ello, porque la función fiscalizadora no se reduce a la sola revisión de los informes sobre origen y destino de los recursos que los candidatos están obligados a presentar, dado que también implica la vigilancia constante que la autoridad electoral debe realizar respecto de las operaciones que los partidos políticos y candidatos independientes efectúen, a fin de estar en posibilidad de adoptar de manera oportuna las determinaciones y medidas necesarias para evitar daños a los referidos bienes jurídicamente tutelados, así como un inadecuado manejo de los recursos con los que cuentan.

En consecuencia, el precepto reglamentario impugnado es acorde con los principios establecidos en la Constitución General para la transparencia y rendición de cuentas oportuna respecto a los recursos empleados por parte de los sujetos obligados, así como la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral.

---

FALTA SUSTANTIVA”, si bien los asuntos que dieron lugar a tal criterio se refieren a la presentación extemporánea de informes de precampaña, la razón de ser es aplicable en el presente caso, al calificar la falta como sustancial, ya que afectan la rendición de cuentas y conocimiento oportuno del manejo de los recursos.

**e. Conclusión**

El artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, como lo resolvió la Sala Monterrey, se ajusta a la Constitución General de la República al establecer que el registro extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, será considerado como una falta sustantiva, toda vez que es una medida que propicia la rendición de cuentas oportuna y verificación por parte de la autoridad electoral, respecto a los recursos empleados, por lo que se **desestiman** los planteamientos del recurrente.

**QUINTO. Determinación**

Por lo razonado, se **confirma**, en la materia de impugnación, la sentencia que se reclamada de la Sala Regional Monterrey.

Por lo expuesto y fundado, se

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

**ÚNICO.** Se **confirma**, en la correspondiente materia de impugnación, la sentencia controvertida.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**