RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-758/2017

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ Y HÉCTOR RAFAEL CORNEJO ARENAS

COLABORARON: LUZ DEL CARMEN GLORIA BECERRIL, CLAUDIA ELIZABETH ROSAS RUIZ Y JESÚS ALBERTO GODÍNEZ CONTRERAS

En la Ciudad de México, en sesión pública de nueve de marzo de dos mil dieciocho, la Sala Superior dicta la siguiente

S E N T E N C I A

Que **confirma** el dictamen y resolución aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral[1] por los que se impuso diversas sanciones al partido político MORENA, con motivo del procedimiento de fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis[2], y **ordena** a la autoridad responsable que emita los lineamientos para el cálculo, determinación, y reintegro de remanentes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable para el ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, de conformidad con el siguiente índice de contenidos.

---

[1] En adelante INE.

[2] Dictamen Consolidado, así como su respectiva Resolución del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los Informes Anuales de ingresos y gastos de MORENA, correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, identificados con las claves INE/CG529/2017 e INE/CG530/2017, aprobados en sesión ordinaria del veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

Í N D I C E

R E S U L T A N D O:.....2
I. Antecedentes.....2
II. Recurso de apelación.....3
III. Recepción y turno en Sala Superior.....3
IV. Acuerdo delegatorio.....3
V. Acuerdo plenario de escisión de las impugnaciones contenidas en la demanda del presente juicio y de competencia.....4
VI. Admisión y cierre de instrucción.....4
C O N S I D E R A N D O.....4
I. Competencia.....4
II. Procedencia.....5
III. Precisión del acto reclamado.....6
IV. Estudio de fondo.....7
V. Efectos.....120
R E S U E L V E.....121

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes.

1. De lo narrado por el recurrente en su escrito del recurso apelación, así como de las constancias que obran en autos se advierten los siguientes hechos.

A. Entrega del Informe Anual correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis.

2. El cinco de abril de dos mil diecisiete, MORENA presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización[3] sus informes de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio anual dos mil dieciséis.

B. Dictamen Consolidado INE/CG529/2017.

3. Con motivo de la conclusión del ejercicio dos mil dieciséis, la UTF del INE revisó, a nivel nacional y estatal, los ingresos y gastos del partido político MORENA correspondientes a las actividades para el

[3] En lo subsecuente UTF.

sostenimiento de actividades ordinarias, y emitió el "*Dictamen Consolidado respecto de la revisión de los Informes Anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio 2016 de MORENA*".

C. Resolución impugnada INE/CG530/2017.

4. El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, el consejo General del INE sancionó al partido político MORENA, por diversas irregularidades detectadas en el aludido procedimiento de revisión de informes.

II. Recurso de apelación.

5. Inconforme con tales procedimientos y las determinaciones que los resolvieron, el veintiocho de noviembre de dos mi diecisiete, MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable.

III. Recepción y turno en Sala Superior.

6. El once de diciembre de dos mil diecisiete, se recibió en este Tribunal Electoral la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, integró el expediente SUP-RAP-758/2017, y lo turnó a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.

IV. Acuerdo delegatorio.

7. Mediante Acuerdo General 1/2017, de ocho de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Superior determinó que los medios de impugnación que actualmente se encuentran en sustanciación en este órgano jurisdiccional y aquellos que se presenten contra los dictámenes y resoluciones que emita el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y partidos políticos con registro local, serán resueltos por la

Sala Regional que ejerza jurisdicción en la circunscripción que corresponda a la entidad federativa atinente, siempre que se vinculen con los informes presentados por tales partidos políticos respecto a temas vinculados al ámbito estatal.

V. Acuerdo plenario de escisión de las impugnaciones contenidas en la demanda del presente juicio y de competencia.

8. El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, esta Sala Superior emitió el acuerdo en cita, en el cual, en lo conducente se estableció la competencia de esta Sala Superior para conocer de la demanda del presente juicio, en cuanto a la impugnación de la resolución que recayó a la revisión del informe de ingresos y gastos ordinarios de MORENA en el ámbito federal.

VI. Admisión y cierre de instrucción.

9. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, el recurso se admitió en la materia de competencia de este órgano jurisdiccional, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

I. Competencia.

10. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer el presente medio de impugnación, por tratarse de recurso de apelación interpuesto por un partido político, en contra de una resolución emitida por el Consejo General del INE[4], por el que se le impusieron diversas sanciones vinculadas con las irregularidades detectadas en el informe ordinario anual de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio dos mil

[4] De acuerdo con lo previsto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

dieciséis, derivadas de las distintas observaciones que se vinculan con el origen y aplicación de recursos en el ámbito federal.

II. Procedencia.

11. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[5], conforme se expone a continuación:

A. Forma.

12. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable. En ella se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político MORENA; el domicilio para oír y recibir notificaciones; la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

B. Oportunidad.

13. El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución impugnada se emitió el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, y el escrito de demanda se presentó el veintiocho del mismo mes y año, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en los artículos 7, apartado 1, y 8, párrafo 1, de la Ley de Medios. Lo anterior, ya que el plazo para interponer el recurso transcurrió del veintitrés al veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, sin tomar en consideración para ese cómputo los días veinticinco y veintiséis, porque fueron inhábiles, al haber sido sábado y domingo[6].

C. Legitimación.

---

[5] En adelante Ley de Medios.
[6] De conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

14. El recurso de apelación se interpuso por el partido político MORENA, a través de su representante ante el Consejo General del INE, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado. Por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

D. Personería.

15. Conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, se tiene por acreditada la personería del representante del partido político MORENA, ante el Consejo General del INE, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, en el respectivo informe circunstanciado.

E. Interés jurídico.

16. En este particular, el interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, ya que se trata de un partido político nacional que cuestiona la emisión del Dictamen Consolidado y Resolución INE/CG529/2017 e INE/CG530/2017 del Consejo General del INE, por el que se le sancionó por diversas irregularidades detectadas en el procedimiento de fiscalización en comento.

F. Definitividad y firmeza.

17. También se cumplen estos requisitos de procedencia, porque el recurso de apelación se interpuso para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del INE, la cual es definitiva y firme, dado que no existe otro medio de impugnación que pudiera tener como efecto revocar, modificar o confirmar el acto controvertido.

III. Precisión del acto reclamado.

18. En el escrito de demanda, el recurrente plantea agravios en contra de la fiscalización de ingresos y egresos a nivel federal, así como en diferentes entidades federativas –*exceptuando Jalisco*–.

19. Derivado del Acuerdo Plenario de escisión de esta Sala Superior señalado en el punto V del Apartado “RESULTANDO”, se determinó que debía escindirse el escrito de demanda, a efecto que este órgano jurisdiccional conociera y resolviera respecto de los planteamientos que combaten las sanciones impuestas al recurrente por la actuación de su órgano nacional.

20. De tal forma, corresponde a esta Sala Superior pronunciarse exclusivamente respecto de los planteamientos por los que MORENA controvierte las conclusiones combatidas contenidas en el apartado 5.1.8 “Morena Recurso Federal” del Dictamen Consolidado con clave INE/CG529/2017, que motivaron el desarrollo del considerando 17.1 “RECURSO FEDERAL” correspondiente al Comité Ejecutivo Nacional de la Resolución INE/CG530/2017.

IV. Estudio de fondo.

21. De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado,[7] así como las alegaciones formuladas por el recurrente[8], máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que, al realizar el estudio de cada uno de ellos, se realice la síntesis correspondiente.

22. Atento a ello, este órgano jurisdiccional procede al estudio de los motivos de inconformidad expuestos por el partido político MORENA.

---

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

[8] Por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, se toma en consideración la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: “AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.”

Preliminar: método de análisis y contenido de los agravios de fondo.

23. La materia del presente caso, se refiere a la impugnación que MORENA plantea en contra del Dictamen Consolidado y la Resolución del Consejo General del INE, en lo que se refiere a la fiscalización de dicho partido en el ámbito nacional, así como a la omisión de solicitar la devolución al erario federal y local, de los remanentes de financiamiento público.

24. Para tal efecto, el estudio de cada caso, se realizará en razón de los tópicos siguientes:

I. Registro Nacional de Proveedores (conclusiones 10 y 24).
II. Obligación de los partidos para reintegrar el financiamiento público de actividades ordinarias y específicas.
III. Impuestos por pagar.
IV. Confirmaciones de aportantes (conclusiones 6, 14, 15, 16, 17, 18 y 51)
V. Aportaciones de personas no identificadas (conclusión 14).
VI. Identificación de aportantes (conclusión 15).
VII. Aportaciones de personas no identificadas (conclusión 16).
VIII. Omisión de comprobar gastos (conclusión 21).
IX. Egreso no comprobado (conclusión 22).
X. Omisión de realizar el registro contable (conclusión 23).
XI. Omisión en la presentación de recibos de aportaciones (conclusión 25).
XII. Individualización de la sanción (faltas formales y sustantivas).

I. REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES (conclusiones 10 y 24).

25. El partido político recurrente cuestiona las consideraciones de la autoridad responsable vinculadas con la sanción impuesta relativa al incumplimiento de adquirir bienes o servicios con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores exponiendo argumentos relativos a las temáticas siguientes:

- Exceso en facultad reglamentaria.
- Indebida fundamentación y motivación.
- Indebida interpretación de la norma reglamentaria.
- Sanción excesiva.

Exceso en la facultad reglamentaria.

26. El recurrente solicita que del contenido del artículo 356, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, se inaplique la porción normativa correspondiente a la frase “destinados para su operación ordinaria”, al estimar que es contrario al principio de reserva de Ley y subordinación jerárquica porque establece la prohibición de contratar con proveedores que no estén en el registro nacional de proveedores más allá del periodo de campaña, lo que excede el ámbito que el legislador ordinario previó en el artículo 7 fracción XXI de la Ley General de Delitos Electorales.

27. La disposición que se cuestiona es la siguiente:

> “Artículo 356. Disposiciones generales
> …
> 2. Para efectos de la obligación contenida en el párrafo anterior, será un proveedor o prestador de servicios obligado a inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores de personas físicas o morales nacionales que vendan, enajenen, arrenden o proporcionen bienes o servicios de manera onerosa a los partidos, coaliciones, precandidatos, candidatos, aspirantes o candidatos independientes, **destinados para su operación ordinaria,** precampañas o campañas, cuando se trate de los bienes y servicios siguientes:
>
> a) Contratación de todo tipo de propaganda incluyendo utilitaria y publicidad, así como espectáculos, cantantes y grupos musicales, sin importar el monto de la contratación.
>
> b) Cuando el monto de lo contratado supere las 1,500 UMA en bienes y servicios contratados en la realización de eventos (distintos a los descritos en el inciso a). Para determinar el monto superior a las mil quinientas UMA se considerarán todas las operaciones realizadas en el mismo periodo, con uno o más sujetos obligados, para estos efectos se considera como inicio de periodo el momento en que comenzó a realizar operaciones con los sujetos obligados y como fin del mismo el 31 de diciembre de ese año.

> Podrá inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores cualquier proveedor aun cuando no se ubique en los supuestos señalados en los incisos a) y b) de este numeral.
>
> Los proveedores deberán inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores, a más tardar dentro de los diez días siguientes a aquel en que se ubique en alguno de los supuestos de los incisos a) y b) de este numeral.
> …"

28. El motivo de inconformidad es **infundado**, debido a que a MORENA parte de una premisa inexacta al expresar que acorde al contenido de la norma antes citada, el Consejo General del INE excedió su facultad reglamentaria, porque de la construcción de ese precepto el legislador únicamente previó que los partidos políticos sólo tienen el deber de contratar con proveedores que estén inscritos en el Registro Nacional de Proveedores durante el periodo de campaña.

29. El partido apelante aduce que fuera de los procesos electorales puede contratar con cualquier proveedor con independencia de que esté o no inscrito en el Registro Nacional de Proveedores, debido a que de la normativa no se prevé que el legislador haya impuesto el deber a los partidos políticos de sólo contratar con proveedores inscritos en el mencionado Registro en periodo no electoral.

30. Por tanto, en concepto del recurrente, el Consejo General del INE al establecer en el artículo 356, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, el deber de los partidos políticos de contratar en periodo no electoral con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, excede su facultad reglamentaria.

31. Se considera que no le asiste razón al partido político recurrente, dado que en el artículo 7, fracción XXI, de la Ley General de Delitos Electorales, no se prevé, como considera el recurrente, una permisión para los partidos políticos de contratar fuera del periodo de campaña electoral con proveedores no inscritos en el Registro Nacional de Proveedores.

32. De la construcción de la norma citada por el recurrente se advierte que se trata de una norma penal, en la cual se prevé una conducta que el legislador ha considerado ilícita, en la que el sujeto activo son los sujetos que presten servicios o entreguen bienes a los partidos políticos sin estar inscritos en el registro correspondiente ante el órgano administrativo electoral, durante el periodo de campaña.

33. Para hacer evidente lo anterior, se considera pertinente transcribir la mencionada norma:

> **Artículo 7.** Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:
> …
> **XXI.** Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.

34. Como se dijo, de la norma trasunta el legislador se limitó a establecer un delito, en el cual se considera como sujeto activo del ilícito penal, a los proveedores que proporcionen bienes y servicios a los partidos políticos, durante las campañas electorales sin que estén inscritos en el Padrón Nacional de Proveedores.

35. En este sentido, el legislador ordinario consideró que era grave la conducta descrita, motivo por el cual consideró que ante esa gravedad tal conducta debía ser sancionada por el Derecho Penal Electoral.

36. Ahora bien, el hecho de que no se actualicen los elementos de tal norma, en especial el elemento temporal, no trae como consecuencia que se exima a los partidos políticos del deber de contratar bienes y servicios, para el desarrollo de sus actividades ordinarias, exclusivamente con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores.

37. La consecuencia de que no se actualizara el elemento temporal, en su caso, podría traer aparejada la no actualización en exacta aplicación de la Ley Penal, que no se configurara el ilícito penal.

38. Sin embargo, el recurrente pretende extender tal efecto del Derecho Penal Electoral al Derecho Administrativo Electoral, en el ámbito de los deberes de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos

39. Por ello, se considera que la no actualización del elemento temporal de la norma penal electoral, no autoriza, como pretende el partido político recurrente, que se pueda contratar con proveedores no inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, ya que como lo reconoce el mismo recurrente, en esa norma se establece la existencia del mencionado Registro Nacional de Proveedores, para lo cual, el INE sí puede regular vía reglamentaria.

40. Además, se debe destacar que el sistema de fiscalización se fijó a fin de cumplir, entre otros, con los objetivos siguientes:

- La eficiencia en la fiscalización de todos los recursos de los partidos políticos, por ser públicos los recursos de los que preponderantemente disponen, y su relación con la equidad en los procesos electorales.
- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a la ciudadanía en general en qué se gastan los recursos asignados a los partidos políticos.
- Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y velar por el respeto a los topes de gastos de campaña.

41. Ello es así porque el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de control, comprobación, investigación,

información, y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

42. En efecto, a fin de garantizar la existencia de un sistema integral de fiscalización y comprobación de los recursos que reciben y gastan los partidos políticos, es de resaltarse que el Poder Revisor de la Constitución estableció, en el artículo 41, base segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las modalidades de financiamiento público que corresponde ser entregadas a los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, sin realizar distinción alguna, estableció que en la Ley se señalarán las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

43. En el tercer párrafo de la Base constitucional mencionada, se dispone que en la propia Ley se ordenaran los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

44. En ese sentido, el estudio integral del contenido normativo de la base constitucional de referencia permite advertir que los procedimientos que se prevean en la Ley para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, rigen para la fiscalización de todos los ingresos y egresos relativos a sus actividades internas de selección de candidatos –*precampañas*-, así como las correspondientes a la obtención del voto –*campañas*-, las de actividades específicas y las de naturaleza ordinaria.

45. Lo anterior, tiene por finalidad garantizar la congruencia y plenitud del sistema de fiscalización, ya que la rendición de cuentas claras es una obligación permanente de los partidos políticos, máxime cuando se

trata del control y vigilancia de la aplicación y destino de recursos de origen preponderantemente público.

46. Así, las atribuciones de control, verificación, investigación y comprobación conferidas a la autoridad administrativa electoral rigen tanto para la fiscalización de los recursos empleados en las precampañas y campañas, como para las actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos.

47. De esa manera, si las facultades de control de la autoridad fiscalizadora, entre las que se encuentra la de establecer un registro nacional de proveedores con los que los partidos políticos pueden válidamente contratar la adquisición de bienes o servicios, se sustentan en una base constitucional, y las obligaciones en materia de rendición de cuentas son permanentes y no limitadas a los procesos electorales.

48. A partir de esto, se arriba a la conclusión de que no asiste la razón al recurrente por cuanto hace a que la autoridad administrativa electoral excedió sus facultades al exigir en el Reglamento de Fiscalización que los proveedores de bienes o servicios que contraten con partidos políticos conceptos relacionados con sus actividades ordinarias, deberán estar inscritos en el señalado registro, de ahí lo infundado del agravio.

49. Esto porque la porción normativa impugnada no transgrede el principio de reserva de Ley, ni excede la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa electoral, toda vez que instrumenta de manera congruente el diseño constitucional y legal en materia de fiscalización del origen, uso, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos, en conformidad con lo dispuesto en el Artículo Transitorio Segundo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Publicado en el Diario Oficial

de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce como se expone a continuación.

50. De conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, bases II, y V, apartado B, numeral 6 y 7 segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 190, párrafo 2, 196 y 199, párrafo 1, incisos c), y h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales[9] se desprende que:

i. El INE es la autoridad facultada para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de los ingresos y egresos de los partidos políticos, a través del Consejo General.

ii. El Consejo General puede emitir los reglamentos en materia de fiscalización

iii. El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.

iv. Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización está la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta ley establece.

v. La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con esos informes, así como verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

[9] En adelante LGIPE.

vi. El Consejo General es el facultado para imponer las sanciones que procedan por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

51. En ese sentido, debe señalarse que en el artículo 190 de la LGIPE se establece que la fiscalización se realiza en los términos y conforme con los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones de los partidos políticos, precandidatos y candidatos, establecidas en la Ley General de Partidos Políticos[10].

52. Al efecto es de tenerse en consideración los párrafos atinentes de la Exposición de Motivos de la LGPP y de la LGIPE:

> **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**
>
> **[…]**
>
> En este sentido, la Iniciativa que hoy sometemos a la consideración del Pleno de esta Soberanía tiene por objeto, además de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, establecer una legislación que regule de manera eficaz a los partidos políticos existentes en el país, ya sea nacionales o locales, en aspectos tales como su integración, registro, participación política, representación, acceso a la información pública, **así como la fiscalización y el régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral.**
>
> Incluso en la discusión de la citada reforma constitucional, los aspectos antes mencionados se consideraban como asuntos internos de los partidos políticos, por lo que **no era posible realizar una fiscalización efectiva, aun cuando disponen de presupuesto público**. Adicionalmente, los mecanismos para definir a los candidatos a cargos de elección popular eran cuestionados tanto al interior del partido como al exterior, con el argumento, por ejemplo, de la permanencia de las mismas estructuras en órganos de gobierno, circunstancia que obstruye la generación de nuevos cuadros políticos y de representación.
>
> Ante este escenario, resulta de vital importancia limitar el espacio discrecional de los partidos políticos, trasladando a la esfera de lo público aquellos aspectos que garanticen por un lado, el acceso efectivo de los ciudadanos al poder público, por medio del establecimiento de derechos mínimos y obligaciones a cargo de los militantes; **así como un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.**
>
> Además, se deben establecer condiciones de permanencia y en su caso, de cancelación del registro de partidos políticos, pues también es cuestionable la existencia de partidos políticos sin la suficiente legitimación social, al observarse desde una matriz de costo beneficio

[10] En adelante LGPP.

para el país. En congruencia con esto, no es tema menor el establecimiento de mecanismos de participación política, como las coaliciones y fusiones políticas, como paradigmas de fortalecimiento electoral de los partidos políticos.

Descripción de la Iniciativa.

[…]

Financiamiento y fiscalización.

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa contempla que prevalecerá el público sobre otros tipos de financiamiento, los cuales pueden ser aportados por la militancia; por simpatizantes; por autofinanciamiento, así con el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. En esa tesitura, también se obliga a los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.

Adicionalmente, los partidos deberán llevar su contabilidad mediante sistemas electrónicos, cuya instrumentación se regirá a partir de criterios y normas homogéneas que emita la Unidad de Fiscalización, órgano técnico perteneciente a aquella Comisión.

Para tal efecto, se propone establecer diversas atribuciones para que la Comisión de Fiscalización lleve a cabo sus funciones sin limitaciones operativas, incluso se propone que pueda acceder a los secretos bancario, fiduciario o fiscal, por medio de la Unidad de Fiscalización, así como requerir toda la información que estime necesaria para cumplir sus objetivos, ya sea a partidos políticos, agrupaciones políticas, e incluso a organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

[…]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

[…]

Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:

1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas**, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea**, **con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización** y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

Estableciendo para los mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia y verificación de las mismas el principio de máxima publicidad **con el objetivo de evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña**.

53. Así, de las disposiciones que se han señalado, en relación con las razones que el legislador expuso para su implementación, se hace evidente que el sistema de fiscalización se fijó a fin de cumplir, entre otros, con los objetivos siguientes:

- La eficiencia en la fiscalización de todos los recursos de los partidos políticos, por ser públicos los recursos de los que preponderantemente disponen, y su relación con la equidad en los procesos electorales.
- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a la ciudadanía en general en qué se gastan los recursos asignados a los partidos políticos.
- Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y velar por el respeto a los topes de gastos de campaña.

54. En el caso, como se ha explicado, la pretensión radica en que esta Sala Superior determine que la autoridad administrativa electoral federal no cuenta con facultades para exigir a los partidos políticos la adquisición de bienes o servicios con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, ya que, en concepto del recurrente no está establecido ni en la LGPP ni en la LGIPE, por tanto lo considera inconstitucional pues vulnera la garantía de seguridad jurídica, al fijar un supuesto normativo en un reglamento, sin tener facultades para ello.

55. Lo **infundado** del planteamiento reside en que, de las disposiciones que se han señalado, se desprende la facultad del Consejo General del INE para emitir reglamentos en materia de fiscalización, tendentes a realizar el control y verificar las operaciones que realizan los partidos políticos con sus proveedores, esto es el cumplimiento de las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

56. Por ello, evidentemente en el contexto del Reglamento de Fiscalización, se advierte que éste establece reglas que tienen por objeto brindar certeza entre los contratantes, esto es, entre los partidos políticos y las personas contratistas, lo que permite simplificar el control de las operaciones realizadas por los partidos políticos con las personas registradas para ello, generando así, mayor transparencia al sistema de fiscalización creado por la propia autoridad facultada para ello.

57. Incluso, en el artículo transitorio segundo del Decreto constitucional de reformas citado, se estableció el deber de regular en la ley, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, para establecer las facultades del INE para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior, y los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral.

58. Lo cual revela que la potestad fiscalizadora regulada por el INE, basada en la ley, tiene en última instancia un fundamento constitucional expreso, en cuanto a la posibilidad de exigir los elementos necesarios para identificar plenamente a los contratantes con los que llevan a cabo operaciones los partidos y la validación de las mismas, entre las cuales, razonablemente se considera el relativo a que sus proveedores de bienes o servicios se encuentren inscritos en el catálogo de proveedores.

59. Ello es así porque el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de **las funciones de control, comprobación, investigación, información, y asesoramiento**, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

60. En efecto, a fin de garantizar la existencia de un sistema integral de fiscalización y comprobación de los recursos que reciben y gastan los partidos políticos, es de resaltarse que el Poder Revisor de la Constitución estableció, en el artículo 41, base segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las modalidades de financiamiento público que corresponde ser entregadas a los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, sin realizar distinción alguna, estableció que en la Ley se señalarán las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

61. En el tercer párrafo de la Base constitucional mencionada, se dispone que en la propia Ley se ordenaran los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

62. En ese sentido, el contenido normativo de la base constitucional de referencia, analizada en su integridad, permite a este órgano jurisdiccional advertir que los procedimientos que se prevean en la Ley para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, rigen para la fiscalización de todos los ingresos y egresos relativos a sus actividades internas de selección de candidatos –*precampañas*-, así como las correspondientes a la obtención del voto –*campañas*-, las de actividades específicas y las de naturaleza ordinaria.

63. Lo anterior, tiene por finalidad garantizar la congruencia y plenitud del sistema de fiscalización, ya que la rendición de cuentas claras es una obligación permanente de los partidos políticos, máxime cuando se trata del control y vigilancia de la aplicación y destino de recursos de origen preponderantemente público.

64. Así, las atribuciones de control, verificación, investigación y comprobación conferidas a la autoridad administrativa electoral rigen tanto para la fiscalización de los recursos empleados en las precampañas y campañas, como para las actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos.

65. De esa manera, si las facultades de control de la autoridad fiscalizadora, entre las que se encuentra la de establecer un registro nacional de proveedores con los que los partidos políticos pueden válidamente contratar la adquisición de bienes o servicios, se sustentan en una base constitucional, y las obligaciones en materia de rendición de cuentas son permanentes y no limitadas a los procesos electorales.

66. A partir de esto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que no asiste la razón al recurrente por cuanto hace a que la autoridad administrativa electoral excedió sus facultades al exigir en el Reglamento de Fiscalización que los proveedores de bienes o servicios que contraten con partidos políticos conceptos relacionados con sus actividades ordinarias deberán estar inscritos en el señalado registro, de ahí lo infundado del agravio.

Indebida fundamentación y motivación.

67. Por otra parte, el recurrente señala que existió una indebida fundamentación y motivación en la determinación de la falta, porque el estudio del artículo 7, fracción XXI de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en que se sustenta la obligación de contratar con proveedores inscritos en el registro nacional de proveedores sólo resulta aplicable a la contratación de bienes y servicios durante las campañas electorales, no así para el desarrollo de actividades ordinarias.

68. El agravio es **infundado.**

69. La calificativa obedece a que el ahora recurrente parte de la premisa inexacta de que la obligación de contratar bienes o servicios con proveedores inscritos en el registro nacional de proveedores se circunscribe a aquellas operaciones relativas a las campañas electorales de los candidatos que postule a cargos de elección popular, por lo que no puede hacerse exigible a aquellos bienes o servicios vinculados con la operación ordinaria del partido político.

70. La premisa en que sustenta su afirmación, la hace depender de que en el artículo 7, fracción XXI de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, y que considera el único fundamento legal del registro nacional de proveedores, sólo se contempla la obligación de referencia para las campañas electorales.

71. Lo inexacto de la premisa del recurrente reside en que, tal y como se ha señalado en párrafos previos, las facultades de control de la autoridad administrativa electoral, dentro de las que se encuentra la de contar con un registro nacional de proveedores con quienes los partidos políticos deben contratar los bienes o servicios para llevar a cabo sus actividades y cumplir con sus fines, así como la obligación de rendición de cuentas de los partidos políticos son permanentes, aunado a que el sustento normativo de esa obligación parte de una interpretación de lo previsto en el párrafo segundo, bases II, y V, apartado B, numeral 6 y 7 segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 190, párrafo 2, 196 y 199, párrafo 1, incisos c), y h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se prevé las facultades de supervisión, seguimiento y control del gasto en la adquisición de bienes y servicios y no como incorrectamente lo considera el apelante, de naturaleza accesoria y circunscrito a las campañas electorales.

72. En ese orden de ideas, si la autoridad responsable refirió que el ahora recurrente incumplió con la obligación de realizar la contratación de distintos bienes o servicios con proveedores inscritos en el mencionado registro, señalando que se actualizó una falta a lo dispuesto en el artículo 356, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, resulta evidente que la fundamentación expuesta es la correcta, precisamente porque se trata de una previsión exigible, en todo tiempo, a los partidos políticos, conforme se ha señalado.

73. Asimismo, la autoridad responsable motivó debidamente la determinación cuestionada, ya que, en cada caso, refirió el bien o servicio contratado, el monto correspondiente, las fechas de las operaciones, la persona que proveyó cada uno de ellos, y corroboró que al momento de cada contratación, no se encontró en la base de datos del referido registro al respectivo proveedor, de ahí que la autoridad responsable determinó, acertadamente la existencia de la infracción por incumplimiento a la obligación de contratar con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores.

Indebida interpretación de la norma reglamentaria.

74. El apelante arguye que la responsable omitió interpretar de forma integral y en base a un criterio de razonabilidad el contenido del artículo 356 del Reglamento de Fiscalización, a fin de validar las operaciones realizadas con sus proveedores, porque, si bien, al momento de la contratación, los proveedores no contaban con el alta ante el registro nacional de proveedores, lo cierto es que posteriormente, pero en ese mismo año, se obtuvieron los registros correspondientes, por lo que la sanción impuesta es contraria a los principios de certeza y seguridad jurídica ya que la autoridad omitió realizar esa interpretación, que incluso, le fue solicitada.

75. Además, el recurrente refiere que el haber contratado bienes y servicios con proveedores no inscritos en el Registro Nacional de Proveedores no impidió la rendición de cuentas ni la fiscalización, dado que la documentación comprobatoria y todos los registros contables fueron proporcionados a la autoridad responsable, por lo que no debió calificar la falta como sustantiva o de fondo.

76. El agravio es **infundado**.

77. En concepto de este órgano jurisdiccional, la obligación de los partidos políticos de contratar los bienes o servicios que requiera para el desarrollo de sus actividades, y eventualmente el cumplimiento de sus fines, con proveedores inscritos en el registro nacional de proveedores constituye una obligación exigible al momento en que ocurren las operaciones, la cual puede subsanarse cuando el proveedor inicie los trámites de inscripción dentro de los diez días siguientes a aquel en que ocurrió la operación, sin que el requisito en cuestión pueda tenerse por satisfecho a partir de hechos posteriores al plazo mencionado.

78. En efecto, el requisito relativo a la obligación de los partidos políticos de contratar bienes y servicios con proveedores inscritos en el registro nacional de proveedores es una condición que debe observarse por esos sujetos al momento de realizar sus operaciones, o subsanarse como quedó expuesto.

79. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que en el artículo 356, numerales 2, y 3, en relación con el artículo 82, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, se establece que los sujetos obligados deberán realizar sus operaciones con proveedores ya inscritos en el registro nacional de proveedores, o que lo soliciten dentro de los diez días siguientes a aquel en que celebren una operación con las fuerzas políticas.

80. Así, se trata de una condición que los sujetos obligados deben exigir a sus proveedores -ya sea que estén inscritos o realicen las gestiones necesarias para estarlo- para que las operaciones que celebren sean susceptibles de satisfacer todos los requisitos establecidos en las normas aplicables, máxime cuando en el párrafo 3, del artículo 278 del propio Reglamento de Fiscalización se dispone que los partidos políticos no podrán recibir bienes o servicios cuando los proveedores o prestadores de servicios no se encuentren inscritos o se encuentren con situación de baja en el registro nacional de proveedores, lo que permite concluir que si los proveedores no están inscritos y celebran operaciones, será materia de observación en el marco de los informes de ingresos y gastos respectivos.

81. Por todo ello, no asiste la razón al recurrente cuando plantea que la autoridad responsable debió realizar una interpretación que le permitiera tener por satisfecho el requisito, a partir de que sus proveedores obtuvieron su inscripción en el señalado listado con posterioridad a la celebración de las operaciones, pero dentro del ejercicio anual fiscalizado, pues en manera alguna refieren que ese requisito se encontraba satisfecho en el momento en que realizaron sus operaciones o que los correspondientes prestadores de bienes o servicios solicitaron su inscripción dentro del plazo mencionado.

82. En ese orden de ideas, también es **infundado** el planteamiento del apelante por el que expone que la falta se calificó indebidamente como sustantiva, al considerar que su no inscripción en el registro nacional de proveedores no impidió a la autoridad verificar las operaciones, máxime que presentó la documentación comprobatoria correspondiente.

83. La calificativa al agravio obedece a que el ahora recurrente parte de la premisa inexacta de que la autoridad responsable consideró que la falta acreditada impidió la rendición de cuentas y la fiscalización.

84. Lo inexacto de esa premisa reside en que contrariamente lo que señala el apelante, la autoridad responsable determinó que la falta era sustantiva, y la calificó como grave ordinaria, sobre la base de que se trató del incumplimiento a una obligación establecida en un ordenamiento que conocía, con lo que transgredió el marco que regula las operaciones que válidamente puede celebrar, a fin de garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos.

85. En ese sentido, la determinación de la autoridad responsable sobre la naturaleza de la falta, no derivó de los resultados producidos, sino que atendió, primordialmente a que la falta fue de omisión, al abstenerse de cumplir con la obligación de que sus operaciones para la adquisición de bienes o servicios se celebraran con proveedores inscritos en el multireferido registro.

Sanción excesiva.

86. En otro punto, el recurrente afirma que la sanción impuesta por la autoridad fiscalizadora es arbitraria, ya que el 2.5% sobre el valor de la contratación correspondiente no está establecida en la normativa aplicable, aunado a que no consideró la naturaleza de las operaciones.

87. El agravio es **infundado**.

88. La calificativa al motivo de inconformidad deriva de que contrariamente lo que refiere el partido político recurrente, la autoridad responsable sí tomó en consideración la naturaleza de las operaciones, toda vez que en todo momento señaló que se trató de la adquisición de bienes o servicios realizadas con seis proveedores.[11]

[11] Cuatro proveedores correspondientes a la conclusión 10, y dos proveedores relativos a la conclusión 24.

89. Así, en la resolución y dictamen impugnados, la autoridad administrativa electoral puntualizó cada una de las operaciones, los proveedores correspondientes, los montos atinentes y que se trató de bienes o servicios adquiridos por el sujeto obligado.

90. Por otra parte, tampoco asiste la razón al recurrente cuando señala que el monto de la sanción equivalente al dos punto cinco por ciento del monto implicado en las operaciones no se encuentra previsto en la Ley.

91. Lo infundado radica en que en el artículo 456, de la LGIPE no se establecen parámetros para que el INE fije las sanciones por las conductas contrarias a la normativa electoral, sino que prevé el catálogo de sanciones que se pueden imponer a los sujetos a quienes se les imputa la conducta que se considera contraria a la normativa electoral.

92. En este caso, el inciso a) del párrafo 1, del citado artículo, prevé que a los partidos políticos se les puede imponer como sanción lo siguiente.

i. Amonestación pública.
ii. Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.
    En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso.
    En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.
iii. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.

iv. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley.
v. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

93. En el caso en estudio, se advierte que el Consejo General consideró que la omisión en la que incurrió el partido político recurrente al realizar contrataciones de bienes o servicios con proveedores no inscritos en el registro nacional de proveedores, debía ser sancionado con una multa equivalente al dos punto cinco por ciento del monto implicado.

94. Tal proceder de la autoridad responsable no es contrario a Derecho, ya que el Consejo General del INE goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, ya que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, de ahí lo infundado del agravio en estudio.

95. 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.

96. En el caso, frente a un incumplimiento absoluto a una obligación del sujeto obligado, consistente en abstenerse de contratar bienes o servicios con proveedores no inscritos en el registro nacional de proveedores, la autoridad responsable ponderó los diversos elementos para la individualización de la sanción, sin que el ahora recurrente

controvierta las consideraciones expuestas por la autoridad responsable, sino que se limita a señalar que se trata de un porcentaje sancionatorio desproporcionado y no previsto en la Ley. Sin embargo, no demuestra ni sostiene las razones por las que, desde su perspectiva, la sanción cuantificada no guarda correspondencia con la falta imputada.

97. Además, en la especie se tiene en consideración que las sanciones se impusieron a partir de los elementos establecidos en los artículos 456 y 458, párrafo 5, de la LGIPE, en tanto la autoridad tomó en cuenta los siguientes elementos:

i. Tipo de infracción (acción u omisión)
ii. Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron
iii. Comisión intencional o culposa de la falta.
iv. La trascendencia de las normas transgredidas.
v. Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
vi. La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
vii. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

98. Las consideraciones expuestas por la autoridad responsable en cada caso no son combatidas por el apelante; de ahí que devenga insuficiente que alegue que debió ser sancionado con una pena menor.

99. Cabe mencionar que, tomando en consideración el catálogo de sanciones establecido en el artículo 456, de la LGIPE, la sanción determinada por la autoridad responsable se encuentra en el margen inferior de los parámetros previstos en la fracción II, del inciso a), numeral 1, lo que evidentemente implicó, que, en función la falta acreditada, la afectación que sufre el ahora recurrente con motivo de la sanción fue acorde con la calificación de la falta y en conformidad con el marco normativo.

II. OBLIGACIÓN DE LOS PARTIDOS PARA REINTEGRAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS

100. El partido político MORENA aduce que, en las resoluciones derivadas de las irregularidades detectadas durante la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales del ejercicio dos mil dieciséis, el Consejo General del INE no consideró que dichos institutos políticos reintegrarán al erario, el remanente no ejercido del financiamiento público para gasto de actividades permanentes, así como de actividades específicas, conforme a los fines y plazos establecidos por la normativa.

101. Esto porque en concepto del partido apelante, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 14, 16, 17 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25, numeral 1, inciso a), 50, 51, 72, 73, y 74, de la LGPP, 30, 35, 44, numeral 1, incisos j), k) y jj), 191, numeral 1, inciso a) y d) de la LGIPE, y 54 de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los recursos públicos asignados a los partidos políticos para las actividades ordinarias y específicas deben destinarse exclusivamente para esos fines.

102. Además, el partido apelante considera que resultan aplicables los argumentos que sustentan el criterio emitido en la sentencia dictada por esta Sala Superior en el recurso de apelación 647/2015, consistente en el reconocimiento de la obligación de los partidos políticos de **reintegrar el financiamiento público de campaña no comprobado**, así como la facultad de la autoridad para solicitar y ejecutar el reintegro correspondiente**.**

103. Esta Sala Superior estima que resultan sustancialmente **fundados** los motivos de inconformidad planteados por el partido político MORENA, porque la obligación de reintegrar los recursos no ejercidos o no

comprobados debidamente del financiamiento **público**, deriva del deber de aplicarlos sólo para los fines y durante el ejercicio en que les que fueron entregados para actividades ordinarias y específicas que deben desarrollar dentro del año calendario en que les fue ministrado el recurso correspondiente, en cumplimiento a los principios de austeridad, racionalidad y ejercicio anual del presupuesto.

104. Con la finalidad de justificar la calificativa del agravio, resulta importante referir los criterios y argumentos desarrollados en la sentencia del dos de diciembre de dos mil quince, dictada en el aludido recurso de apelación 647/2015, de las que derivaron las tesis relevantes XVII/2016[12] y XXIX/2016[13], para finalmente estudiar el planteamiento del recurrente de que los partidos políticos nacionales y locales están obligados a reintegrar el monto no comprobado del financiamiento público ordinario y para actividades específicas durante el ejercicio en que fue entregado el mismo.

- **SUP-RAP-647/2015**

105. En el mencionado asunto, esta Sala Superior determinó, del estudio al marco jurídico constitucional y legal[14], que el INE debía ordenar a los partidos políticos la devolución del financiamiento público otorgado para **gastos de campaña** que no fue erogado o cuyo uso y destino no fue acreditado porque:

- Existe una obligación expresa de los partidos políticos de utilizar el financiamiento público exclusivamente para los fines que le hayan sido entregados -*actividades ordinarias permanentes, las tendentes*

[12] Con el rubro: GASTOS DE CAMPAÑA. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD IMPLÍCITA PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO.
[13] Con el rubro: GASTOS DE CAMPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO.
[14] Como resultado de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Bases I y II, inciso c), 116, fracción IV, inciso c), y 126, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, incisos a) y n), 51, fracción V, 61, 63, 66, 68 y 76, de la Ley General de Partidos Políticos.

a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico-.[15]

- **Los partidos políticos sólo pueden utilizar el financiamiento público para los fines establecidos por el constituyente y el legislador** (como los gastos de campaña) **y no para otras actividades u objetos diversos**.

- Los partidos políticos están constreñidos en reintegrar al erario los recursos públicos de campaña que no fueron devengados o comprobados, dado que, para el cumplimiento de los mandatos de optimización establecidos en la Constitución General, existen **obligaciones implícitas** para los partidos políticos

106. Con base en ello, esta Sala Superior estableció que la ausencia de una norma expresa, no significa que haya alguna imposibilidad para ordenar la devolución de los recursos públicos asignados para las campañas electorales, que no fueron devengados o comprobados de forma debida, a fin de materializar y reforzar con acciones claras y contundentes, la labor institucional de la autoridad en lo referente a la exacta observancia de la responsabilidad hacendaria y el control y uso de recursos públicos, con lo que se determinó que **existía una obligación implícita de los partidos políticos para reintegrar los recursos públicos asignados para gastos de campaña que no fueron devengados o comprobados debidamente**.

107. Finalmente, en la sentencia dictada en el recurso de apelación 647/2015 se concluyó que el Consejo General del INE cuenta con la **facultad implícita** para ordenar a los partidos políticos el reintegro de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las

[15] Previstas en los artículos 41, de la Constitución General, 51, fracción V, y 76, de la Ley General de Partidos Políticos.

campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente

108. Como resultado de las razones y conclusiones desarrolladas en el recurso de apelación 647/2015, esta Sala Superior emitió las tesis relevantes XXIX/2016[16], y XVII/2016[17] de rubros: "GASTOS DE CAMPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO", y "GASTOS DE CAMPAÑA. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD IMPLÍCITA PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO.".

- **Caso concreto**

109. Esta Sala Superior estima que las razones que soportan las reglas desarrolladas en las trasuntas tesis relevantes XVII y XXIX son igualmente aplicables para los gastos no devengados o no comprobados del financiamiento público entregado a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas durante el ejercicio anual para el cual les fue entregado, toda vez que el sustento normativo y argumentativo gira alrededor de la obligación de dichos institutos políticos de aplicar el financiamiento **público** para los fines que les fue entregado y, en su caso, el deber de reintegrar al erario del Estado los recursos que no fueron comprobados.

110. En la Base I del artículo 41 constitucional se dispone que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover

---

[16] Tesis que fue aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el primero de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 91 y 92.

[17] La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de marzo de dos mil dieciséis, aprobó por unanimidad de votos la aludida tesis, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 90 y 91.

la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

111. Por su parte, en el primer párrafo de la Base II del artículo referido, se prevé que la ley garantizará que los partidos políticos 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.

112. En el párrafo segundo de la aludida Base dispone que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se **compondrá** de las siguientes ministraciones:

a. Financiamiento público para el sostenimiento de sus **actividades ordinarias** permanentes, mismo que se **fija anualmente**.
b. Financiamiento público para las **actividades tendientes a la obtención del voto** durante el año de elecciones.
c. Financiamiento público por **actividades específicas**, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, que equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias, es decir, también **se determina anualmente**.

113. Asimismo, en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, se prevé que los poderes de los estados se organicen conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a distintas normas; entre ellas, que las normas estatales en materia electoral garanticen que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, **financiamiento público para sus actividades ordinarias**

permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

114. Por otra parte, en el artículo 23, párrafo primero, incisos b) y d) de la LGPP, se especifica que son derechos de éstos, recibir el financiamiento público -*tanto federal como local*- en los términos del artículo 41 de la Constitución y demás leyes aplicables.

115. En el artículo 25, incisos a), n) y s), de la misma Ley General se dispone que son obligaciones de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático; además de **aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines para los que les haya sido entregado**; y elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la Ley.

116. Asimismo, en el artículo 72, párrafos 1 y 2, del mismo ordenamiento legal, se señala que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias; los cuales comprenden los rubros siguientes:

a. El gasto programado con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer;
b. El gasto de los procesos internos de selección de candidatos y candidatas, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;
c. Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares;
d. La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo, únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como

las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.

117. En cuanto al tema de actividades específicas, en el artículo 74 de la Ley de Partidos se señala que estarán comprendidos como tales, las siguientes:

a. La educación y capacitación política, que implica la realización de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía;
b. La realización de investigaciones socioeconómicas y políticas;
c. La elaboración, publicación y distribución, a través de cualquier medio de difusión, de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes, y
d. Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

118. Respecto a este último apartado, resulta importante señalar que el legislador ordinario impuso **el deber a cada partido político de destinar anualmente** el dos por ciento del total del financiamiento público que reciba en lo individual para el desarrollo de actividades específicas y, además, un tres por ciento del total del mismo financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres[18].

[18] En términos de las fracciones IV y V, del inciso a), del párrafo 1, del artículo 51 de la LGPP, que a la letra señalan:
…
IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y
V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.
…

119. Como se aprecia, en el marco jurídico expuesto se establece que los partidos políticos deben contar, tanto a nivel nacional como local, con financiamiento público para asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana, circunscritos siempre a los principios de legalidad, equidad e igualdad.

120. De ahí que las mismas bases constitucionales y legales prevean que los partidos políticos cuenten con financiamiento para destinarlo a tres actividades primordiales, **(i)** para el desarrollo de actividades ordinarias permanentes, **(ii)** actividades específicas y **(iii)** campañas electorales.

121. Es decir, la concesión de la prerrogativa constitucional en comento tiene como objetivo que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuenten con los recursos que el Estado proporciona para el desarrollo de sus actividades, tanto dentro, como fuera de los procesos electorales.

122. Por lo que hace al financiamiento entregado para el desarrollo de actividades realizadas fuera de los procesos electorales *–ordinarias y específicas-*, éste debe ser entendido como una prerrogativa constitucional para garantizar el funcionamiento permanente de los partidos y con ello, generar las condiciones mínimas necesarias para el cumplimiento de sus fines, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

123. En este sentido, el financiamiento público entregado para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas debe destinarse para esos únicos fines, dado que, como se puso de manifiesto en la tesis XXIX/2016 la obligación de los partidos políticos de aplicar el

financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que fueron entregados, encuentra su justificación en el mandato constitucional encaminado a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país.

124. Esto es, el financiamiento ordinario debe emplearse para todas aquellas actividades, labores o funciones necesarias, recurrentes y cotidianas, que se llevan a cabo para la operación y funcionamiento constante y permanente de cada partido político, por lo que ese rubro comprende todas aquéllas pertenecientes a su estructura, sueldos y salarios, incluyendo los gastos para la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; actividades específicas; así como los gastos de procesos internos y de propaganda institucional, como expresamente lo establecen los artículos 51, inciso a), fracciones IV y V, y 72, párrafos 1 y 2, de la LGPP.

125. De igual forma, el financiamiento suministrado para el desarrollo de actividades específicas solamente puede utilizarse para todas las acciones encaminadas a fomentar la cultura política, investigación socioeconómica y diversos conceptos, entre los que están comprendidos la educación y capacitación –*celebración de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos entre la ciudadanía*–, así como la investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales, incluyendo todo el gasto necesario para la organización y difusión de estas acciones, como se establece en el artículo 74 de la LGPP.

126. Ahora bien, los recursos de que disponen, en concepto de este órgano jurisdiccional, se rigen por los principios que regulan el gasto público, precisamente porque son preponderantemente de origen público. Entre esos principios se encuentra el de anualidad, cuyo aspecto esencial consiste en que deben ejercerse durante el periodo para el que le

fueron entregados; esto es, en el año calendario en que les fue ministrado.

127. Lo anterior es así, porque en la fracción IV, del artículo 74, constitucional, se señala que la Cámara de Diputados tiene la atribución exclusiva de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que cada año le envía el Ejecutivo Federal e intervenir en el proceso de formación de la Ley de Ingresos, en la cual se establecen los montos de los recursos económicos que el Estado, a través de sus respectivos órganos, recaudará durante un ejercicio fiscal para solventar el gasto público contenido en el aludido presupuesto.

128. Además, esta Sala Superior ha establecido que el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos se rige bajo el principio de anualidad que contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación, al tratarse éste del instrumento en donde se contempla el referido financiamiento[19].

129. En cuanto al contenido de este precepto constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación[20], determinó que ambos ordenamientos –*Ley de ingresos y Presupuesto de egresos*–, poseen una vigencia determinada, porque tienen validez únicamente para el periodo en que

---

[19] Criterio contenido en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-452/2016, que en la parte conducente señala:
"…
De la lectura de los preceptos normativos citados, se advierte que el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos se fija de manera anual, lo cual es conforme con el principio de anualidad que rige al Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el instrumento en donde se contiene el referido financiamiento.
Sobre el particular, es importante destacar que la doctrina coincide en que el principio de anualidad presupuestal proviene del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el "aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación".
Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que el principio de anualidad en materia presupuestal implica que los ingresos y egresos del Estado se ejerzan anualmente, de modo coincidente con el año calendario.
En ese sentido, toda vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación se determina anualmente, resulta evidente que los montos en él contenidos deben estar definidos y no sometidos a variaciones durante el transcurso del ejercicio fiscal que regula…"

[20] Tesis relevante P./J. 9/2004, con el rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS**, que puede consultarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, marzo de 2004, pág. 957.

son emitidos, rigiéndose bajo el **principio de anualidad,** consistente en establecer los ingresos que la Federación puede recaudar durante un ejercicio fiscal, así como **la forma en que han de aplicarse**, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público.

130. A su vez, en el artículo 126 de la Constitución Federal se estipula que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

131. Por último, en el artículo 134 de la Constitución se prevé la obligación de que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para **satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

132. En este sentido, en el segundo párrafo del artículo 134 en cita, se dispone que el ejercicio de los recursos debe ser evaluado con el **objeto de propiciar que los mismos se asignen en los respectivos presupuestos** en los términos señalados por su primer párrafo.

133. Por otra parte, en el artículo 54, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria[21], se establece que una vez concluida la

[21] **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**
Artículo 54.- Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.
Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.
Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.
Los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos podrán ser hasta por el 80% del monto de endeudamiento autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél en que deba efectuarse su pago.

vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos por conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, cuando estén debidamente contabilizados y hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos.

134. En el mismo precepto legal se impone a los entes ejecutores de gasto público *–Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban–*, entre otras, la prohibición de ejercer erogaciones no devengadas al treinta y uno de diciembre del ejercicio que corresponda.

135. En términos de lo dispuesto en el artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos nacionales tienen el derecho de recibir financiamiento público, a través de ministraciones destinadas al sostenimiento de actividades ordinarias, obtención del voto y específicas. Lo anterior, con recursos provenientes de la hacienda pública que se calculan a partir de las reglas contempladas en el señalado artículo 41 constitucional y, se otorgan en los términos contemplados en el Presupuesto de Egresos que se aprueba anualmente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

136. El Presupuesto de Egresos de la Federación especifica el monto y destino de los recursos que los poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, es el instrumento jurídico en materia financiera en el que se establecen los montos que el Estado destinará entre el uno de enero y treinta y uno de diciembre de cada año para atender las necesidades de la población a través de los órganos y dependencias estatales, entidades y demás ejecutores de gasto señalados en los artículos 2,

---

Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.

fracción XIII, y 4, fracción VIII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

137. En el primero de los numerales referidos, se señala lo que debe entenderse por ejecutores de gasto, entre los que se encuentran los entes autónomos a los que se asignen recurso del Presupuestos de Egresos, a través de los ramos autónomos.

138. En el segundo de los numerales -fracción VIII del artículo 4-, se dispone que las erogaciones por concepto de gasto corriente de los ejecutores del gasto, entre los que se encuentran las entidades, están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos señalados en la propia Ley Presupuestaria y demás disposiciones aplicables; es de mencionarse que los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en la mencionada Ley, así como de las disposiciones específicas contenidas en las legislaciones de su creación, en el caso, la Ley General de Partidos Políticos.

139. En este caso se considera, conforme al artículo 2, fracción XIII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que el INE es un ejecutor del gasto, al ser un ente autónomo al que se asignan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de uno de los ramos autónomos a quien la Federación presupuesta y asigna directamente los recursos. Dentro de ese presupuesto, se encuentra el que corresponde a los partidos por concepto de financiamiento público.

140. Por tal motivo, puede decirse que el INE es un ejecutor de gasto para efectos de la fiscalización que realiza la Federación, mientras que los partidos políticos están sujetos de manera directa al régimen de fiscalización regulado desde la propia Constitución, donde se traza un modelo para la verificación de sus ingresos y gastos, cuyas

disposiciones se contienen tanto en la LEGIPE, como en la LGPP y el Reglamento de Fiscalización.

141. Ahora bien, el INE tiene la obligación de rendir cuentas a los órganos de fiscalización del Estado, sobre los recursos que le son entregados para el cumplimiento de sus fines, considerándose que, a fin de poder rendir cuentas correctamente respecto de los recursos que se ministran a los partidos políticos, cuenta con las facultades de fiscalización que establecen los ordenamientos citados, a través de lo cual garantiza que dichos recursos se acojan a los principios de certeza, legalidad, rendición de cuentas, máxima publicidad y transparencia.

142. Lo anterior permite a este órgano jurisdiccional concluir que, dada la calidad de entidades de interés público de los partidos políticos, y la naturaleza pública de los recursos que se les otorga, en congruencia con el artículo 68, párrafo 1, de la LGPP, estos se encuentran sujetos a los principios que dispone el artículo 134 de la Constitución, así como a los que se desprenden de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

143. Por ende, si los recursos que se entregan a los partidos políticos están sujetos al principio de anualidad y eficiencia, el INE debe vigilar que se ejerzan en el ejercicio fiscal respectivo y, aquellos que no se hayan erogado, se devuelvan al erario, lo que se realizará mediante el procedimiento que se ha fijado para financiamiento público de campaña, es decir: el partido devuelve al INE, y el INE devuelve a la Tesorería de la Federación.

144. Lo anterior adquiere mayor sustento si se toma en consideración que, en el artículo 17, de la fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se dispone que la Auditoría Superior de la Federación tiene la atribución de fiscalizar la cuenta pública mediante la verificación de las operaciones que realicen las

entidades fiscalizadas, como ejecutores de gasto público, a efecto de que examinar que las mismas sean acordes la Ley General de Partidos Políticos -*la cual regula, entre otros, las actividades ordinarias, para la obtención del voto y específicas*-.

145. En ese sentido, con independencia de las obligaciones específicas impuestas en la Constitución y en las leyes generales de Partidos Políticos, de Instituciones y Procedimientos Electorales y en materia de transparencia, y demás ordenamientos en materia político-electoral, los partidos políticos como entidades de interés público se encuentran vinculados a los principios hacendarios y presupuestales establecidos en las leyes de esas materias por tratarse de sujetos que reciben recursos públicos del erario y que deben ejercerlo exclusivamente para los fines señalados en la Constitución y la Ley, sin que pueda advertirse un régimen de excepción por tratarse de organizaciones de ciudadanos creadas para cumplir con fines constitucionales delimitados y acotados en la materia político-electoral.

146. En efecto, en el desarrollo de las legislaciones de referencia cuando el legislador quiso establecer excepciones para el cumplimiento de obligaciones hacendarias y presupuestarias así los precisó, sin que en la especie contemplara o creara un régimen especial para los partidos políticos.

147. Por lo tanto, los partidos políticos al manejar recursos públicos cuentan con distintas obligaciones previstas constitucional y legalmente, que los coloca como sujetos obligados de los principios y reglas desarrollados por las normas hacendarias, y presupuestales en cuanto al manejo de recursos provenientes del erario -*federal y local*- y, como tal, de cumplir con los principios de racionalidad, austeridad y anualidad que rigen en materia presupuestaria.

148. Lo anterior se robustece, si se toma en consideración que en el "*informe individual del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016*" emitido por la Auditoría Superior de la Federación, se señaló expresamente que "en cuanto a la fiscalización superior, la auditoría de desempeño efectuada a la Cuenta Pública 2016, es la primera auditoría realizada al Sistema de Fiscalización de los Partidos", destacando que, dentro de la revisión efectuada por ese órgano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se refirieron las operaciones realizadas por los partidos políticos con motivo de los procesos electorales locales celebrados en ese año, los errores y omisiones detectados, así como las sanciones que fueron impuestas a los sujetos obligados por el incumplimiento al deber de rendición de cuentas. Lo que denota con claridad que se trata de entidades sujetas a las normas hacendarias y presupuestales.[22]

149. Como resultado de lo anterior, resulta inconcuso que **existe la obligación para cualquier ente jurídico, que reciba y maneje recursos provenientes del erario, de ejercer estos últimos dentro del año calendario en que les fueron asignados y entregados**, salvo disposición o determinación legislativa en contrario, dado que las citadas normas constituciones y legales imponen la carga de aplicar de forma austera y racional los recursos públicos, y solamente autoriza una vez concluido el ejercicio, los pagos por conceptos devengados –*contabilizados y presupuestados*- en el año que corresponda.

150. Lo anterior, porque, como ya se señaló, los principios constitucionales que rigen en el ejercicio de recursos públicos implican obligaciones a las que se encuentran sujetos los partidos políticos y autoridades electorales, a fin de lograr los objetivos propuestos por mandato constitucional, a través del uso racional de los fondos de origen público, evitando el dispendio y uso indebido de esos recursos.

---

[22] http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_1796_a.pdf

151. Además, como se ha expuesto, los partidos políticos están contemplados dentro de los sujetos obligados a observar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, máxime que en el artículo 68, de la LGPP se establece que están obligados al cumplimiento de obligaciones hacendarias a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la propia Ley, como se estableció en el recurso de apelación 647/2015, que en la parte conducente señala lo siguiente:

> "…
> Referente a las normas fiscales que irradian al sistema democrático, encontramos al artículo 54, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual establece, entre otras cosas, que:
>
> [Transcripción del citado artículo 54]
>
> Estas normas fiscales resultan aplicables a los partidos políticos, conforme a una interpretación sistemática y funcional de estas, dado que el artículo 68, de la Ley General de Partidos Políticos establece que están obligados al **cumplimiento de otras obligaciones hacendarias a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la propia Ley.**
>
> Lo anterior, en la lógica de lo establecido en el artículo 41, base I, de la Constitución Federal, en cuanto a que define a los partidos políticos como **entidades** de interés público, armonizado con el contenido de la fracción XIII, del artículo 2, y la fracción VIII, del dispositivo 4, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que definen que los ejecutores del gasto son los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones –gasto público- con cargo al Presupuesto de Egresos.
>
> **En ese tenor, resulta dable afirmar que los partidos políticos al ser entidades de interés público, y estar contemplados dentro de los sujetos obligados al cumplimiento de las normas establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** -entre ellas las establecidas en su artículo 54- deben cumplir con la obligación de reintegrar los recursos públicos no utilizados conforme al presupuesto.
> …"

152. En ese sentido, la aplicación de los principios y disposiciones que se han analizado a lo largo del presente apartado, permiten a este órgano jurisdiccional concluir que el ejercicio de todos los recursos

provenientes del erario, se rige por el principio de anualidad presupuestal *–en términos de los artículos 74, fracción IV y 134, constitucionales, en relación con el artículo 54 de la Ley Presupuestaria*- el cual también es aplicable a los partidos políticos, por ser preponderantemente de origen público los recursos de los que disponen. Por ello, se encuentran vinculados a emplear de forma anual el financiamiento público que el Estado les destina, -*de modo coincidente con el año calendario para el que fue entregado*- es decir, durante el ejercicio para el que fue calculado.

153. Así, si los partidos están obligados a aplicar el financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, dentro del ejercicio para el que les fue entregado, también tienen la correlativa obligación de devolver el monto de los recursos **de origen público** no erogados y los no comprobados a la hacienda pública, ya que el principio de anualidad que rige la administración del erario no contempla un régimen de excepción para esas entidades de interés público, que les permita retener aquellos recursos no ejercidos en el periodo anual para el que les fueron asignados, y mucho menos que les otorgue el derecho para erogarlos en ejercicios posteriores.

154. Lo anterior cobra relevancia, porque de esa forma se permite llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto realizado por los partidos respecto del financiamiento público entregado por parte del Estado, lo que se patentiza con el hecho de que la misma Constitución general establece que esa prerrogativa debe fijarse anualmente *–para los partidos que mantengan su registro después de cada elección*- con la finalidad de garantizar que dichos institutos políticos *–como organización de ciudadanos*- cuenten de forma permanente y equitativa con elementos para llevar a cabo las actividades relacionadas con los fines que constitucionalmente le son encomendados.

155. En ese entendido, la obligación de emplear correctamente y con la periodicidad debida esos recursos es un elemento esencial para garantizar la eficacia y vigencia práctica del orden constitucional, pues de esa manera se vincula a esas organizaciones de ciudadanos a que las actividades que lleven a cabo para el cumplimiento de sus fines se realicen en beneficio de la ciudadanía en general de forma permanente, y no así acotado a momentos y periodos que obedezcan al capricho o intereses políticos de quienes ostenten la dirigencia o dirección de los partidos políticos.

156. Así, la periodicidad en el uso de esos recursos es un tema de gran interés, porque además de vincularse con los principios que rigen la hacienda pública, también incide en el desarrollo de la vida democrática del país –*lo que atañe a la población en general*–, ya que vincula a las fuerzas políticas a desarrollar sus actividades de manera permanente en beneficio de la sociedad, e impide que el patrimonio de origen público se emplee de manera circunstancial que atienda al beneficio e intereses de unos cuantos.

157. En el contexto apuntado, resulta válido concluir que los partidos políticos sólo pueden utilizar los recursos públicos asignados para actividades ordinarias y específicas para la consecución de esos únicos fines, mediante su aplicación durante el ejercicio para el cual le son asignados y entregados.

158. Tan están sujetos a aplicar los recursos públicos durante el ejercicio en que se les entregan que en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos se establecen normas específicas que les imponen la obligación de destinar anualmente porcentajes específicos para actividades específicas, y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, las cuales son disposiciones que deben ser entendidas como parte integral del sistema de financiamiento público de los partidos políticos y del modelo de fiscalización atinente,

de ahí que exista la obligación expresa de que los recursos de origen público se ejerzan durante el periodo correspondiente, exclusivamente para actividades tendentes a cumplir con los fines previstos en la Ley.

159. Así, la obligación de reintegrar los montos que no fueron devengados ni comprobados, yace en el deber de aplicar el financiamiento de que dispongan sólo para los fines que les hayan sido entregados –*como quedó establecido en las razones expuestas en la sentencia dictada en el recurso de apelación 647/2015*[23]-, con lo cual se dota de coherencia al sistema jurídico nacional, porque se permite materializar y reforzar la labor de la fiscalización de los recursos públicos, de acuerdo a los principios que consideran la racionalidad y austeridad para el mejor funcionamiento de las entidades públicas.

160. Ahora bien, debe señalarse que la asignación de recursos públicos del Estado para el desarrollo de las actividades de los partidos políticos no implica una donación o transferencia de recursos incondicionada, ni tampoco una desincorporación del patrimonio estatal, ya que ese dinero de la hacienda pública se otorga como una concesión destinada a la actividad que deben desplegar, esto es contribuir a las funciones político-electorales del Estado como intermediarios entre éste y la ciudadanía, y al desarrollo democrático del país, de tal manera que, cuando se incumple con la función, ya sea dentro de un periodo determinado, o cuando se deja de cumplir con los requisitos para

---

[23] En la sentencia, textualmente se señala:
"…
En las relatadas condiciones, y del análisis hecho a la normativa nacional y local correspondiente de la materia, se puede observar que si bien no existe la obligación expresa de los partidos políticos de regresar el dinero público asignado para los gastos de campaña no devengado o no comprobado; de una interpretación sistemática y funcional de esta normativa -orientada desde una perspectiva axiológica que permita el cumplimiento de los fines del Estado democrático- la Sala Superior estima que existe la obligación implícita –que deriva de otras obligaciones establecidas expresamente en el marco normativo de la materia, y que ya fueron explicadas, respecto a que no pueden ser utilizados los recursos públicos asignados para gastos de campaña para otro fin, sino únicamente para el que fueron presupuestados- de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida.
A partir de esto, queda sentada la segunda premisa de la construcción lógica argumentativa de la Sala Superior, respecto a que ***existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida****.*
…"

mantener el registro, el patrimonio debe ser reintegrado a la hacienda pública.

161. Así, conforme a lo previsto en la base II, del párrafo segundo, del artículo 41, de la Constitución Federal, se dispone que los remanentes del patrimonio de los partidos que han perdido su registro deben reintegrarse a la Federación.

162. Por las razones expuestas, esta Sala Superior considera que resultan fundados los agravios hechos valer por el partido apelante respecto a la obligación implícita de los partidos de reintegrar al erario los recursos públicos que fueron asignados específicamente para gastos de actividades ordinarias y específicas que no fueron devengados o comprobados de forma debida. Lo anterior con independencia de las sanciones que en derecho correspondan por las conductas infractoras que actualicen los sujetos obligados en el marco de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los ejercicios subsecuentes.

163. Al haber quedado demostrado que los partidos políticos están obligados en reintegrar los recursos públicos no comprobados, y como está planteado en la tesis XVII/2016, también resulta fundado el planteamiento del partido recurrente en el sentido de que el INE tiene la **facultad implícita**[24] de ordenar a los partidos políticos el reintegro de los recursos en comento a través de la emisión del acuerdo correspondiente.

164. La razón es que esa facultad implícita se deriva de aquellas que la Constitución Federal y las leyes generales, explícitamente le otorga a la mencionada autoridad responsable[25], para realizar las labores de

[24] El reconocimiento de que el INE cuenta con facultades implícitas está contenido en el criterio desarrollado en la tesis de jurisprudencia 16/2010, de rubro: "**FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES**", consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 1997-2013, páginas 349 y 350.

[25] En término de los artículos 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 30, párrafo 2, 44, párrafo 1, incisos j) y k) y 91, párrafos 1,

control, vigilancia, investigación y sanción del manejo de los recursos partidos políticos empleados fuera y dentro de los procesos electorales, a través de los procedimientos[26] que la ley establece para la fiscalización y sanción del manejo de dichos recursos, facultades que ejerce a través de la Comisión de Fiscalización, sin que sea necesario la existencia de una disposición expresa para ello.

165. Por lo anterior, la autoridad responsable deberá instrumentar los procedimientos para el cálculo, determinación, plazos, y formas en que deberán devolverse los remanentes de financiamiento público ordinario y actividades específicas no devengados o no comprobados correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, para que sean reintegrados por los partidos políticos nacionales y locales a los erarios federal o locales, según corresponda.

166. Lo anterior es así, en razón de que los lineamientos que instrumentarán el cumplimiento de la obligación de reintegrar los recursos públicos no devengados o no comprobados, deberán desarrollar normas sustantivas con características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, para determinar y calcular los montos que los partidos deberán devolver al erario federal o local.

167. Ello, porque además de establecer el procedimiento que deberán seguir la autoridad electoral y los partidos para el reintegro de los remanentes del financiamiento, también tendrán que explicar diversos conceptos y desarrollar diferentes reglas para la integración de la fórmula para obtener el monto a devolver al erario por parte de cada partido como,

---

incisos a) y d), 196, numeral 1, 199, numeral 1, inciso c), 428, numeral 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[26] De acuerdo al modelo de fiscalización, previsto en los artículos 190 a 200 y 425 a 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, existen una pluralidad de mecanismos para vigilar y, en su caso, sancionar, en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, entre los cuales están los siguientes: **1.** Los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, sobre el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados; y los dictámenes que recaen a los mismos. **2.** La práctica de auditorías y visitas de verificación. **3.** La verificación de operaciones a cargo de los sujetos obligados. **4.** Las quejas, denuncias y procedimientos oficiosos. **5.** La Resolución de consultas que formulen los sujetos obligados. **6.** La orientación, asesoría y capacitación a los sujetos obligados.

entre otros, lo que deberá entenderse por gasto no comprobado o no devengado, así como los parámetros u operaciones -*debida y oportunamente contabilizados*- que deberán tomarse en cuenta en la cuantificación del remanente correspondiente -*adquisiciones, pago de pasivos, etc.*-.

168. Ahora bien, dado que todos los entes que reciben recursos provenientes del erario público, se encuentran obligados a transparentar y rendir cuentas sobre su uso, aplicación y destino, así como a devolver los remanentes, resulta pertinente señalar que para realizar el cálculo atinente, también se debe tomar en consideración el presupuesto devengado, pues si bien se trata de recursos no desembolsados o pagados en un ejercicio específico, sí implican una afectación al balance o cálculo final de los recursos públicos no empleados, precisamente porque se trata de obligaciones adquiridas por los partidos políticos a partir de operaciones no pagadas así como de obligaciones legales, siempre y cuando se acrediten fehacientemente los supuestos establecidos en la Ley para ese efecto.

169. Lo anterior, a fin de garantizar los derechos de terceros frente a los compromisos de pago adquiridos por los partidos políticos.

170. En ese sentido, resulta aplicable en lo conducente, lo previsto en la fracción XXXVI, del artículo 2, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se señala que el presupuesto devengado es "*el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de tratados, leyes, o decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas*".

171. También, es de mencionarse que las economías[27] generadas por los partidos políticos, respecto de la aplicación del financiamiento público que reciben, no se encuentran exentas de la obligación de reintegro a la hacienda pública, pues se trata de recursos pertenecientes al patrimonio del Estado hasta en tanto sean devengados, precisamente porque los actos realizados para generarlos, constituyen el cumplimiento a los principios que se desprenden de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 63, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, en los que, en esencia, se les impone el deber inexcusable de que la administración de los recursos públicos "*se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas*".

172. En ese orden de ideas, si los partidos políticos realizan acciones para hacer más eficientes los recursos públicos de que disponen, y ello genera como consecuencia remanentes, las actividades realizadas para alcanzar ese saldo positivo, en manera alguna justifica que puedan retenerlos bajo el concepto de ahorro para emplearse en subsecuentes ejercicios, toda vez que, como ya se dijo, el reintegro de esos remanentes constituye un deber inexcusable, al tratarse del patrimonio del Estado, que sólo puede ejercerse para los fines que fueron entregados, cumpliendo con las formalidades de Ley y dentro de la periodicidad correspondiente.

173. La interpretación y consideraciones expuestas en párrafos previos, en concepto de este órgano jurisdiccional resulta congruente con lo previsto en el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir un avance en la consolidación del Estado

[27] En términos de lo previsto en el artículo 2, fracción X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se trata de los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado.

Constitucional y Democrático de Derecho, ya que tiene por finalidad promover, proteger y garantizar los derechos humanos de participación política, al tratarse de una medida dirigida a que los partidos políticos realicen sus actividades ordinarias, en beneficio del pueblo, de manera permanente y no durante momentos o temporadas específicas, los cuales consisten, esencialmente en fomentar la participación del pueblo en la vida democrática del país y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

174. Además, la conclusión a la que arriba esta Sala Superior, también tiene por finalidad promover, respetar y garantizar otros derechos humanos de los mexicanos, toda vez que el reintegro de economías –recursos no devengados- al erario público, será utilizado por el Estado para realizar otras actividades tendentes a cubrir diversas necesidades de los gobernados, las cuales guardan una íntima relación con los mencionados derechos -salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.-.

III. IMPUESTOS POR PAGAR

175. El recurrente plantea que la autoridad responsable le sancionó indebidamente por no enterar impuestos a la autoridad tributaria, y esa omisión, afirma que se la atribuyó tanto al Comité Ejecutivo Nacional como a diversos comités directivos estatales[28].

176. En este agravio, el actor aduce que la responsable indebidamente calificó de grave a la conducta consistente en no enterar a la autoridad tributaria las retenciones hechas por Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, ya que durante la revisión de informes

[28] Entre los comités directivos estatales sancionados por la omisión de enterar impuestos, se encuentran comprendidos los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, como se advierte de la lectura del dictamen INE/CG529/2017 y resolución INE/CG530/2017.

anuales sí se presentó la documentación que comprueba que no se omitió el pago de los mismos.

177. El agravio es **inoperante** porque del análisis al dictamen Consolidado y Resolución combatidos, no se desprende conclusión o determinación de irregularidad alguna al Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, tendente a sancionar la omisión de enterar impuestos a la autoridad tributaria.

178. No es óbice a esta autoridad que, en el marco de la revisión del Informe Anual del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, la UTF realizó en los oficios de errores y omisiones (primera y segunda vuelta) diversas observaciones relacionadas con el rubro de “Impuestos por pagar”, sin embargo, como se advierte en el Dictamen Consolidado correspondiente, las mismas fueron atendidas por el partido actor o, en su caso, no tuvieron como consecuencia la sanción por la omisión de pagar impuestos.

179. Dicho en otras palabras, el análisis del argumento expuesto por el partido recurrente a ningún fin práctico conduciría porque, respecto de este tópico, la resolución impugnada no le causa algún perjuicio porque no existe una determinación de la autoridad responsable que incida en su esfera jurídica, pues la resolución impugnada no se ocupó de determinar la acreditación de una irregularidad del Comité Ejecutivo Nacional y mucho menos le impuso alguna sanción relacionada con la omisión de enterar impuestos retenidos.

IV. CONFIRMACIONES DE APORTANTES (conclusiones 6, 14, 15, 16, 17, 18 y 51)

180. En las **conclusiones 6, 14, 15, 16, 17, 18 y 51** del apartado 5.1 “Recurso Federal” del Dictamen Consolidado, así como considerando 17.1 “Recurso Federal” de la Resolución combatida, el Consejo General

del INE atribuyó diversas irregularidades al partido político MORENA y, entre otros aspectos, ordenó una vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, como se precisa a continuación:

RUBRO	CONCLUSIÓN	DETERMINACIÓN DEL CG del INE
Gabinete	**6.** Se determinaron diferencias entre el formato "CF-RMEF", "Control de Folios de Recibos de Militantes en Efectivo" contra la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2016 por un monto de $483,622.04.	**Falta formal** Se determinaron diferencias entre un formato y la balanza de comprobación.
Ingresos	**14.** El sujeto obligado omitió rechazar las aportaciones en efectivo de personas no identificadas al presentar 1,519 fichas de depósito, por concepto de aportaciones en efectivo por un monto de $1,086,224.13.	**Falta sustantiva** Se determinó la aportación de persona no identificada.
Ingresos	**15.** El sujeto obligado presentó 10 fichas de depósito por concepto de aportaciones en efectivo, que rebasan las 90 UMAS, las cuales carecen del nombre del aportante, así como de la cuenta bancaria de donde proviene la aportación, por un monto de $1,588,306.00.	**Falta sustantiva** Se determinó la aportación en efectivo superior a 90 UMA.
Ingresos	**16.** El sujeto obligado omitió rechazar las aportaciones en efectivo de personas no identificadas al presentar 19 fichas de depósito ilegibles, por lo que no fue posible verificar el origen del recurso por un monto de $164,615.09.	**Falta sustantiva** Se determinó la aportación de persona no identificada.
Ingresos	**17.** El sujeto obligado presentó 898 recibos de aportaciones de Militantes en efectivo "RMEF", sin la firma de los aportantes.	**Falta formal** Los formatos no contenían firma de aportantes.
Ingresos	**18.** El sujeto obligado reportó ingresos por préstamos de mutuo por un monto de $829,340.00.	**Procedimiento oficioso** No se tiene certeza de que los ingresos corresponden a aportaciones de sus militantes.

<table>
<tr><th>RUBRO</th><th>CONCLUSIÓN</th><th>DETERMINACIÓN DEL CG del INE</th></tr>
<tr><td>Vistas</td><td>51. Derivado de la revisión del Informe Anual 2016, esta UTF dará vista a las instancias correspondientes sobre las siguientes conclusiones:
<table>
<tr><th>No. de Apartado</th><th>Nombre del Apartado</th><th>Concepto</th><th>Vista a:</th><th>Importe</th></tr>
<tr><td>5.1.8.2 Ingresos</td><td>Financiamiento Privado</td><td>Esta UTF dará vista para que en ejercicio de sus atribuciones, determine lo conducente en relación a 1,519 aportaciones en efectivo de personas no identificadas.</td><td>Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales</td><td>1,086,224.13</td></tr>
<tr><td>5.1.8.4 Cuentas de balance</td><td>5.1.8.4.5 Impuestos por Pagar</td><td>Esta UTF dará vista para que en ejercicio de sus atribuciones, determine lo conducente en relación con los impuestos no enterados generados en 2016, con antigüedad menor a un año.</td><td>Servicio de Administración Tributaria</td><td>22,431,660.07</td></tr>
</table></td><td>Vista
51. Al no contar con fichas de depósitos de cada una de las aportaciones, no es posible conciliar los depósitos que aparecen en los estados de cuenta; por tanto, se ordena una vista a la FEPADE.

51. A efecto que se dé la liquidación de saldos por pagar en obligaciones fiscales generadas en 2016, se ordena una vista al SAT.</td></tr>
</table>

181. En el marco de la revisión del Informe Anual del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis, la autoridad responsable hizo diversas observaciones relacionadas con el rubro “Aportaciones de Militantes”, mismas que fueron notificadas mediante oficios de errores y omisiones en primera vuelta, con números INE/UTF/DA-F/11459/17 -*Gabinete*-; INE/UTF/DA-F/11120/17 -*Ingresos*- e INE/UTF/DA-F/11435/17 –*Cuentas de balance*-; así como en segunda vuelta, con números INE/UTF/DA-F/12964/17 -*Gabinete*-; INE/UTF/DA-F/13193/17 -*Ingresos*- e INE/UTF/DA-F/12962 -*Cuentas de balance*-.

182. Cabe señalar que, en el oficio INE/UTF/DA-F/13193/17 -*Ingresos*-, en el apartado “Confirmaciones de Militantes”, la responsable especificó que, derivado de la revisión a la información presentada por el sujeto obligado, la UTF llevó a cabo la solicitud de confirmación a militantes sobre las aportaciones efectuadas.

183. Sin embargo, a la fecha de elaboración del oficio de referencia, los militantes no habían dado respuesta, por lo que las observaciones que derivaron de las respuestas de los militantes se hicieron del conocimiento de MORENA en el dictamen consolidado ahora combatido.

184. En contra de estas determinaciones, el partido recurrente afirma que se violan en su perjuicio las formalidades esenciales del procedimiento porque la responsable indebidamente impone diversas sanciones relacionadas con las aportaciones de militantes, cuando todavía no habían sido respondidos todos los oficios por los que la UTF requirió a diversos ciudadanos la confirmación de las aportaciones que presuntamente realizaron, cuyas respuestas pueden afectar sustancialmente las cantidades observadas.

185. El motivo de agravio es **infundado**, dado que, si bien es cierto, que no fueron respondidos los requerimientos realizados por la UTF a diversos ciudadanos para confirmar las aportaciones reportadas por MORENA, también lo es que el ejercicio de la facultad de la autoridad fiscalizadora para confirmar operaciones reportadas por los sujetos obligados en materia de fiscalización tiene como finalidad obtener información para verificar y contrastar lo reportado por los partidos y no, como pretende el recurrente, en subsanar y completar la información y documentación que no hubiese ofrecido en su informe.

186. Ello, porque la confirmación de las aportaciones de militantes reportadas por el partido MORENA, se realizó en los términos

establecidos en el Acuerdo CF/007/2017[29], así como los artículos 331[30] y 332[31] del Reglamento de Fiscalización, que facultan a la autoridad electoral fiscalizadora para realizar requerimientos de información a diversos militantes, a efecto de verificar las operaciones realizadas por los sujetos obligados.

187. Esto significa que la confirmación de operaciones con proveedores, militantes o simpatizantes, es un mecanismo previsto en la normativa electoral, que le permite a la autoridad fiscalizadora verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas a los sujetos obligados respecto a la veracidad de lo reportado en los Informes de Ingresos y Gastos que realicen los sujetos obligados –*ya sea en el periodo ordinario, de precampaña o campaña*–, pues se trata de una facultad de la autoridad que tiene como finalidad la comprobación que dota de certeza sobre lo ya reportado por el instituto político y no para subsanar datos, ni allegarse de documentación que debe presentarse por el sujeto obligado.

188. Lo anterior es así, dado que la confirmación o circularización –*requerimiento y comprobación con terceros*–, se enfoca a obtener información y documentación para verificar: i) si el sujeto obligado se está conduciendo, respecto a sus operaciones, adecuadamente y en tiempo real de conformidad con el marco normativo; y, ii) si son ciertos o no los datos consignados en el informe respectivo, a través de

---

[29] Acuerdo que fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE, estableció que **la confirmación de aportaciones tiene por objeto verificar la veracidad de las operaciones o transacciones reportadas por los partidos políticos**.

[30] **Artículo 331.**
1. La Unidad Técnica, en el ejercicio pleno de sus facultades, podrá requerir a las personas físicas y morales, públicas o privadas, información relativa a operaciones celebradas con los sujetos obligados.

[31] **Artículo 332.**
Descripción del procedimiento
1. Durante el procedimiento de revisión de los informes de los sujetos obligados, la Unidad Técnica, atendiendo a los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia, podrá solicitar por oficio a las personas que hayan emitido comprobantes de ingresos o egresos a éstos (circularizar), la confirmación o rectificación de las operaciones amparadas en éstos. De los resultados de dichas prácticas se informará en el dictamen consolidado correspondiente.
2. En caso de que no se localice alguna de las personas que hayan extendido comprobantes de ingresos o egresos, los sujetos obligados deberán proporcionar la información y documentación necesarias para verificar la veracidad de las operaciones.

confirmación o rectificación de los militantes o simpatizantes de los recursos reportados como aportaciones por el instituto político.

189. Por lo tanto, las actuaciones de la autoridad encaminadas a confirmar la veracidad de las operaciones informadas por los sujetos obligados, entre las que se encuentran las aportaciones realizadas por los ciudadanos, es una facultad de la autoridad fiscalizadora que se ejerce para cumplir con sus obligaciones de control, vigilancia y comprobación, de las operaciones reportadas por los sujetos obligados, a efecto de cotejar que todos los ingresos realizados hayan sido debidamente registrados en su contabilidad y reportados en los respectivos informes, garantizando así la certeza y transparencia en el origen y monto de los recursos.

190. Lo anterior, no implica que la autoridad fiscalizadora deba subsanar las irregularidades, omisiones o errores en que hayan incurrido los sujetos obligados, ya que no se trata de una actividad para exentarlos de las cargas impuestas en el ordenamiento jurídico para la rendición de cuentas.

191. Por tanto, no le asiste la razón al recurrente cuando señala que la autoridad responsable debía esperar la confirmación de los ciudadanos que presuntamente realizaron aportaciones, a efecto de tener por acreditadas las operaciones informadas, porque, como ya se aclaró, la finalidad de este tipo de requerimientos, no es investigar sino cotejar y comprobar lo reportado.

192. Así, con independencia de que la responsable no contó con diversas confirmaciones de particulares, el acto controvertido es congruente al dictaminar y resolver sobre las operaciones reportadas por el partido político ahora actor, ya que sustentó su determinación a partir de la documentación que se registró en el sistema integral de fiscalización, en acatamiento a las disposiciones normativas que sirvieron de

fundamento para sancionar las irregularidades ahora combatidas, puesto que éstas buscan preservar la fiscalización real, certera y oportuna respecto al origen de los recursos ingresados a las arcas de los institutos políticos.

193. Cabe señalar, que lo que aduce el partido político modificaría sustantivamente el diseño del sistema de fiscalización, al trasladar las obligaciones de los sujetos obligados a la autoridad electoral bajo el pretexto de que, al final, la autoridad responsable tiene que ejercer sus facultades de comprobación, sin que los partidos y candidatos asumieran responsabilidad alguna en proporcionar la información en tiempo y forma del origen de las aportaciones recibidas por medios de simpatizantes y militantes y, en general, cualquier fuente de financiamiento privado, cuando son dichos institutos quienes conocen de primera mano de la existencia de las operaciones con éstos y, consecuentemente, son responsables originarios de reportar y comprobar cada una de las aportaciones ingresadas a sus arcas, sin trasladar dicha responsabilidad a la autoridad ahora responsable.

194. Así, con independencia de los resultados obtenidos o que pudieran obtenerse de las respuestas de los aportantes, MORENA fue notificado de las irregularidades mediante cada uno de los oficios de errores y omisiones (primera y segunda vuelta) y, consecuentemente, estuvo en condiciones de formular los argumentos tendentes a confrontar las observaciones realizadas por la UTF, y en su caso, de presentar la documentación soporte que subsanara las deficiencias de la documentación presentada primigeniamente, a través de las respuestas a dichos oficios, situación que no aconteció.

195. En este sentido, fue correcta la determinación de la autoridad de sancionar al partido recurrente si éste no había otorgado la documentación legal y contable que soportara cada una de las aportaciones que ingresaron a sus arcas durante el ejercicio sujeto a

revisión. Lo anterior, porque independientemente de haber realizado diligencias de confirmaciones –*circularizaciones*– con los ciudadanos que presuntamente aportaron recursos al instituto político, debe tenerse presente que la obligación de reporte, registro y debida comprobación corresponde a los sujetos obligados y, de ninguna manera se debe entender que la falta o dilación en las respuestas a las diligencias tendentes a la comprobación de la información reportada, conlleva una suspensión en la revisión y resolución de los ingresos y gastos de los sujetos obligados.

196. De ahí lo **infundado** del agravio planteado por el partido político apelante.

V. APORTACIONES DE PERSONAS NO IDENTIFICADAS (conclusión 14).

197. En la conclusión 14 del apartado 5.1.8 “Recurso Federal” del Dictamen Consolidado, el Consejo General del INE determinó que MORENA omitió rechazar aportaciones en efectivo de personas no identificadas, por un monto total de $1,086,224.13 (un millón ochenta y seis mil doscientos veinticuatro pesos 13/100 M.N.).

198. La referida conclusión fue retomada por el Consejo General del INE en el apartado “17.1.1 Comité Ejecutivo Nacional” de la resolución impugnada, en donde determinó que el actor contravino lo establecido en los artículos 55, numeral 1 de la LGIPE, y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización, por lo que le impuso al actor una multa del doscientos por ciento del monto involucrado.

199. Inconforme con la sanción impuesta a partir de la conclusión sancionatoria 14, el partido MORENA plantea diversos motivos de inconformidad acorde a las temáticas siguientes:

- Deficiente e indebida fundamentación y motivación; y,

- Falta de exhaustividad en la valoración de la documentación.

Deficiente e indebida fundamentación y motivación

200. El partido MORENA arguye que existe incongruencia en la determinación de la responsable, porque arriba a una conclusión partiendo de dos premisas distintas. Por un lado, afirma que el apelante omitió adjuntar al SIF las fichas de depósito y ello imposibilitó la conciliación de los depósitos con los recibos de aportantes debido a que en los estados de cuenta no se indica el Registro Federal de Contribuyentes del aportante; y, por otro, que se señala que el partido fiscalizado omitió rechazar las aportaciones en efectivo de personas no identificadas, al presentar un mil quinientas diecinueve fichas de depósito, por un importe de $1,086,224.13 (un millón ochenta y seis mil doscientos veinticuatro pesos 13/100 M.N.).

201. Ello, a decir del apelante, constituye una deficiente fundamentación y motivación, así como una violación al principio de legalidad, certeza y seguridad jurídica porque la normativa no señala que en los estados de cuenta se deba identificar el Registro Federal de Contribuyentes de los aportantes.

202. Es decir, a su juicio, la responsable vulneró los principios de seguridad jurídica, legalidad y certeza al realizar una deficiente fundamentación y motivación derivado de una indebida interpretación de la norma.

203. Esta Sala Superior considera que el motivo de inconformidad es **infundado** porque, contrario a lo aducido por el partido apelante, la responsable sí fundó y motivó la irregularidad que le fue atribuida a MORENA, toda vez que el partido actor no acreditó haber presentado a través del SIF los documentos idóneos que cumplieran con la totalidad de los requisitos reglamentarios en materia de fiscalización, que acreditaran plenamente el origen de los recursos obtenidos de

aportantes, lo que se traduce en una aportación en efectivo de personas no identificadas, cuyo fundamento legal descansa en los artículos 55, numeral 1 de la LGPP y 121, numeral 1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización.

204. Por cuanto hace a la **motivación**, en el Dictamen se relata que, durante la revisión del informe anual del partido político MORENA, la UTF detectó el registro de pólizas contables que consignan aportaciones en efectivo de militantes que carecían de la totalidad de la documentación soporte de los asientos contables que consignan aquellas.

205. Como resultado de esa omisión, la autoridad electoral fiscalizadora requirió al partido recurrente[32] para que presentará dicha documentación. El partido político al momento de atender dichos requerimientos, informó de forma genérica que la documentación observada como omitida se había presentado en el SIF.

206. A pesar de lo informado por el partido fiscalizado, de la revisión del sistema de contabilidad en línea la autoridad determinó que las fichas de depósito no fueron presentadas a través del SIF de cada una de las aportaciones, lo cual conllevó la imposibilidad de conciliar los depósitos que se reflejan en los estados de cuenta de MORENA con los recibos de aportación presentados. Consecuentemente, ello se traducía en una infracción a la normativa electoral, consistente en **no rechazar las aportaciones en efectivo de personas no identificadas.**

207. No pasa desapercibido para esta autoridad que a pesar de lo señalado en el párrafo que precede, en el mismo Dictamen se indica que el recurrente omitió rechazar las aportaciones en efectivo de personas no identificadas, al presentar mil quinientas diecinueve fichas de depósito,

[32] Requerimientos realizados a través de los oficios INE/UTF/DA-F/11120/17 (oficio de errores y omisiones primera vuelta) y INE/UTF/DA-F/13193/17 (oficio de errores y omisiones segunda vuelta).

por un importe de $1,086,224.13 (un millón ochenta y seis mil doscientos veinticuatro pesos 13/100 M.N.).

208. No obstante, de la revisión del Dictamen consolidado y sus anexos, así como de los oficios de errores y omisiones, se desprende que, en todo momento, la responsable observó que el partido había omitido presentar en el SIF las fichas de depósito que sustentaran cada una de las aportaciones referidas, así como el papel de trabajo en el que se relacionen los recibos de las aportaciones con cada uno de los depósitos que aparecen en los estados de cuenta bancarios, toda vez que sólo contaba con pólizas que carecían de la totalidad de la documentación soporte.

209. En primer lugar, en el Anexo 1 del Dictamen Consolidado recurrido, mismo que sirvió de anexo a los oficios de errores y omisiones, se desprende la existencia de 1,765 (un mil setecientos sesenta y cinco) registros, de los cuales, 1,519 (un mil quinientos diecinueve) contaban con recibo de aportación (de los cuales sólo 656 -seiscientos cincuenta y seis- tenían firma del aportante), copia de la credencial para votar, control de folio y estado de cuenta.

210. Es decir, del análisis integral a las constancias que obran en el expediente y que sirvieron de base a la autoridad responsable para arribar a la determinación combatida, se puede apreciar que existió un error de anotación al momento de afirmar que MORENA había presentado fichas de depósito, el cual consistió en que omitió la palabra “no” al inicio de la oración, sin embargo, ello en nada incidió en el sentido de la resolución que se combate, porque, en el párrafo previo[33] afirmó expresamente que como resultado de la revisión a la respuesta del oficio de errores y omisiones de segunda vuelta, el partido político omitió adjuntar las fichas de depósito materia de la conclusión 14, y, en

[33] Página 29, cuarto y quinto párrafos del dictamen consolidado identificado con la clave INE/CG529/2017.

todo caso, como se ha señalado, el ahora recurrente no adjuntó en el SIF las fichas de depósito solicitadas, que fue la omisión que la autoridad responsable sancionó correctamente.

211. En efecto, de conformidad con el artículo 53 de la LGPP, las aportaciones de simpatizantes y militantes son modalidades del financiamiento privado; sin embargo, el artículo 56, numeral 3 del mismo ordenamiento y el 103 del Reglamento de Fiscalización, especifican que los partidos políticos deberán presentar como documentación soporte:

- Original de la ficha de depósito o comprobante impreso de la transferencia electrónica en donde se identifique la cuenta bancaria de origen y destino.
- El recibo de aportaciones de simpatizantes o militantes en efectivo foliado, en los que haga constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante.
- Copia legible de la credencial de elector, según corresponda.
- Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político.

212. Por tal motivo, en ausencia de documentación soporte, la responsable le otorgó garantía de audiencia al instituto político para que subsanara las deficiencias en el SIF, situación que, como se analizó, no aconteció.

213. En segundo lugar, del análisis a los oficios de errores y omisiones, así como del Dictamen Consolidado y Resolución ahora combatidos no se desprende, como equivocadamente lo pretende argumentar el recurrente, que la responsable haya solicitado al partido actor que en los estados de cuenta debían contener el **Registro Federal de Contribuyentes** de los aportantes, solamente indicó que al contener el documento dicha información, la única manera de conciliar el estado de

cuenta con el recibo de aportación era la ficha de depósito y, ante su ausencia, impedía tener plena certeza respecto a lo afirmado por el instituto político.

214. Por ello, es dable arribar a la conclusión que al no tener certeza de la identidad de los aportantes y, consecuentemente, del origen lícito de los recursos, dicha operación sea considerada como una aportación de personas no identificadas, irregularidad tipificada en los artículos 55, numeral 1 de la LGPP[34] y 121, numeral 1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización[35], tal como lo fundamentó adecuadamente la autoridad responsable.

215. En atención a los razonamientos previamente vertidos, el agravio resulta **infundado**.

Falta de exhaustividad en la valoración de la documentación

216. El partido MORENA aduce una falta de exhaustividad en la valoración de la documentación, puesto que afirma que la documentación materia de la conclusión 14, está registrada en el SIF, en específico las pólizas PD-63-ENERO-2016 PA, PD-121-DICIEMBRE-2016 PA, PD-42-JUNIO-2016 PA, PD-35-MAYO-2016 PA, PD-50-ABRIL-2016 PA, PD-29-MAROZ-2016 PA, PD-43-FEBRERO-2016 PA, PD-42-FEBRERO-2016 PA, PD-41-FEBRERO-2016 PA, las cuales afirma fueron revisadas por la responsable y contienen la documentación siguiente:

- Fichas de depósito de cada una de las aportaciones señaladas.
- Las credenciales para votar de los aportantes.

---

[34] **Artículo 55.**
1. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.
[35] **Artículo 121.**
Entes impedidos para realizar aportaciones
1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:
(…)
l) Personas no identificadas.

- Recibos de las aportaciones.
- Control de folios.

217. Resulta **infundada** la afirmación del partido recurrente, en atención a los razonamientos que se exponen a continuación.

218. Como ya se dijo, los partidos políticos se encuentran obligados a realizar, de forma congruente, ordenada y dentro del SIF, el registro de la totalidad de los ingresos y gastos de cada una de las operaciones llevadas a cabo, identificando cada operación relacionándola con la documentación comprobatoria, proporcionando el detalle de los datos de la operación, **especificando los datos de la póliza**, si es de ingreso, egreso o diario, la fecha y el periodo al cual corresponde[36].

219. En la especie, en los oficios de errores y omisiones de la revisión a Ingresos en el Informe Anual dos mil dieciséis de MORENA, identificados con los números INE/UTF/DA-F/11120/17 e INE/UTF/DA-F/13193/17, la autoridad responsable solicitó, entre otras aclaraciones, lo siguiente:

- Las fichas de depósito de cada una de las aportaciones.
- El papel de trabajo en el que se relacionen los recibos de aportaciones de militantes en efectivo “CF-RMEF”, en el cual se relacionen cada uno de los recibos.

220. En este sentido, en la respuesta de MORENA, ejerciendo su garantía de audiencia, procedió a especificar lo siguiente:

> “*Se presenta en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) la documentación solicitada por la autoridad electoral en el apartado correspondiente.*”

[36] Artículos 35, numerales 1 y 4; 37, numerales 1 y 3; 37 Bis, y 39, numeral 3, incisos a) y m) del Reglamento.

221. De lo anterior se advierte que el partido recurrente respondió de forma genérica sin precisar las pólizas en las que se efectuó el registro contable de las operaciones observados por la autoridad fiscalizadora, lo que impidió verificar si la observación fue solventada, ya que el partido político no especificó los datos de las pólizas en las cuales realizó las aclaraciones o rectificaciones respectivas; mucho menos **identificó, vinculó o concilió** la documentación que especifique quién es el aportante que se relaciona con cada depósito reflejado en el estado de cuenta respectivo, las credenciales para votar, así como las fichas de depósito y los recibos foliados debidamente requisitados.

222. Lo anterior era indispensable para que la autoridad fiscalizadora, de forma oportuna y durante la revisión del informe respectivo, verificara si había los elementos mínimos necesarios para tener por acreditado el debido origen de cada una de las aportaciones reportadas por el ahora recurrente.

223. Por lo que, al omitir señalamiento alguno en tiempo y forma, respecto a las pólizas que ahora pretende hacer valer ante esta autoridad jurisdiccional, el partido político obstruyó frontalmente el proceso de fiscalización, pues no lo indicó ni concilió en respuesta a los oficios de errores y omisiones cuando se debían presentar las aclaraciones o rectificaciones correspondientes[37], de ahí, lo **infundado** del agravio.

VI. IDENTIFICACIÓN DE APORTANTES (conclusión 15).

224. El recurrente manifiesta que la autoridad responsable no ejerció cabalmente la facultad investigadora con la que cuenta y a la que está obligada a ejercer para realizar la auditoria suficiente y adecuada, en el caso en concreto señala que es incorrecto que la responsable

[37] Similar criterio sostuvo la Sala Superior en las sentencias recaídas a los SUP-RAP-491/2015, SUP-RAP-145/2017 y SUP-RAP-765/2017.

considere que con la documentación aportada no pueda identificarse al aportante al no advertirse el nombre y la cuenta de éste.

225. Lo anterior, porque señala que en las fichas de depósito relativas a las aportaciones realizadas por los militantes se advierte la leyenda “Cheque a cargo nuestro” y “Banda magnética de cheque”, lo cual permite concluir que para liberar un cheque conforme a lo establecido en los artículos 175 y 176 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, éste debe contener entre otros requisitos el nombre del librado y la firma del librador –*por lo que la autoridad fiscalizadora podía derivado de su facultad investigadora, la cual supera el secreto bancario*–, allegarse de mayores elementos para determinar el origen de las aportaciones al solicitar a los bancos información sobre los depósitos y movimientos de sus cuenta-habientes, en consecuencia, considera que la responsable no agotó la búsqueda de evidencias suficientes y apropiadas para que pudiera determinar el nombre de los aportantes de esas fichas.

226. Asimismo, expone que la autoridad responsable realizó una indebida interpretación del artículo 96, párrafo 3, inciso b), fracción VIII, del Reglamento de Fiscalización, ya que en su concepto dicha disposición no establece que el documento que compruebe el depósito deba contener de manera expresa los datos personales, sino que solamente exige que éste permita la identificación de los datos personales del aportante.

227. Es **infundado** el argumento del recurrente de que la autoridad fiscalizadora debió solicitar información a las instituciones bancarias sobre los depósitos y movimientos de sus cuenta-habientes para identificar a los aportantes de las fichas materia del presente análisis.

228. Lo anterior, porque si bien es cierto que la UTF del INE conforme a la LGIPE, LGPP y el Reglamento de Fiscalización, tiene facultades para

ejercer una función investigadora como parte de su actividad de fiscalización, esta función consiste, durante el proceso de revisión de informes anuales, en recabar información que le permita constatar y contrastar la autenticidad de la información presentada por los partidos políticos y no, como pretende el recurrente, en subsanar y completar la información y documentación que no hubiese ofrecido en su informe, pues no es un procedimiento de naturaleza inquisitiva.

229. Es decir, los partidos políticos conforme a lo previsto en el artículo 59 de la LGPP y 127 del Reglamento de Fiscalización, son los obligados a registrar cada una de sus operaciones, presentar informes de sus ingresos y gastos, y comprobar sus operaciones con documentación soporte, a fin de trasparentar y rendir cuentas sobre el uso del financiamiento de que disponen y el proceso de fiscalización consiste en la comprobación de lo reportado, de ahí que la carga de la prueba de comprobar la identidad del aportante, así como la titularidad de la cuenta de origen de las aportaciones es del sujeto obligado.

230. En ese orden de ideas, la autoridad fiscalizadora no estaba obligada a requerir a las instituciones bancarias atinentes para demostrar que las aportaciones materia de estudio del presente agravio fueron realizadas por las personas que señaló el recurrente en su informe de ingresos y egresos, ni tampoco para acreditar que los supuestos aportantes eran los titulares de las cuentas de origen de los recursos.

231. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento de Fiscalización la UTF debe informar a los partidos políticos de aquellos errores y omisiones técnicas, que hubiere detectado respecto de la información proporcionada, con el fin de garantizar el derecho de audiencia y defensa.

232. Por ello, en el caso en concreto, la autoridad responsable emitió dos oficios de errores y omisiones de la revisión de los ingresos

correspondientes a la revisión del informe anual del ejercicio 2016 del ahora recurrente, INE/UTF/DA-F/11120/17 y INE/UTF/DA-F/13193/17, en los cuales hizo del conocimiento del recurrente diversas inconsistencias respecto de las aportaciones en efectivo reportadas en el informe y requirió, la documentación con la que se pudiera verificar que la aportación proviene de la cuenta personal del aportante.

233. Derivado de ello el ahora recurrente en sus escritos de respuesta identificados con las claves CEN/Finanzas/179/2017 y CEN/Finanzas/218 señaló que la documentación solicitada fue presentada en el Sistema Integral de Fiscalización, sin realizar aclaración o argumentación adicional.

234. Aunado a lo anterior, a efecto de determinar si le asistía o no la razón al recurrente, esta Sala Superior realizó la búsqueda correspondiente dentro del referido sistema, sin embargo, se advirtió que el recurrente no subsanó dichas observaciones al no aportar la documentación necesaria y suficientes para acreditar la identidad de los sujetos aportantes y que los titulares de las cuentas de origen de los recursos eran los presuntos aportantes.

235. No es óbice para lo anterior, el hecho que el recurrente, en respuesta al oficio de errores y omisiones, registró en el sistema integral de fiscalización los formatos de Recibo de Aportaciones de Militantes en Efectivo (RMEF), las fichas de los depósitos y copia de las credenciales de elector de cada uno de los militantes que, afirma, fueron las personas que realizaron las aportaciones correspondientes.

236. Ello, porque las documentales referidas son insuficientes para acreditar que los titulares de las cuentas bancarias de las que emanaron los recursos que se aportaron al partido político son las personas que aduce, realizaron las aportaciones correspondientes.

237. Asimismo, es de mencionarse que los formatos de recibos de aportaciones de militantes en efectivo, carecen de firma del militante y por otra parte, el hecho de que adjunte la credencial para votar no es un elemento con el cual se pueda tener por acreditado que el deposito fue realizado por esa persona, dado que la manera idónea de acreditarlo es que en la ficha de depósito se adviertan los datos del aportante como el nombre y cuenta de origen, o en su caso, se presente la documentación complementaria que genere certeza sobre la identidad del titular de la cuenta, como podrían ser los estados de cuenta, o copias de los respectivos cheques.

238. También, cabe precisar que en el escrito de demanda se insertaron imágenes de dos fichas de depósito en las que se advierten los datos de los presuntos aportantes Miguel Alejandro Galván y Jazmín Patricia Castro de León. No obstante, se trata de documentación que debió presentarse con la oportunidad debida ante la autoridad fiscalizadora mediante el sistema integral de fiscalización, y no en un momento posterior, como lo es, la impugnación de la resolución por la que se concluyó el procedimiento de revisión del informe ordinario del partido político.

239. Esto es así, en razón de que el Recurso de Apelación que ahora se resuelve no debe entenderse como una segunda o tercera oportunidad para que los sujetos obligados aclaren el registro contable de sus ingresos o gastos, ya que la labor de la autoridad jurisdiccional debe limitarse a verificar si el actuar de la autoridad que fiscalizó los recursos se realizó en estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias; situación que en la especie aconteció.

240. El argumento del recurrente relacionado con la indebida interpretación del artículo 96, numeral 3, fracción VIII, del Reglamento de Fiscalización resulta **infundado.**

241. Previo a realizar los argumentos de dicha calificativa, es dable precisar que, si bien el recurrente en su escrito de demanda señala que la fracción de disenso de dicha disposición es la VII, esto se trata de un *lapsus calami* (error inconsciente en la escritura) dado que lo correcto es la fracción VIII de esa normativa, ello se advierte porque el recurrente al trascribir dicha disposición en su escrito de demanda señala lo siguiente:

> ***Reglamento de Fiscalización***
> ***Artículo 96.***
> *Control de los ingresos*
> *1…*
> *2…*
> *3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:*
>
> *a)…*
> *b) Partidos políticos:*
> *I. …*
> *…*
> *VII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica,* ***de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante:*** *número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.*

242. Lo cual al contrastarlo con el citado artículo del Reglamento de Fiscalización se advierte que lo que el actor señala como lo dispuesto en la fracción VII, en realidad se encuentra establecido en la fracción VIII.

243. Respecto a lo aducido por el actor en el sentido de que la citada disposición no establece que la documentación para comprobar las aportaciones en efectivo equivalentes a noventa días de salario mínimo, realizados por una sola persona deban contener de manera expresa los datos del aportante, esta autoridad jurisdiccional considera que esa apreciación es incorrecta, dado que tal como se puede advertir de la segunda disposición transcrita se establece que el documento con el que se compruebe el depósito debe permitir la identificación de los

datos personales del aportante como lo es el número de cuenta y el nombre completo del titular.

244. Es decir, el recurrente aduce que con el sólo hecho de aparecer en el documento de comprobación de la aportación, algún dato que permita a la autoridad fiscalizadora a través de su facultad de investigación determinar los datos del aportante cumple con lo previsto en dicha normativa. No obstante, dicha apreciación es incorrecta, dado que en la disposición mencionada se establece que estos datos son, entre otros, el número de cuenta y bando de origen y nombre completo del titular, en el entendido que, corresponde al sujeto obligado acreditar todos los elementos enunciados, a efecto de cumplir con su obligación de rendición de cuentas.

245. Así, el hecho de que de la documentación presentada por el sujeto obligado, pueda desprenderse datos que generen una línea de investigación para eventualmente conocer la identidad del sujeto aportante, en manera alguna vinculaba a la autoridad a ejercer sus atribuciones indagatorias, porque, como ya se señaló, la facultad investigadora de la autoridad responsable consiste en la comprobación de lo reportado; más no en subsanar información que no fue reportada por el partido político y a la cual estaba obligado, de ahí lo **infundado** del agravio.

VII. APORTACIONES DE PERSONAS NO IDENTIFICADAS (conclusión 16).

246. En la conclusión 16 del apartado 5.1.8 “Recurso Federal” del Dictamen Consolidado, el Consejo General del INE determinó que MORENA omitió rechazar aportaciones en efectivo de personas no identificadas, por un monto total de $164,615.09 (ciento sesenta y cuatro mil seiscientos quince pesos 09/100 M.N.).

247. Dicha conclusión fue retomada por el Consejo General del INE en el apartado “17.1.1 Comité Ejecutivo Nacional” de la resolución impugnada, en donde determinó que el actor contravino lo establecido en los artículos 55, numeral 1 de la LGIPE, y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización, por lo que le impuso una multa del doscientos por ciento del monto involucrado.

248. En contra de las descritas determinaciones, el recurrente refiere que la responsable lo sancionó por una causa que no le era imputable, consistente en que los recibos de depósito no eran legibles a través del SIF. En ese sentido, no se trata de aportaciones de personas no identificadas, porque el origen se encuentra acreditado, en todo caso, debe considerarse como una falta leve, porque de una revisión exhaustiva es posible identificar los datos de las fichas de depósito.

249. Igualmente, el recurrente alega que, la autoridad fiscalizadora transgrede lo dispuesto en el artículo 81 de la LGPP y el Boletín 7040 en relación al artículo 334 del Reglamento de Fiscalización, así como lo dispuesto en el referido acuerdo de la Comisión de Fiscalización CF/007/17, ya que no sigue los protocolos previstos en dicha normativa para arribar a conclusiones razonables en la detección de la irregularidad.

250. Los agravios son **infundados**.

251. Del Dictamen Consolidado, apartado 5.1.8.2 Ingresos, subapartado “Financiamiento Privado”, cuenta “Aportaciones Militantes”, subcuenta “Efectivo”, se advierte que la autoridad electoral requirió mediante oficio INE/UTF/DA-F/11120/17 (oficio de errores y omisiones primera vuelta) diversa documentación soporte de las referidas aportaciones.

252. En atención a ello, mediante escrito identificado como CEN/Finanzas/179/2017, el partido político impetrante manifestó que:

> *“Se presenta el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) los recibos de las aportaciones con sus respectivas fichas de depósito y demás documentación solicitada por la autoridad electoral, en el apartado correspondiente.”*

253. Sin embargo, del análisis a dicha documentación, la responsable determinó que, si bien presentó los recibos de las aportaciones, las credenciales para votar, el control de folios y las fichas de depósito; estas últimas, eran ilegibles, por lo que la responsable no tenía certeza del origen de la aportación. Por tal razón, consideró que la observación no quedó atendida por un importe de $164,615.09 (ciento sesenta y cuatro mil seiscientos quince pesos 09/100 M.N.).

254. Derivado de ello, mediante oficio de número INE/UTF/DA-F/13193/17 (oficio de errores y omisiones segunda vuelta), la autoridad electoral requirió las fichas de depósito de cada una de las aportaciones en las que se pueda apreciar su origen.

255. Es así que, mediante escrito de respuesta CEN/Finanzas/218, MORENA manifestó que:

> *“En respuesta a este punto:*
>
> *Se presenta en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) la documentación solicitada por la autoridad electoral en el apartado correspondiente.”*

256. Sin embargo, de la revisión hecha por la autoridad electoral, el sujeto obligado presentó de nueva cuenta fichas de depósito ilegibles, por lo que no fue posible tener certeza del origen de los recursos, por tal razón, la observación no quedó atendida por un importe de $164,615.09 (ciento sesenta y cuatro mil seiscientos quince pesos 09/100 M.N.).

257. Derivado de lo expuesto, esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al recurrente, porque parte de la premisa equivocada de que presentar documentación legible no es su responsabilidad.

258. Lo incorrecto de la premisa en que se sustenta el argumento del recurrente reside en que los partidos políticos deben **identificar** cada operación relacionándola con la documentación comprobatoria[38]. En ese sentido, el registro de las pólizas debe proporcionar el detalle de la información que permita percibir los datos de la operación reportada, si es ingreso, egreso o diario, así como la fecha de la operación y en su caso el periodo que corresponda.

259. Por lo anterior, para que sea posible comprobar la veracidad de los registros contables, es indispensable que los sujetos obligados presenten la documentación comprobatoria que contenga datos específicos que permitan a la autoridad realizar la confronta y verificar que exista coincidencia entre el registro y la documentación con la que se pretenda soportar. De no ser el caso, la autoridad fiscalizadora está imposibilitada para determinar con certeza la autenticidad de las mismas.

260. En ese sentido, si en el artículo 96, numeral 3, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, se establece que los partidos políticos, en aportaciones en efectivo por montos superiores o equivalentes a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, el documento que presenten los partidos políticos para comprobar la operación, debe ser idóneo para la identificación, entre otros, de los datos personales del aportante, número de cuenta y banco de origen. Por tanto, presentar fichas de depósito ilegibles equivale a no exhibirlas, ya que resulta imposible para la responsable identificar el origen de dichas aportaciones.

261. De ahí que no le asista la razón al impetrante cuando afirma que la responsable lo sancionó por una causa que no le era imputable, al no presentar recibos de depósito legibles a través del SIF, máxime cuando,

[38] De conforme a lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3, incisos a) y m) del RF

de las evidencias que obran en el SIF, como de las muestras presentadas por MORENA en su escrito de demanda se advierte que la documentación soporte efectivamente era ilegible, ya que no es posible leer los datos de procedencia de las aportaciones, como puede advertir de la consulta de las pólizas en el SIF a las que alude el partido en su demanda de apelación.

262. Por tanto, es evidente que a la responsable no le fue posible cotejar la información reportada, esto es el número de cuenta y banco origen de cada aportación, motivo por el que, tampoco le asiste la razón al apelante cuando afirma que autoridad fiscalizadora no fue exhaustiva en la valoración de la documentación presentada en el SIF, ya que, la revisión de la documentación presupone la posibilidad de acceder al contenido de la misma, pues como ya se señaló, de la revisión hecha por este órgano jurisdiccional a las constancias presentadas por el recurrente, señaladas con (3) en la columna de “Referencia Según Dictamen” del Anexo 1 del dictamen combatido, se verificó que de ellas no es posible extraer con certeza datos de identificación.

263. No obsta a lo anterior, el planteamiento del recurrente, a través del que señala que la autoridad responsable resolvió sin tomar en consideración los párrafos 7 y 26, de la NIA (Norma Internacional de Auditoría) 500, toda vez que, lejos de generarle un beneficio, la norma de referencia es acorde a lo expuesto en párrafos previos de la presente ejecutoria, en virtud de que, en el primero de los párrafos mencionados, se expresa, de manera clara que “*obtener más evidencia de auditoría, no puede compensar su mala calidad*”, lo que quiere decir que las diligencias de comprobación de la autoridad fiscalizadora no tienen como alcance subsanar o recabar información y documentación que debió presentarse por los sujetos obligados.

264. Además, en el párrafo 26, de la señalada norma, se desarrollan criterios relativos a la auditoria que debe realizarse por el órgano aplicador, a fin

de corroborar lo informado por los sujetos obligados, de tal manera que la inspección de documentos externos (registros o fuentes de información diversa a la presentada por el sujeto fiscalizado) tiene por finalidad verificar la autenticidad y veracidad de las operaciones informadas, pero ello, en manera alguna, puede tener como alcance trasladar la carga de comprobar las transacciones y movimientos contables a la autoridad, precisamente porque esa directriz se dirige a establecer la manera en que se debe revisar lo informado y no a completar las omisiones en que incurrió el sujeto obligado.

265. Aunado a ello, conforme al párrafo cuarto del Boletín 7040 -*Exámenes sobre el cumplimiento de disposiciones específicas*-, apartado relativo a “alcances y limitaciones”, en el que se señala que las disposiciones establecidas en ese Boletín sólo son aplicables cuando la administración proporciona o indica al Contador Público las declaraciones y revelaciones relativas a las aseveraciones sujetas a examen, situación que en el caso concreto no acontece, ya que la documentación objeto de estudio no fue proporcionada con las condiciones mínimas para su revisión o estudio.

266. En ese entendido, la autoridad responsable no tenía el deber de obtener evidencia distinta con el fin de acreditar el origen de dichas aportaciones, ya que esa es una obligación de los partidos políticos. El artículo 96, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización es claro en cuanto a qué documentos deben ser los utilizados para hacer depósitos de militantes o simpatizantes, los que enuncia como cheque o transferencia electrónica, instrumentos que solamente pueden ser expedidos o avalados por una institución bancaria, en donde, invariablemente, debe poderse apreciar la cuenta de origen y banco correspondiente.

267. Así las cosas, de las normas que regulan la transparencia en la rendición de cuentas a que están obligados los partidos políticos, no se

advierte la existencia de alguna previsión que permita eximir a los sujetos obligados de presentar la documentación pertinente que demuestre a cabalidad los datos, operaciones y registros informados, por lo que se hace patente un incumplimiento de identificar el origen de diversas aportaciones por un importe de $164,615.09 (ciento sesenta y cuatro mil seiscientos quince pesos 09/100 M.N.).

268. En ese orden de ideas, si el recurrente incumplió con la obligación de presentar la documentación comprobatoria que permitiera a la autoridad fiscalizadora realizar las confrontas para tener por debidamente comprobadas las operaciones señaladas en el informe al que recayó el dictamen y resolución que ahora se impugna, resulta evidente que la falta no podía considerase como leve, ya que la irregularidad sancionada, incidió en las tareas de fiscalización, pues con ello se impidió a la autoridad fiscalizadora conocer y comprobar la identidad de los aportantes.

269. De ahí lo **infundado** del agravio.

VIII. OMISIÓN DE COMPROBAR GASTOS (conclusión 21)

270. En la conclusión 21 del apartado 5.1.8 “Recurso Federal” del Dictamen Consolidado, el Consejo General del INE determinó que MORENA omitió comprobar gastos realizados por concepto de Honorarios Asimilados a Sueldos, por un monto de $27,124,359.49 (veintisiete millones, ciento veinticuatro mil, trescientos cincuenta y nueve pesos 49/100 M.N).

271. Dicha conclusión fue retomada por el Consejo General del INE en el apartado “17.1.1. Comité Ejecutivo Nacional” de la Resolución impugnada, en donde determinó que el actor vulneró la hipótesis normativa prevista en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, por lo que decidió imponer una sanción consistente en una reducción

del cincuenta por ciento de la ministración mensual del financiamiento público, hasta alcanzar el monto involucrado que asciende a la cantidad de $27,124,359.49 (veintisiete millones ciento veinticuatro mil trescientos cincuenta y nueve pesos 49/100 M.N.).

272. Inconforme con la sanción impuesta a partir de la conclusión sancionatoria 21, el partido MORENA plantea diversos motivos de inconformidad acorde a los tópicos siguientes:

- Falla en el Sistema Integral de Fiscalización
- Omisión de la responsable para iniciar de un procedimiento oficioso
- Omisión de emitir un Dictamen técnico respecto a las fallas presentadas en el SIF
- Garantía de audiencia
- Reporte mediante pólizas

Falla en el Sistema Integral de Fiscalización

273. El recurrente arguye que se le sancionó de manera indebida, ya que la omisión de presentar los soportes documentales correspondientes se debió a una falla en el Sistema Integral de Fiscalización.

274. El planteamiento es **infundado** porque el partido apelante no planteó ni demostró dicha situación en el momento procesal oportuno. Esto es, el partido MORENA, al momento de responder los oficios de errores y omisiones, no manifestó la existencia de fallas, ni comprobó haber agotado el procedimiento que debía seguir para el caso de fallas en el sistema de contabilidad en línea, a fin de que la responsable tomara las medidas necesarias para reparar esa deficiencia.

275. En el caso concreto, en el Dictamen Consolidado, apartado 5.1.8.3 Gastos, subapartado Servicios Personales, subcuenta “Honorarios Asimilados a Sueldos” se advierte que la autoridad electoral requirió

mediante oficio INE/UTF/DA-F/11121/17 (oficio de errores y omisiones primera vuelta) la documentación comprobatoria de las pólizas PD-119/12-16 y PD-120/12-16 correspondientes a la cuenta “Sueldos y Salarios del Personal”, subcuenta “Aplicación de Gastos 2016”, por un monto total de $80,863,352.00 (ochenta millones ochocientos sesenta y tres mil trescientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.). Cantidad conformada de la siguiente forma.

REFERENCIA CONTABLE	***CONCEPTO DE LA POLÍZA***	***IMPORTE***
PD-119/12-16	*Aplicación de Gastos 2016*	*$56,912,979.62*
PD-120/12-16	*Aplicación de Gastos 2016*	*23,950,372.38*
Total		***$80,863,352.00***

276. En atención a ello, mediante escrito identificado como CEN/Finanzas/180/2017, el partido político impetrante manifestó lo siguiente:

> *“Se presenta la documentación señalada por la autoridad electoral y en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) en el apartado correspondiente.”*

277. No obstante, del análisis de la información incorporada a dicho Sistema la autoridad fiscalizadora determinó que MORENA no presentó el soporte documental correspondiente, por lo que la observación no quedó subsanada.

278. Por tal motivo, nuevamente mediante oficio de la autoridad electoral identificado con número INE/UTF/DA-F/13194/17 (oficio de errores y omisiones segunda vuelta), se requirió al partido político apelante el soporte documental que acreditara la aplicación del gasto por la cantidad referida.

279. Es así que, mediante escrito de respuesta CEN/Finanzas/216, MORENA adjuntó diversa documentación soporte, pero sólo por un importe de $53,738,992.51 (cincuenta y tres millones, setecientos

treinta y ocho mil novecientos noventa y dos pesos 51/100 M.N.), correspondiente a la póliza PD-119/12-16, por lo que la autoridad fiscalizadora determinó que no se soportó debidamente el gasto por lo que hace a $27,124,359.49 (veintisiete millones ciento veinticuatro mil trescientos cincuenta y nueve pesos 49/100 M.N.) conforme al siguiente cuadro.

IMPORTE SEGÚN			**DIFERENCIA**
PÓLIZA	**MONTO**	**RECIBOS DE HONORARIOS**	
PD-119/12-16	$56,912,979.62	$53,738,992.51	$3,173,987.11
PD-120/12-16	$23,950,372.38	0	$23,950,372.38
Total			**$27,124,359.49**

280. De lo anterior queda de manifiesto que el partido político recurrente no expresó la existencia de fallas en el SIF que le impidiera cumplir con sus obligación en materia de rendición de cuentas, ni siquiera demostró haber actuado conforme al Plan de Contingencia de la Operación del SIF, desplegado en el apartado XII del Manual del Usuario para la operación del Sistema Integral de Fiscalización v2.0, aplicable a la revisión de los informes anuales correspondientes a dos mil dieciséis[39], en el cual se establecen las medidas técnicas, humanas y de organización necesarias para que en caso de contingencia[40], se garantice la continuidad de las operaciones de los sujetos obligados y el proceso de fiscalización.

281. Lo anterior, se corrobora a través de dos escritos de MORENA del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, dirigidos tanto al otrora Director de la UTF, como al Consejero Electoral Ciro Murayama Rendón, en su calidad de presidente de la Comisión de Fiscalización

[39] Aprobado por la Comisión de Fiscalización del INE CF/001/2016, por el que se emite el Manual del Usuario que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes y candidatos de representación proporcional para la operación del Sistema Integral de Fiscalización V2.0.
[40] En el referido Manual se declara como como contingencia cualquier incidencia presentada en el SIF que impida la operación normal de los usuarios.

del Consejo General del INE[41], donde el instituto político manifestó, respecto de la conclusión 21, lo siguiente:

> "…*recientemente mi representada se ha percatado que la información en cuestión en el SIF no se actualizó de forma completa. Lo anterior,* ***se debió*** *en principio,* ***al robo de las oficinas que ocupa el área operativa*** *de la Secretaría de Finanzas…, ilícito en el que sustrajeron todo el equipo de cómputo, monitores, pantallas, memorias USB*…
>
> *Aunado a ello, debe considerarse que, al ser un partido joven, el órgano central coadyuva de forma determinante en las actividades de los comités estatales del país;* ***por lo que a la situación caótica dejada por el ilícito mencionado, se suma que acaban de concluir 4 procesos electorales locales que mantuvieron a este partido político en constante actividad****, consecuentemente existe multiplicidad de diligencias que desarrollar en la vida diaria del este instituto político…"*

[Énfasis añadido]

282. De lo anterior, esta Sala Superior advierte que el recurrente no manifestó en algún momento, ante la autoridad responsable, que la omisión de dicha documentación se debió a fallas en el SIF.

283. Cabe mencionar que , si bien se acredita que existió escrito de incidente por falla en el SIF, presentado por el partido recurrente el pasado seis de septiembre de dos mil diecisiete, lo cierto es que el mismo sólo hizo referencia a que las intermitencias en el Sistema le impidieron presentar información respecto de los estados de Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Tabasco y Zacatecas, sin hacer referencia a la documentación soporte de la conclusión 21, es decir, no manifestó algún contratiempo derivado de la operación del Sistema, que le hubiese impedido exhibir la documentación requerida por la responsable respecto de la información de su órgano nacional.

284. Es oportuno mencionar que, en atención al referido escrito de incidencias, el mismo seis de septiembre, el INE decidió habilitar el

[41] Escritos de clave REPMORENAINE-485/2017 y REPMORENAINE-487/2017, respectivamente.

Sistema para el efecto de que el partido político impetrante presentara la documentación correspondiente a dichas entidades[42].

285. En esa tesitura, no existe evidencia de que el recurrente haya hecho valer como excepción la referida falla del sistema de contabilidad en línea al momento de que fue requerido por la omisión que se le atribuye, ni siquiera que haya accionado el protocolo de aviso vía telefónica o por escrito a la autoridad, como el medio idóneo para demostrar que existieron deficiencias en el funcionamiento del SIF que le impidieron cumplir con la obligación de reportar las operaciones materia de la conclusión que se analiza en el presente apartado.

286. De ahí que tampoco asista la razón del recurrente respecto a las omisiones de iniciar un procedimiento oficioso, y ordenar un dictamen técnico sobre las supuestas, ya que al no haberse planteado y mucho menos acreditado las supuestas fallas, no existía la obligación de la autoridad de pronunciarse al respecto, pues como se ha señalado, no se alegó durante la sustanciación

Garantía de audiencia

287. Por otra parte, el partido apelante considera que la responsable transgredió en su perjuicio la garantía de audiencia, toda vez que existieron hechos posteriores que planteó y que fueron ignorados en la emisión de la resolución.

288. Es **infundada** la afirmación del recurrente toda vez que como fue narrado anteriormente, el ahora apelante no aportó la documentación soporte requerida para conciliar las irregularidades encontradas respecto a las pólizas de gastos por concepto de sueldos y salarios, a pesar de que fue requerido mediante los oficios de errores y omisiones de número INE/UTF/DA-F/11121/2017 e INE/UTF/DA-F/13194/17 de

[42] Lo cual consta en el oficio INE/UTF/DG/DPN/13839/2017.

primera y segunda vuelta, respectivamente, para lo cual otorgó en el primero un plazo de diez días y, en el segundo, de cinco días para que presentara la documentación solicitada, así como las aclaraciones que considerara pertinentes.

289. Al efecto, debe señalarse que, en los procedimientos de revisión de informes, la garantía de audiencia se traduce en la obligación de la autoridad de comunicar a los sujetos obligados, los errores y omisiones a partir de la presentación de los informes respectivos, así como de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, agotándose cuando vence el plazo que marca la norma para que los partidos políticos subsanen esos errores u omisiones, o bien manifiesten lo que a su interés convenga[43].

290. Por tanto, contrario a lo sostenido por el recurrente, en la revisión de informes anuales de MORENA, conforme a los artículos 291 y 294 del Reglamento de Fiscalización, la autoridad giró oficios de errores y omisiones con los que se respetó la garantía de audiencia del recurrente, tanto es así, que mediante escritos CEN/Finanzas/180/2017, CEN/Finanzas/216, respuestas de primera y segunda vuelta, respectivamente, tuvo la oportunidad de presentar la documentación y las aclaraciones que consideró pertinentes, misma que fue valorada por la responsable al emitir el dictamen consolidado y la resolución combatida.

291. Lo anterior, sin que, dentro de ese procedimiento, el ahora recurrente, haya planteado y mucho menos acreditado la existencia de una falla técnica en el SIF que hubiese impedido al partido político recurrente, presentar la documentación solicitada por la responsable, además, de que tampoco presentó medio probatorio alguno tendente a demostrar el

[43] Véase la tesis LXXVIII/2002, GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE AGOTA AL CONCLUIR EL PLAZO DE SESENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, INCISO A) DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 144 y 145.

supuesto robo del equipo de cómputo en que afirma, resguardaba la documentación comprobatoria de la presentación de la información a través del sistema integral de fiscalización.

292. Así, dado que las etapas del procedimiento de fiscalización de los ingresos y egresos presentados por los partidos se encuentran sujetos a plazos y términos establecido en la normativa aplicable, con el objeto de que la autoridad administrativa electoral realice una fiscalización completa y oportuna, debe destacarse que los argumentos y pruebas que sustenten las afirmaciones de los sujetos obligados, deben llevarse a cabo dentro de los plazos específicamente establecidos para esos efectos.

293. En este contexto, no le asiste la razón al partido actor cuando refiere que transgredió en su perjuicio la garantía de audiencia, porque como fue narrado anteriormente, la autoridad electoral responsable mediante los oficios de errores y omisiones de primera y segunda vuelta, respectivamente, le hizo del conocimiento las irregularidades encontradas respecto a las pólizas de gastos por concepto de sueldos y salarios, de ahí lo **infundado** del agravio.

Reporte mediante pólizas

294. El recurrente refiere que es falso que no haya adjuntado la documentación soporte, porque sí está reportado, prueba de ello es que los propios oficios de errores y omisiones parten precisamente de lo reportado mediante pólizas PD-119/12-16 y PD-120/12-16, además que se adjuntó la documentación correspondiente pero que por alguna razón no se reflejó en el SIF.

295. Deviene **infundado** el argumento de que ilegalmente la autoridad refiere que se omitió adjuntar la documentación soporte, ya que el

reporte de las pólizas PD-119/12-16 y PD-120/12-16 no presupone que haya sido presentada la documentación que las sustenta.

296. Esto es así, porque precisamente derivado de dichas pólizas, la autoridad responsable requirió mediante oficio INE/UTF/DA-F/11121/17 (oficio de errores y omisiones primera vuelta) la documentación comprobatoria correspondientes a la cuenta “Sueldos y Salarios del Personal”, subcuenta “Aplicación de Gastos 2016”, por un monto total de $27,124,359.49 (veintisiete millones ciento veinticuatro mil trescientos cincuenta y nueve pesos 49/100 M.N.).

297. Así, después de fenecer el plazo concedido en el oficio de errores y omisiones de segunda vuelta y, derivado del análisis que llevó a cabo la responsable respecto a la documentación presentada por el impetrante, la autoridad electoral determinó que no se comprobó debidamente el gasto por lo que hace $27,124,359.49 (veintisiete millones ciento veinticuatro mil trescientos cincuenta y nueve pesos 49/100 M.N.).

298. Debe mencionarse que las pólizas contables que se presentan por los sujetos obligados a través del SIF, son independientes de la documentación comprobatoria que debe anexarse para sustentar la operación que en cada una de ellas se consigna, tan es así que en el artículo 80, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 199, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone el deber de los sujetos obligados de presentar el registro contable con la póliza y toda la documentación soporte a través de la que puedan corroborarse las operaciones correspondientes, para ser revisada por la autoridad fiscalizadora electoral.

299. Por tanto, si la autoridad requirió la documentación soporte y no las pólizas, resulta inadmisible que el ahora recurrente pretenda sostener que la simple presentación de las pólizas era suficiente para tener por

acreditada la debida comprobación de las operaciones correspondientes, de ahí lo **infundado** del agravio.

IX. EGRESO NO COMPROBADO (conclusión 22)

300. En la conclusión 22 del apartado 5.1.8 “Recurso Federal” del Dictamen Consolidado, el Consejo General del INE determinó que MORENA omitió presentar la evidencia de las transferencias electrónicas de pago por concepto de sueldos y salarios por un monto total de $265,744.56 (doscientos sesenta y cinco mil setecientos cuarenta y cuatro pesos 56/100 M.N.).

301. A partir del análisis de los elementos objetivos y subjetivos de dicha infracción, dado que estaba demostrada la existencia de una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos en el artículo 127, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del INE determinó que la infracción atribuida al partido MORENA debía calificarse como grave ordinaria.

302. Es por ello, que la autoridad responsable determinó sancionar al partido político apelante con una multa equivalente a 3,519 (tres mil quinientas diecinueve) UMA vigentes para el dos mil diecisiete, equivalente a $265,649.31 (doscientos sesenta y cinco mil seiscientos cuarenta y nueve pesos 31/100 M.N.).

303. El partido recurrente aduce que la responsable indebidamente calificó la falta como grave ordinaria, toda vez que no se trata de un uso indebido de recursos ni se transgreden valores y principios sustanciales de las normas en materia de fiscalización.

304. Además, refiere el impetrante que sí existía documentación comprobatoria que evidenciaba una correcta aplicación del gasto –

como recibos timbrados y contratos de prestación de servicios-, y sólo restó adjuntar la evidencia de la transferencia bancaria.

305. Son **infundados** los agravios hechos valer por el recurrente porque, contrario a lo que señala, la omisión de presentar los recibos de transferencias electrónicas de pago por concepto de sueldos, transgrede los principios tutelados del artículo 127, numeral 1, en relación con el 126, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, lo que se traduce en la actualización de faltas sustantivas que no pueden graduarse de menor gravedad a la calificación dada por la autoridad responsable.

306. En efecto, de la lectura del artículo 127 reglamentario[44] se advierte que los partidos políticos se encuentran obligados a comprobar los egresos registrados en la contabilidad, al señalar que cada asiento contable debe estar soportado con la documentación original respectiva.

307. Para ello, en artículo 126, numeral 1[45], del reglamento de fiscalización, se impone a los partidos políticos la obligación de realizar mediante **cheque o transferencia electrónica**, aquellos pagos que superen el equivalente a noventa días de salario mínimo vigente en el ejercicio en revisión[46].

---

[44] **Artículo 127**
Documentación de los egresos
1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

…

[45] **Artículo 126.**
Requisitos de los pagos
1. Todo pago que efectúen los sujetos obligados que en una sola exhibición rebase la cantidad equivalente a noventa días de salario mínimo, deberá realizarse mediante cheque nominativo librado a nombre del prestador del bien o servicio, que contenga la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o a través de transferencia electrónica.

…

[46] Resulta relevante señalar que si bien el artículo 126 del Reglamento de Fiscalización hace referencia a noventa días de salario mínimo, también lo es que éstos, a partir de dos mil dieciséis deben ser entendidos como Unidades de Medida y Actualización, en cumplimiento a lo señalada en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional publicada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, se estableció "*A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización*."

308. Aunado a lo anterior, en el artículo 129, numeral 1 del mismo ordenamiento jurídico se establece que los pagos de nómina se deberán realizar a través de depósito en cuentas de cheques o débito[47].

309. Con estas bases reglamentarias, se puede advertir que la exigencia de soportar documentalmente (contable y jurídicamente) cualquier registro en el SIF tiene como finalidad que la autoridad fiscalizadora durante el procedimiento de revisión de informes anuales esté en condiciones de determinar el destino y aplicación de cada uno de los egresos realizados por los partidos políticos que superen el límite aludido de noventa días de salario.

310. Esto es así, porque solo de esa manera, la autoridad fiscalizadora contará con las condiciones necesarias para realizar la auditoría que por mandato constitucional y legal tiene conferida, al permitirle verificar el adecuado manejo de los recursos que los institutos políticos reciban y realicen, garantizando de esta forma un régimen de rendición de cuentas claro y completo.

311. Es por ello, que resulta inconcuso que la forma idónea para demostrar plenamente los gastos realizados por los partidos políticos que superen el monto aludido sea a través de "***cheque o evidencia de la transferencia electrónica***" al tratarse de documentos a través de los cuales puede verificarse el destinatario de dicho gasto, al contener los datos –*como números de cuenta de origen y destino del pago, nombres de los titulares de las mismas, fechas y montos de los pagos que consignan, entre otros*–, que permiten rastrear el origen y aplicación de dicho recurso.

---

[47] **Artículo 129.**
Pagos de nómina
1. Los pagos de nómina se deberán realizar a través de depósito en cuenta de cheques o débito, de cuenta abierta por el partido a favor del trabajador, exclusivamente para el pago de nómina y viáticos.

312. Esto es, la exigencia de presentar el cheque o transferencia tiene como finalidad demostrar plenamente el destino final del gasto ejercido por el partido político y tener certeza de la identificación del beneficiario de dicho egreso, y con ello, plena transparencia en cuanto al destino y aplicación de los recursos empleados por los partidos políticos.

313. Con esto, se dota de sentido y fortaleza al modelo de fiscalización, que tiene la encomienda de identificar el destino del financiamiento con el que cuentan los partidos políticos; además, con ello se evita que cada partido político al reportar un gasto, pero sin demostrar el pago del recurso empleado, impida la posibilidad de rastrear los recursos económicos involucrados y tener certeza sobre la aplicación y destino del dinero erogado.

314. Por lo tanto, la obligación de rendir cuentas por parte de los partidos políticos presenta una dualidad, dado que, por un lado, deben comprobar el destino de los recursos y, por otro, están constreñidos a identificar plenamente a las personas o proveedores a quienes se les realiza un pago mediante la documentación que al efecto establezcan las reglas legales y reglamentarias aplicables a cada caso en particular.

315. Por ende, si en los preceptos 126 y 127 reglamentarios se exige invariablemente como medida comprobatoria que los pagos sean a través de cheque o transferencia bancaria, ello es porque se trata de requisitos que permiten contar con elementos que dotan de plena certeza el conocimiento sobre el origen, monto y destino de los recursos. Por lo tanto, con dichos comprobantes se acredita la debida aplicación del recurso, dado que permite identificar la cuenta origen (cuenta bancaria del instituto político), el monto reportado, así como la cuenta destino (cuenta bancaria del beneficiario), e incluso, vinculado con otros documentos como contratos y recibos de nómina o facturas –*según sea el caso*-.

316. En el presente caso, durante el procedimiento de fiscalización de los ingresos y egresos del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, la autoridad fiscalizadora detectó un registro contable que no coincidía con el importe en el recibo de nómina correspondiente al pago de un dirigente[48]; además de que no se había identificado el asiento contable del pago de ese mismo dirigente de los meses de febrero a diciembre de dos mil dieciséis.

317. En seguimiento a las etapas que deben desahogarse durante el procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos, la UTF requirió al partido apelante[49], que realizará las correcciones procedentes para que coincidiera con la diferencia de referencia, así como el registro contable de los pagos no reportados, incluyendo las pólizas correspondientes con su soporte documental, y en su caso, presentara las aclaraciones que a su derecho convinieran.

318. En respuesta a dicho requerimiento, el responsable de las finanzas del partido MORENA informó que se habían realizado las correcciones contables en el SIF, mismas que podían verificarse en el apartado correspondiente.

319. De la revisión realizada al sistema de contabilidad en línea, la autoridad fiscalizadora determinó, por un lado, que aún prevalecía la mencionada diferencia entre la documentación y el registro contable y, por otro, que el partido fiscalizado había realizado el registro de las remuneraciones observadas –*febrero a diciembre*–, sin embargo, había omitido presentar los recibos de transferencia o copias de los cheques del pago realizados de septiembre a diciembre de dos mil dieciséis.

---

[48] En específico en la cuenta “Remuneración a Dirigentes”, subcuenta “Sueldos y Salarios”.
[49] Requerimiento realizado mediante el oficio con clave INE/UTF/DA-F/11121/17, notificado el cuatro de julio de dos mil diecisiete.

320. Por estas razones, el partido MORENA fue requerido de nueva cuenta[50], para que realizara la corrección de la diferencia detectada y que presentara en el SIF los recibos de transferencia o los cheques en comento y, en su caso, las aclaraciones conducentes.

321. En cuanto a este requerimiento, el partido fiscalizado informó que la diferencia entre lo asentado contablemente y el recibo se debía a "…*la captura errónea del registro, en el que se captura menos impuesto, sin embargo, debe considerarse que en la especie y para efectos contables se cargó lo efectivamente dispersado*" y, en cuanto a las transferencias o cheques señaló que se habían adjuntado las mismas.

322. Una vez realizado el análisis de la documentación brindada, la autoridad fiscalizadora observó que el partido recurrente había realizado los movimientos contables para quedar finalmente registrado el importe correcto de la diferencia observada.

323. En cambio, en cuanto a las transferencias o cheques que fueron requeridos, aun cuando el sujeto obligado señala haberlas adjuntado, la UTF al realizar la verificación al SIF se advierte que dichos comprobantes no fueron localizados, razón por la cual, la observación quedó como no atendida. Además, resulta importante señalar que el mismo recurrente reconoce en la demanda de apelación que en las pólizas contables están soportadas con los recibos timbrados y contratos de prestación de servicios, faltando únicamente la evidencia de la transferencia[51].

---

[50] Requerimiento efectuado mediante el oficio INE/UTF/DA-F/13194/17, notificado al partido el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

[51] Página 224 de la demanda de apelación, cuya parte conducente se transcribe: "…*Si bien es cierto que las observaciones que realizó la responsable versan sobre la falta de documentación soporte, esto no quiere decir que no se haya registrado el gasto y menos aún que no haya evidencia de la aplicación correcta del mismo toda vez que* ***únicamente hizo falta la evidencia de la transferencia bancaria****, pues en todos los casos se cuenta con 2 documentos, el primero RECIBOS TIMBRADOS Y EL SEGUNDO EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS*…".

324. De esta manera resulta claro que el partido político no comprobó con la documentación idónea y necesaria *–evidencia de transferencia electrónica–* en el SIF, las transacciones realizados por concepto de pago de nómina a un dirigente durante los meses de septiembre a diciembre de dos mil dieciséis, situación que impidió conocer con plena certeza de la aplicación y destino final de dichas erogaciones y, con ello, el manejo de los recursos con los que contó el partido durante el ejercicio en revisión.

325. Como resultado de lo anterior, queda demostrado que con la omisión de presentar las transferencias electrónicas de pago por concepto de sueldos y salarios por un monto total de $265,744.56 (doscientos sesenta y cinco mil setecientos cuarenta y cuatro pesos 56/100 M.N.) en el SIF, se afectaron los principios de transparencia, rendición de cuentas y de control, y con ello, se configura una infracción de carácter sustantiva, lo que necesariamente trae como consecuencia que sea calificada como grave.

326. Es por ello que no resulta admisible que por el hecho de que exista documentación comprobatoria de un gastos *–como recibos timbrados y contratos de prestación de servicios-*, se le deba eximir de la obligación de demostrar con la documentación idónea *–como cheques o comprobantes de transferencias-* de los gastos realizados, cuando el marco jurídico en materia de fiscalización no solamente le impone la obligación de comprobar el destino de los recursos, sino que también deben identificar plenamente a quienes se les realiza un pago con la documentación exigida por las normas en materia de fiscalización electoral.

327. Por las razones expuestas, esta Sala Superior considera que no es posible calificar de menor gravedad la irregularidad comprendida en la conclusión sancionatoria 22, como lo pretende el partido recurrente, porque la omisión de probar el pago realizado por cualquier concepto

es una falta de fondo que implica una vulneración a los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas respecto del manejo de recursos empleados en un ejercicio determinado.

328. De ahí que resulten **infundados** los motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente.

X. OMISIÓN DE REALIZAR EL REGISTRO CONTABLE (conclusión 23)

329. En la conclusión 23, la autoridad determinó que el partido político recurrente omitió realizar el registro contable correspondiente a las transferencias por concepto de “Apoyo a enlaces distritales Enero” por un monto de $520,000.00 (quinientos veinte mil pesos 00/100 M.N.), por lo que el Consejo General del INE determinó calificar dicha infracción como de forma ya que no hay una afectación a los valores sustanciales de la normativa en materia de fiscalización, sino únicamente una puesta en peligro; por tanto, decidió sancionar dicha infracción en conjunto con las demás calificadas como formales.

330. Por su parte, el apelante aduce que la responsable realizó una deficiente revisión de la documentación que obra en el Sistema Integral de Fiscalización, ya que contrario a lo resuelto por la autoridad fiscalizadora, fue subsanada dicha observación en la PÓLIZA 43D-ENENERO 2016 PRIMER AJUSTE.

331. El agravio es **infundado**.

332. En el caso, de la revisión del Dictamen Consolidado, apartado 5.1.8.3 Gastos, subapartado “Servicios Personales”, cuenta “Remuneración a Dirigentes”, subcuenta “Honorarios” se advierte que la autoridad electoral respecto de la póliza “*TB-8563, Pago apoyo mes de Enero a Enlaces Distritales Méx.”* localizó un comprobante de transferencia Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), la que contenía

una lista de personas que recibieron transferencias por concepto de “Apoyo a enlaces distritales Enero”; sin que le haya sido posible localizar el registro contable correspondiente. Por tanto, requirió mediante oficio INE/UTF/DA-F/11121/17 (oficio de errores y omisiones primera vuelta), entre otras cosas, las correcciones procedentes en la contabilidad del partido político recurrente.

333. Así pues, de dicho Dictamen se desprende que, en atención a ello, mediante escrito identificado como CEN/Finanzas/180/2017, el partido político impetrante manifestó lo siguiente:

> *“Se realizaron las correcciones contables y la documentación solicitada por la autoridad electoral, en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) las cuales se pueden verificar en el apartado correspondiente.”*

334. Sin embargo, de la revisión hecha por la autoridad fiscalizadora se advirtió que, respecto a las personas que recibieron transferencias por concepto de “Apoyo a enlaces distritales Enero”, por un importe de $520,000.00 (quinientos veinte mil 00/100 M.N.), no se localizaron los registros contables correspondientes.

335. Por tal motivo, nuevamente mediante oficio de la autoridad electoral identificado con número INE/UTF/DA-F/13194/17 (oficio de errores y omisiones segunda vuelta), se le requirió a MORENA las correcciones que procedieran a su contabilidad.

336. Es así que, mediante escrito de respuesta CEN/Finanzas/216, MORENA manifestó que:

> *“En respuesta a este punto:*
> *Se adjuntó la documentación solicitada”*

337. Sin embargo, de la verificación al SIF no se localizó el registro contable correspondiente, con lo que se incumplió con lo establecido en los artículos 33, numeral 1, inciso i) y 126 numeral 6 del Reglamento de Fiscalización.

338. De lo anterior se advierte que el partido recurrente respondió de forma genérica sin precisar las pólizas en las que se efectuó el registro contable de las operaciones observados por la autoridad fiscalizadora, lo que impidió verificar si la observación fue solventada.

339. En ese sentido, no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que indebidamente la autoridad fiscalizadora consideró que no existían los registros contables correspondientes a transferencias por concepto de "Apoyo a enlaces distritales Enero" por un importe de $520,000.00 (quinientos veinte mil pesos 00/100 M.N.), ya que los partidos políticos son responsables de la información reportada en el Sistema de Contabilidad en Línea, no sólo en la presentación de informes, sino en las consecuentes aclaraciones o rectificaciones que deriven de los oficios de errores y omisiones, de conformidad con el artículo 223, numeral 7, inciso c) del Reglamento de Fiscalización.

340. Para ello, los sujetos obligados deben identificar cada operación relacionándola con la documentación comprobatoria, proporcionando el detalle de los datos de la operación, especificando los datos de la póliza, si es de ingreso, egreso o diario, la fecha y el periodo al cual corresponde[52].

341. Lo anterior era indispensable para que la autoridad fiscalizadora, de forma oportuna y durante la revisión del informe respectivo, verificara si se habían realizado los registros contables que procedían en la contabilidad del sujeto obligado, a partir de los registros de dichas transferencias.

342. Por lo que, el partido político debía en el momento oportuno, esto es, en la respuesta a los oficios de errores y omisiones, señalar los registros contables de dichas transferencias, situación que en la especie

[52] Artículos 35, numerales 1 y 4; 37, numerales 1 y 3; 37 Bis, y 39, numeral 3, incisos a) y m) del Reglamento.

aconteció, porque, como ya se dijo, es la etapa procesal oportuna en la que puede hacerse valer este tipo de planteamientos.

343. De ahí que, al no controvertir las consideraciones de la autoridad responsable al momento de responder los oficios de errores y omisiones, ni proporcionar los elementos idóneos en el momento oportuno, es decir, durante el desahogo de dichos oficios, el agravio resulta **infundado**.

XI. OMISIÓN EN LA PRESENTACIÓN DE RECIBOS DE APORTACIONES (conclusión 25)

344. En la conclusión 25 del apartado 5.1.8 “Recurso Federal” del Dictamen Consolidado, el Consejo General del INE determinó que MORENA omitió presentar los recibos de las aportaciones de militantes en especie, por concepto de nueve vehículos otorgados en comodato, así como su registro contable por un monto de $1,657,800.00 (un millón seiscientos cincuenta y siete mil ochocientos pesos 00/100 M.N.).

345. Dicha conclusión fue retomada por el Consejo General del INE en el apartado “17.1.1 Comité Ejecutivo Nacional” de la resolución impugnada, en donde determinó que el actor vulneró al artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, por lo que le impuso al actor una multa del cien por ciento del monto involucrado.

346. Respecto a esta conclusión, el recurrente aduce que la responsable, indebidamente determinó que no existieron los registros contables de los vehículos en comodato correspondientes a nueve vehículos, cuando lo cierto es que los registros contables sí se encuentran en el SIF, en donde hace la precisión que, si bien, no se hace valer en los oficios de errores y omisiones, la autoridad responsable puede verificar los registros contables del recurrente aun y cuando no se le señalen.

347. Es **infundado** el planteamiento hecho valer por el partido recurrente.

348. Del análisis del Dictamen Consolidado, apartado 5.1.8.3 Gastos, subapartado “Materiales y Suministros”, subcuenta “Mantenimiento de Equipo de Transporte”, se advierte que la autoridad electoral requirió mediante oficio INE/UTF/DA-F/11121/17 (oficio de errores y omisiones primera vuelta) el inventario del activo fijo, para verificar que el vehículo descrito a continuación corresponda al hoy recurrente.

REFERENCIA CONTABLE	***FACTURA***				
	NÚMERO	***FECHA***	***PROVEEDOR***	***CONCEPTO***	***IMPORTE***
EG-23/12-16	*3E6E8F49-B831-IIE6-A8C2-00155D014007*	*01-12-16*	*Miguel Ángel Marín Huitrón*	*Mantenimiento vehículo VW Pointer modelo 2007*	*$43,500.00*

349. En atención a ello, mediante escrito identificado como CEN/Finanzas/180/2017, el partido político impetrante manifestó que “*Se presenta en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) el Inventario de Activo Fijo en el apartado correspondiente*”.

350. De la revisión al documento “*Activo Fijo México al 31 de diciembre de 2016*”, la autoridad electoral observó que dicho vehículo se encontraba en comodato, sin que se haya localizado el registro contable de la aportación en especie, por lo que no lo consideró como un gasto vinculado a la operación propia del partido y, por ende, determinó que se trataba de una observación no atendida. Adicionalmente, la responsable observó nueve vehículos otorgados en comodato como a continuación se detallan:

REFERENCIA CONTABLE	***FECHA***	***MÉTODO DE VALUACIÓN***	***BIEN INMUEBLE EN COMODATO***	***FECHA DE COMODATO***	***MONTO DEL BIEN***
IG-1/01-16	*01-01-16*	*FACT B16029*	*Automóvil Volkswagen Pointer Mod 2007*	*01-01-16*	*$139,200.00*
IG-1/01-16	*02-01-16*	*Cotizaciones*	*Automóvil Jetta 2013 Color Blanco*	*01-01-16*	*238,600.00*
IG-1/01-16	*03-01-16*	*Cotizaciones*	*Camioneta General Motors Suburban*	*01-01-16*	*338,200.00*
IG-1/01-16	*04-01-16*	*Cotizaciones*	*Automóvil Jetta*	*01-01-16*	*210,600.00*

REFERENCIA CONTABLE	***FECHA***	***MÉTODO DE VALUACIÓN***	***BIEN INMUEBLE EN COMODATO***	***FECHA DE COMODATO***	***MONTO DEL BIEN***
			2012 Color Blanco		
IG-1/01-16	*05-01-16*	*F-A14259*	*Automóvil Volkswagen Jetta Mod 2006*	*01-01-16*	*190,000.00*
IG-1/01-16	*06-01-16*	*Cotizaciones*	*Automóvil Susuki Swift Mod 2013*	*01-01-16*	*117,500.00*
IG-1/01-16	*07-01-16*	*Cotizaciones*	*Automóvil Nissan Versa Mod 2014*	*01-01-16*	*191,700.00*
IG-1/01-16	*08-01-16*	*FACT-A17810*	*Automóvil Chevrolet Aveo Mod 2009*	*01-01-16*	*116,000.00*
IG-1/01-16	*09-01-16*	*FACT-03135*	*Automóvil Chevrolet Aveo Mod 2013*	*01-01-16*	*116,000.00*
Total					***$1,657,800.00***

351. Por tal motivo, mediante oficio INE/UTF/DA-F/13194/17 (oficio de errores y omisiones segunda vuelta), la autoridad responsable solicitó, entre otras aclaraciones, lo siguiente:

> "***•Las correcciones que procedan a su contabilidad de tal forma que se vea reflejado el registro de las aportaciones*** *de los vehículos otorgados en comodato detallados en el cuadro que antecede.*
> *• Las pólizas con sus respectivos* ***recibos de aportaciones de militantes*** *en especie con la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa.*
> *• El control de folios de los* ***recibos de aportaciones de militantes*** *en especie.*
> *• Las aclaraciones que a su derecho convenga* (…)"
>
> [Énfasis añadido]

352. Así pues, ejerciendo MORENA su garantía de audiencia, en la respuesta mediante escrito CEN/Finanzas/216, procedió a manifestar lo siguiente:

> *"En respuesta a este punto:*
>
> *Se adjuntan los contratos de comodatos que permite vincular el gasto con la operación propia del partido."*

353. De esa respuesta, se advierte que el recurrente omitió pronunciarse respecto de los recibos de aportaciones, así como de las correcciones contables pertinentes, ya que se limitó a presentar los contratos de comodato, a partir de lo cual, la responsable concluyó que MORENA

omitió presentar los recibos de aportaciones en especie de los militantes respecto de los nueve vehículos en comento, así como los registros contables de dichas aportaciones, por un importe de $1,657,800.00 (un millón seiscientos cincuenta y siete mil ochocientos pesos 00/100 M.N.).

354. En ese sentido, resulta inexacto el señalamiento hecho por el actor respecto a que no existió omisión de presentar los registros contables de los vehículos en comodato, porque lo que se requirió versó sobre los recibos de las aportaciones de militantes en especie, así como los registros contables de dichas aportaciones.

355. Por ello, si bien MORENA adjuntó los contratos de comodato de los vehículos registrados en el sistema de contabilidad en línea, los registros de las aportaciones de militantes, y su respectiva documentación soporte, la operación no fue debidamente registrada en la contabilidad presentada mediante el SIF. Esto, ya que de conformidad con el artículo 72, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, los bienes recibidos en comodato, deberán inventariarse y registrarse en la contabilidad, sin embargo, al ser gastos de operación ordinaria deberán valuarse y reportarse como aportación en especie.

356. De conformidad con el artículo 107 del Reglamento de Fiscalización, las aportaciones que reciban los sujetos obligados deberán documentarse, así como contener, cuando menos, los datos de identificación del aportante y del bien aportado.

357. En el caso, la omisión sancionada por la responsable consistió en omitir presentar los recibos de las aportaciones de militantes en especie, así como los registros contables de dichas aportaciones y no, como erróneamente señala el actor, la omisión de presentar los registros contables de los vehículos en comodato de los nueve vehículos.

358. Tampoco es correcta la afirmación del impetrante respecto de que la responsable podía verificar y comprobar los registros contables que solicitó a MORENA, **aun cuando admite que no señaló ni precisó en los oficios de errores y omisiones los datos de identificación en el SIF**, ya que el actor es responsable de la información reportada en el SIF, no sólo en la presentación de informes, sino en las consecuentes aclaraciones o rectificaciones que deriven de los oficios de errores y omisiones, de conformidad con el artículo 223, numeral 7, inciso c) del Reglamento de Fiscalización.

359. Lo anterior era indispensable para que la autoridad fiscalizadora, de forma oportuna, y durante la revisión del informe respectivo, verificara si se habían aplicado de forma correcta las correcciones procedentes a la contabilidad del sujeto obligado, a partir de los registros de las aportaciones en especie por concepto de nueve vehículos.

360. Por lo que, el partido político impetrante debía señalar los registros contables de dichas aportaciones en la respuesta a los oficios de errores y omisiones, y al no haberlo hecho de esa manera, incumplió con la obligación de registrar debidamente las operaciones materia de estudio, de ahí lo **infundado** del agravio.

XII. Individualización de la sanción

361. En la resolución controvertida, la responsable impuso una serie de sanciones correspondientes a faltas tanto formales como sustantivas, de las cuales MORENA recurre las siguientes:

- **Veinticuatro conclusiones formales:** Multa de 216 (doscientas dieciséis) UMA vigentes para el dos mil diecisiete, equivalente a $16,305.84 (dieciséis mil trescientos cinco pesos 84/100 M.N.).
- **Conclusión 10:** Sanción económica equivalente al 2.5% (dos punto cinco por ciento) sobre el monto involucrado, cantidad que asciende

a un total de $72,019.05 (setenta y dos mil diecinueve pesos 05/100 M.N.), consistente en una multa de 953 (novecientos cincuenta y tres) UMA vigentes para el dos mil diecisiete, equivalente a $71,941.97 (setenta y un mil novecientos cuarenta y un pesos 97/100 M.N.).

- **Conclusión 14:** Sanción económica equivalente al 200% (doscientos por ciento) sobre el monto involucrado, cantidad que asciende a un total de $2,172,448.26 (dos millones ciento setenta y dos mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 26/100 M.N.), consistente en una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la citada cantidad.
- **Conclusión 16:** Sanción económica equivalente al 200% (doscientos por ciento) sobre el monto involucrado, cantidad que asciende a un total de $329,230.18 (trescientos veintinueve mil doscientos treinta pesos 18/100 M.N.), consistente en una multa de 4,360 (cuatro mil trescientas sesenta) UMA vigentes para el dos mil diecisiete, equivalente a $329,136.40 (trescientos veintinueve mil ciento treinta y seis pesos 40/100 M.N.).
- **Conclusión 22:** Sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado, cantidad que asciende a un total de $265,744.56 (doscientos sesenta y cinco mil setecientos cuarenta y cuatro pesos 56/100 M.N.), consistente en una multa de 3,519 (tres mil quinientas diecinueve) UMA vigentes para el dos mil diecisiete, equivalente a $265,649.31 (doscientos sesenta y cinco mil seiscientos cuarenta y nueve pesos 31/100 M.N.).

Faltas formales

362. En lo que atañe a la sanción impuesta por la veinticuatro conclusiones formales, el partido MORENA sostiene que no cuentan con un monto que permita determinar el cálculo de la sanción, es decir, no existe

certeza del beneficio económico que representó la omisión, por lo que la autoridad responsable determinó una sanción fija sin tomar en cuenta atenuantes, capacidad económica, lesión o daño, perjuicio o reincidencia, además de que omitió considerar la calificación de la falta, la entidad de la lesión, daño o perjuicio y la reincidencia.

363. Sostiene que las faltas formales no cuentan con un monto que permita determinar el cálculo de la sanción, por lo que, a su juicio, no existe certeza del beneficio económico que representó la omisión, por lo que la autoridad responsable determinó una sanción fija sin tomar en cuenta atenuantes, capacidad económica, lesión o daño, perjuicio o reincidencia, además de que omitió considerar la calificación de la falta, la entidad de la lesión, daño o perjuicio y la reincidencia.

364. Asimismo, manifiesta que la autoridad responsable no acredita que con dichas faltas formales se hayan transgredido:

a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
d) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
e) La forma y grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
f) Su comportamiento posterior al ilícito administrativo cometido.
g) Las condiciones subjetivas del infractor siempre que sean relevantes.
h) Capacidad económica del infractor.

365. Ahora bien, los motivos de disenso hechos valer por el partido recurrente son **infundados** en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

366. Con relación a las faltas formales, es relevante indicar que con éstas no se acredita la afectación sustancial de los valores protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, dado que la falta de entrega de documentación requerida, así como los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, derivadas de la revisión de su informe anual, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas[53].

367. Bajo esta tesitura, en las faltas formales la autoridad responsable tiene certeza del origen, monto, destino y aplicación de los ingresos y egresos de los sujetos obligados.

368. En el caso concreto, la autoridad responsable valoró la documentación presentada por MORENA, determinando que el sujeto obligado había incumplido con su obligación de rendir cuentas respecto a veinticuatro conclusiones sancionatorias, mismas que consistieron en lo siguiente:

CONSECUTIVO	DESCRIPCIÓN DE LA IRREGULARIDAD SANCIONADA	NORMA VULNERADA
1	**3.** Se determinaron diferencias entre el Inventario de Activo Fijo contra la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2016, en virtud de que en el inventario solo fueron reflejadas las cifras del ejercicio 2016, no mostrando el acumulado, por un monto de $1,268,793.71.	Artículo 72, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización.
2	**4.** El sujeto obligado omitió presentar en el SIF el Estado de Flujos de Efectivo con cifras al 31 de diciembre de 2016, así como el formato REL-PROM-AEVP.	Artículos 143, numeral 1, inciso b) y 257, numeral 1, inciso i) del Reglamento de Fiscalización.
3	**5.** Se determinaron diferencias en el saldo inicial dictaminado en el ejercicio 2015 contra el saldo inicial del ejercicio 2016, en específico en el rubro de bancos, por un monto de -$181,642.85.	Artículo 33, numeral 1, inciso i) del Reglamento de Fiscalización.
4	**6.** Se determinaron diferencias entre el formato	Artículo 257, numeral 1,

[53] Criterio sostenido en los recursos de apelación SUP-RAP-62/2005 y SUP-RAP-610/2017.

CONSECUTIVO	DESCRIPCIÓN DE LA IRREGULARIDAD SANCIONADA	NORMA VULNERADA
	"CF-RMEF", "Control de Folios de Recibos de Militantes en Efectivo" contra la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2016 por un monto de $483,622.04.	incisos k), l) y m) del Reglamento de Fiscalización.
5	**7.** Se determinaron diferencias entre la relación de Órganos Directivos contra la balanza de comprobación con cifras al 31 de diciembre de 2016 por un monto de $4,509,312.09.	Artículo 33, numeral 1, inciso i) del Reglamento de Fiscalización.
6	**8.** El sujeto obligado omitió presentar en el SIF la relación de los proveedores con los que realizó operaciones que en el ejercicio 2016 rebasaron las 500 UMA.	Artículo 257, numeral 1, inciso p) del Reglamento de Fiscalización.
7	**9.** El sujeto obligado omitió presentar en el SIF los expedientes respecto a 13 proveedores con los que realizó operaciones que durante el ejercicio 2016 superaron las 5000 UMA por un monto de $7,726,260.58.	Artículo 83 del Reglamento de Fiscalización.
8	**11.** El sujeto obligado omitió registrar en la contabilidad de los Comités Directivos Estatales las transferencias en especie provenientes del Comité Ejecutivo Nacional por un monto de $44,573,667.93.	Artículo 152 del Reglamento de Fiscalización.
9	**12.** El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de los activos, pasivos, ingresos, egresos y transferencias correspondiente al Proceso Electoral para Integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.	Artículo 256, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización.
10	**17.** El sujeto obligado presentó 898 recibos de aportaciones de Militantes en efectivo "RMEF", sin la firma de los aportantes.	Artículos 47, numeral 1, inciso a), fracción i y 103, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización.
11	**19.** El sujeto obligado omitió presentar los estados de cuenta de los Comités Ejecutivos Estatales en los que se pudiera verificar el origen de los recursos que ingresaron a la cuenta del Comité Ejecutivo Nacional por concepto de impuestos por un monto de $2,900,755.65.	Artículo 151, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.
12	**23.** El sujeto obligado omitió realizar el registro contable correspondiente a las transferencias por concepto de "Apoyo a enlaces distritales Enero" por	Artículos 33, numeral 1, inciso i) y 126, numeral 6 del Reglamento de Fiscalización.

CONSECUTIVO	DESCRIPCIÓN DE LA IRREGULARIDAD SANCIONADA	NORMA VULNERADA
	un monto de $520,000.00.	
13	**26.** El sujeto obligado omitió presentar 4 contratos de prestación de servicios por un monto de $106,324.80 ($54,960.00, $51,364.80).	Artículo 296, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.
14	**27.** El sujeto obligado omitió presentar las muestras de los servicios prestados, así como del material publicitario exhibido en internet, por un monto de $100,000.00.	Artículo 215, numeral 1, inciso f) del Reglamento de Fiscalización.
15	**30.** El sujeto obligado omitió registrar en la cuenta de activo fijo artículos por un monto de $57,300.00.	Artículo 71, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.
16	**33.** El sujeto obligado omitió presentar las muestras o evidencia que amparen los gastos erogados, por un monto de $69,620.00.	Artículo 373, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.
17	**36.** El sujeto obligado presentó dos actas constitutivas de proyectos fuera de los plazos establecidos por la normativa.	Artículo 170, numerales 1 y 3 del Reglamento de Fiscalización.
18	**39.** El sujeto obligado omitió presentar 28 contratos de prestación de servicios por un monto de $447,519.37.	Artículo 172, del Reglamento de Fiscalización.
19	**40.** El sujeto obligado omitió cancelar una cuenta bancaria aperturada para administrar los recursos de campaña durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, la cual al 31 de diciembre de 2016 refleja un monto de $20,121.74.	Artículo 54, numeral 8 del Reglamento de Fiscalización.
20	**41.** El sujeto obligado omitió adjuntar en el SIF 110 estados de cuenta bancarios.	Artículo 257, numeral 1, inciso h) del RF.
21	**42.** El sujeto obligado omitió adjuntar en el SIF 320 conciliaciones bancarias.	Artículo 257, numeral 1, inciso h) del Reglamento de Fiscalización.
22	**43.** Se observaron 4 partidas en conciliación que al 31 de diciembre de 2016 presentaron la antigüedad mayor a un año por un monto $75,377.51.	Artículo 55, del Reglamento de Fiscalización.
23	**45.** Se localizaron saldos generados en 2016 (con antigüedad menor a un año) en las cuentas contables de “deudores diversos” y “anticipo a proveedores” los cuales son contrarios a la naturaleza de un activo por un monto de -$233,798.30.	Artículo 33, numeral 1, inciso i) del Reglamento de Fiscalización.
24	**47.** Se localizaron saldos generados en 2016 (con antigüedad menor a un año) en las cuentas	Artículo 33, numeral 1, inciso i) del Reglamento de

CONSECUTIVO	DESCRIPCIÓN DE LA IRREGULARIDAD SANCIONADA	NORMA VULNERADA
	contables de “proveedores” y “acreedores diversos”, los cuales son contrarios a la naturaleza de un pasivo por un monto de -$92,158.34.	Fiscalización.

369. Es importante destacar que no está sujeto a controversia la actualización de las conductas omisivas antes señaladas, sino la circunstancia de que, para el apelante, el despliegue de las mismas no afectó la rendición de cuentas o algún valor sustancial; sin embargo, esta Sala Superior advierte de la resolución controvertida, que el Consejo General del INE en ningún momento arribó a tal conclusión.

370. Contrario a lo anterior, la responsable destacó que, al tratarse de faltas formales, no se actualizaba plenamente la afectación a valores sustanciales, que se tradujeran en la imposibilidad de tener certeza en el origen, destino y aplicación de los recursos -ingresos y egresos- del instituto político en cuestión; es decir, las conductas formales sancionadas solamente representaron un peligro sobre el adecuado control de recursos y cumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

371. Al respecto, se considera apegado a Derecho que el Consejo General del INE haya considerado que el tipo de infracciones analizadas en las conclusiones sancionatorias, consistían en diversas omisiones del sujeto obligado de cumplir con normas que ordenan un debido registro contable, la entrega de información contable y comprobatorias de sus operaciones, entre otras, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia.

372. De igual forma, la autoridad responsable sí tomó en consideración para la calificación de las omisiones como "faltas formales", el hecho de que las omisiones sancionadas no se hayan traducido en un beneficio económico para el partido político apelante, al precisar que se trataban de diversas faltas que versaban sobre la omisión de cumplir con las

normas de referencia, ya que solamente configuraban un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, que era el adecuado control de recursos, sin que existiera una afectación directa.

373. Por lo que hace a la imposición de una multa como sanciones económicas frente a tales conductas, esta instancia jurisdiccional considera que la autoridad responsable sí fundó y motivó la decisión, puesto que, al momento de individualizar la sanción, realizó un análisis pormenorizado de la calificación de las faltas. Esto es así, por la autoridad responsable tomó en cuenta el tipo de infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la comisión intencional o culposa de la falta, la trascendencia de las normas transgredidas, los intereses o valores jurídicos tutelados por la norma, y la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

374. Derivado de dicho estudio, la responsable calificó las faltas atribuidas como leves, concluyó que el ente infractor no era reincidente, y razonó que las faltas impidieron que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el ente utilizó diversos recursos y que con dicha conducta se pusiera en riesgo el bien jurídico tutelado que era el adecuado control de recursos, por lo que procedió a imponer las multas que estimó eran aplicables en cada caso.

375. Ahora bien, también se considera como **infundado** la afirmación planteada por el partido recurrente respecto de que al haber considerado la falta como leve, la autoridad no debía imponer la sanción por el monto precisado, toda vez que se considera que la multa impuesta es congruente con la calificación de la falta.[54]

376. En efecto, de conformidad con lo señalado en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II de la LGIPE, se podrán imponer a los partidos políticos multa de hasta diez mil Unidades de Medida y Actualización.

[54] Criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-200/2017.

377. En el caso, la autoridad electoral impuso una multa consistente en 216 (doscientas dieciséis) UMA, es decir, la multa impuesta por la autoridad electoral se encuentra en el rango más próximo a la sanción mínima que se puede fijar.

378. En este sentido, si bien al calificar una sanción como leve es posible imponer la sanción menor, consistente en una amonestación, dada la pluralidad de infracciones –*veinticuatro conclusiones sancionatorias*– en que incurrió el partido político, la responsable estimó que esta no era suficiente para tener un efecto inhibidor sobre la conducta del partido político. De ahí que impuso una sanción superior a la mínima, misma que a juicio de esta Sala Superior no se encuentra fuera de rango o en desproporción con la calificación de la falta.

379. De igual forma, se estima como **infundado** el agravio en el que el partido MORENA señala que ninguna de las faltas es analizada de forma específica e independiente, sino que de forma indebida la autoridad responsable determina el número de omisiones y procede a imponer multas fijas por cada falta formal que se le atribuye.

380. Lo anterior es así porque, contrario a lo afirmado por el partido apelante, la autoridad responsable analizó las diversas infracciones de forma conjunta al tratarse de faltas de carácter formal porque con éstas solamente existió una afectación directa a un mismo valor común, que es el deber de rendición de cuentas, por tratarse de conductas que se tradujeron en una indebida contabilidad y un inadecuado soporte documental de los ingresos y egresos.

381. En ese sentido, es necesario establecer que el ejercicio de la potestad sancionadora del órgano administrativo electoral federal, derivado de la acreditación de una infracción, 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, a efecto de calificar la falta cometida y, en consecuencia, la imposición de la sanción debe ser eficaz, proporcional e idónea en relación con la gravedad del hecho atribuido como irregular.

382. De esta manera, para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de las infracciones y su imputación, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, como son el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la intencionalidad o culpabilidad del infractor, la reiteración de infracciones, las condiciones externas, los medios de ejecución, así como gravedad de la infracción en que se incurra.

383. Ahora bien, del examen de la resolución impugnada, particularmente en los considerandos de la calificación de las irregularidades referidas y la individualización de la sanción respectiva se advierte que, la autoridad responsable atendió todos y cada uno de los parámetros objetivos y subjetivos referidos, en la que determinó individualizar de forma conjunta las veinticuatro faltas formales derivadas de la revisión del informe anual de su órgano nacional.

384. Lo anterior, por tratarse de una pluralidad de conductas, pero con una unidad en el objeto infractor al haber puesto en peligro los valores sustanciales protegidos por la normas vulneradas con cada irregularidad forma, por lo que determinó que ameritaba imponer una única sanción de entre las previstas en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II de la LGIPE[55], por lo que esta Sala Superior considera que con dicha sanción conjunta se vulnere la debida fundamentación y motivación de la resolución combatida.

[55] Criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-62/2005.

385. Con apoyo en las consideraciones hasta aquí reseñadas, sobre las cuales se sustentó la calificación de las infracciones, así como la estimación de la sanción impuesta, mismas que no son controvertidas por el apelante, la Sala Superior considera que la autoridad responsable **justificó** la levedad de las faltas, e impuso al apelante una **sanción proporcional** con su calificación.

386. No obsta a lo anterior, que el recurrente solicite a este órgano jurisdiccional la aplicación del criterio sustentado por la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción con sede en Xalapa, Veracruz, en el recurso de apelación identificado con la clave SX-RAP-24/2016, en el que ese órgano jurisdiccional determinó que la sanción impuesta por la comisión de diversas faltas formales ameritaba sanciones menores a las impuestas.

387. Lo anterior, en virtud de que los criterios derivados de las sentencias aprobadas por las salas regionales de este Tribunal, no vinculan a la Sala Superior a resolver en sentido similar y, en todo caso, las controversias deben ser atendidas a partir de las circunstancias particulares de cada una de ellas y los planteamientos expuestos por los justiciables y, en el presente asunto, el recurrente no acreditó que la autoridad responsable le impuso una sanción excesiva por la comisión de diversas faltas formales.

388. Por los razonamientos precedentes es que se consideran **infundados** los argumentos planteados por MORENA, respecto a la individualización de las sanciones de las faltas formales.

Faltas sustantivas

389. Respecto de los agravios relativos a la incorrecta individualización de la sanción de las faltas sustantivas contenidas en las conclusiones 10, 14,

16 y 22, por considerarlas desproporcionadas, se consideran **infundados** porque el instituto político recurrente parte de la premisa equivocada de que la autoridad responsable le impuso la sanción sin considerar que la conducta no fue dolosa y que no existió reincidencia, cuestiones a las cuales les pretende dar preeminencia, obviando que el ejercicio de la facultad sancionatoria tiene un carácter integral al exigir la valoración de circunstancias y elementos adicionales a los que el apelante plantea.

390. En efecto, 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.

391. En el ejercicio de la mencionada potestad, la fundamentación, la motivación y el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, porque constituye una garantía frente a toda actuación de una autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos.

392. 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.

393. 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.

394. 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. Para lo cual, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

395. 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.

396. 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 de cada caso, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

397. 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.

398. Cabe precisar que, para tal efecto, la responsable debe observar, diversos criterios básicos tales como: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia.

399. También se ha señalado que en el supuesto de las irregularidades relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio económico como resultado de esa conducta, la sanción impuesta se debe fijar, a partir o incluyendo el monto del beneficio obtenido, y conforme con ello, las sanciones impuestas válidamente pueden ser superiores o rebasar el monto involucrado como beneficio económico, para evitar que se fomenten ese tipo de conductas, bajo la idea de que la sanción sea menor al beneficio obtenido.

400. En esa tesitura, de la revisión de la resolución controvertida, es claro que la autoridad responsable valoró que la conducta fue culposa y que no existió reincidencia, además de cumplir con el estudio integral de diversos elementos, fundando y motivando la acreditación de las conductas controvertidas, así como su respectiva imposición de la sanción.

401. Ahora bien, también resulta por lo que hace a la afirmación de que la responsable debe determinar la cuantía de la sanción en el margen de un mínimo y un máximo para la correcta aplicación de una sanción, situación que no aconteció. Tal motivo de disenso en **infundado**.

402. En efecto, de conformidad con lo señalado en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracciones II y III de la LGIPE, se podrán imponer a los partidos políticos multa de hasta diez mil Unidades de Medida y Actualización o, según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, respectivamente.

403. En el caso, la autoridad electoral impuso sanciones económicas dentro de los parámetros establecidos en la normativa electoral y en atención a las características de cada caso concreto, es decir, las sanciones económicas de las conclusiones analizadas, se encuentran en el rango de mínimo y máximo que se puede fijar.

404. En ese sentido, el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad electoral administrativa, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), del mismo ordenamiento para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.

405. En el caso concreto, en el apartado de individualización de la sanción de las irregularidades impugnadas, para calificar las faltas y cuantificar los montos correspondientes, la autoridad responsable tomó en cuenta lo siguiente:

406. En lo que respecta a la calificación de las faltas cometidas:

- Tipo de infracción; es decir, si se trató de una acción o una omisión.
- Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron las faltas.
- Comisión intencional o culposa de la falta.
- Trascendencia de las normas transgredidas.
- Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.
- La singularidad o pluralidad de la falta acreditada.
- Individualización de la sanción.

- La entidad de la lesión, daño o perjuicio que se pudo generar con la comisión de la falta.
- Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

407. Ahora bien, para la imposición de las sanciones, la autoridad responsable tomó en cuenta:

- La gravedad de la infracción.
- La capacidad económica del ente infractor.
- La reincidencia.
- La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó.
- Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor, tal como si el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos a lo largo de la resolución combatida o, si existió dolo o culpa en el actuar del ente infractor, si el monto involucrado de las faltas es un parámetro o no para imponer la sanción, entre otras.

408. Así, con el análisis de los elementos objetivos y subjetivos de cada una de las irregularidades, la autoridad responsable determinó que la fracción del artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la Ley en cita, como idónea para cumplir con una función preventiva, con la finalidad de generar una abstinencia de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

409. Es decir, al contemplar la normativa electoral, una serie de circunstancias particulares para considerar al momento de calificar una infracción, es claro que la autoridad responsable no se encuentra ante un catálogo de sanciones rígido que le obligue para imponer una sanción en específico por una determinada conducta, sino que tiene

libertad para escoger cuál es la más apropiada para proteger los bienes jurídicos que tutela.

410. Por tanto, su única obligación se circunscribe a justificar plenamente; esto es, fundando y motivando la elección que haya realizado, lo cual aconteció.

411. Por los razonamientos precedentes es que se consideran **infundados** los argumentos planteados por MORENA, respecto a la individualización de las sanciones de las faltas sustantivas controvertidas.

V. Efectos.

412. Al haber resultado infundados e inoperantes, según el caso, los agravios expuestos por el partido político MORENA respecto a las sanciones impuestas como resultado de las infracciones que le fueron atribuidas como resulta de la revisión de su informe anual correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis, lo procedente es confirmar el dictamen y la resolución impugnados.

413. En cuanto a los agravios que resultaron fundados respecto a la obligación de los partidos políticos de devolver los remanentes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas, lo procedente es ordenar al Consejo General del INE lleve cabo las acciones siguientes:

i. Emitir un acuerdo por el que se establezcan las normas que regulen todo el procedimiento necesario que deben seguir, el Instituto Nacional Electoral, los organismos públicos locales en materia electoral, y los partidos políticos para realizar el cálculo y reintegro de los recursos públicos, a fin de respetar los principios de certeza y legalidad, conforme a lo señalado en el apartado “***II. Obligación de***

***los partidos para reintegrar el financiamiento público de actividades ordinarias y específicas*”** de la presente ejecutoria. Lo anterior, dentro del plazo de sesenta días naturales contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria.

ii. Emitir las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de actividades ordinarias y específicas.

iii. Informar a esta Sala Superior, sobre el cumplimiento a cada uno de los actos ordenados en la presente ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se emitan.

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación y análisis, el Dictamen Consolidado y la Resolución combatidos.

SEGUNDO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir los lineamientos para el cálculo, determinación, y reintegro de remanentes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas que no fueron devengados o comprobados correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en los términos señalados en el considerando V, de la presente ejecutoria.

Notifíquese en términos de ley.

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

Así por **unanimidad** de votos respecto del punto resolutivo primero, a excepción de las consideraciones que los sustentan en cuanto al reintegro de los remanentes y por **mayoría** el segundo punto resolutivo, con el voto en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
INDALFER INFANTE GONZALES	**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR MINORITARIO QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-758/2017[56]

Respetuosamente, disentimos de las consideraciones que sustentan el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría, respecto de la existencia de la obligación del reintegro de remanentes del financiamiento público para actividades ordinarias, actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer. Por tal motivo, formulamos el presente voto particular con fundamento en el artículo 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CONTENIDO

GLOSARIO 123
Apartado A: Sentido del voto particular. 124
Apartado B: Planteamiento del problema. 124
Apartado C: Decisión mayoritaria. 125
Apartado D: Consideraciones que sustentan nuestro disenso. 129
D.1. Marco normativo del financiamiento público 130
D.2. Régimen especial de los partidos políticos. 135
D.3. Actividades específicas y del liderazgo de la mujer. 141
D.4. No aplicabilidad de las disposiciones presupuestales. 144
D.5. Mecanismos de control. 163
D.6. Efectos 166
Apartado E: Conclusión 168

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Fiscalización de la Federación:	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Ley de Presupuesto:	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Recurrente:	Partido Político MORENA
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización, aplicable en materia electoral
UMA:	Unidad de Medida y Actualización

[56] Elaborado por el secretariado conformado por María Fernanda Arribas Martín, Priscila Cruces Aguilar, Rodrigo Escobar Garduño, Rodrigo Quezada Goncen, Oliver González Garza y Ávila y Antonio Rico Ibarra.

Apartado A: Sentido del voto particular.

Las razones de nuestro disenso se centran de forma exclusiva en la consideración de la mayoría respecto a la **existencia de la obligación de devolución de remanentes** del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de las actividades ordinarias y específicas.

Como más adelante se explica, consideramos que no existe obligación constitucional ni legal para la devolución de los remanentes del gasto no ejercido, pues los partidos políticos se ubican dentro de un régimen especial respecto de las obligaciones en materia hacendaria y presupuestal, tan es así, que solo son fiscalizados por el Instituto Nacional Electoral.

Apartado B: Planteamiento del problema.

El Consejo General aprobó la resolución identificada como INE/CG530/2017, relativa a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los Informes Anuales de ingresos y gastos del recurrente para el ejercicio dos mil dieciséis.

En la demanda del medio de impugnación que se resuelve, el recurrente afirma que el Consejo General fue omiso en obligar a los partidos políticos a reintegrar el gasto no ejercido del financiamiento público para gasto ordinario conforme a los fines y plazos establecidos legalmente.

Para tal efecto, el recurrente señaló la trascendencia de los artículos 41, fracción II de la Constitución General; 25, numeral 1, incisos a) y n); 50; 51; 72; 73; y 74 de la Ley de Partidos; 30; 35; 44, numeral 1, incisos

j), k) y jj); 191, numeral 1, incisos a) y d) de la LEGIPE y 54 de la Ley de Presupuesto.

En consideración del actor[57], los partidos políticos deben destinar el financiamiento público ordinario y para actividades específicas exclusivamente para ese fin, y el Consejo General, en cumplimiento de una **facultad implícita**, debe hacer efectiva la devolución de los remanentes que no se hayan ejercido.

Para sustentar su dicho, el recurrente señala que esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-647/2015 razonó argumentos sobre la devolución del gasto no ejercido para financiamiento de campaña que son aplicables a cualquier tipo de financiamiento.

Por tanto, el recurrente pretende que la autoridad responsable emita un acuerdo similar al aprobado en cumplimiento a la sentencia mencionada y ordene la devolución de los remanentes correspondientes al financiamiento público no ejercido provisto para actividades ordinarias permanentes y para actividades específicas.

Apartado C: Decisión mayoritaria.

En la sentencia, la mayoría considera que los motivos de inconformidad del recurrente son **fundados** ya que la obligación de reintegrar los recursos no ejercidos o no comprobados deriva del deber de aplicar el financiamiento exclusivamente para los fines para los cuales fueron entregados, en cumplimiento a los principios de austeridad, racionalidad y ejercicio anual del presupuesto.

Para sustentar su determinación, en la sentencia aprobada por la mayoría se analiza lo resuelto en el SUP-RAP-647/2015 que dio origen

[57] Agravio noveno planteado en el escrito de demanda, páginas 260 a 285.

a las tesis en materia electoral XVII/2016[58] y XXIX/2016[59], por medio de la cual se reconoció la ausencia de norma expresa que obligue a la devolución, pero consideró que ello no imposibilita la orden de devolución de los recursos de campaña no ejercidos.

En ese sentido, la sentencia determinó la existencia de una obligación implícita del Consejo General para ordenar el reintegro de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.

Por tanto, la mayoría considera que las razones que sustentaron la resolución del **SUP-RAP-647/2015** son igualmente aplicables para los gastos no devengados o no comprobados del financiamiento público entregado a los partidos políticos, pues el sustento radica en la obligación de los partidos políticos de aplicar el financiamiento público para los fines para los cuales les fue entregado.

Asimismo, en la sentencia aprobada, se exponen razones para considerar que el financiamiento público ordinario y de actividades específicas se rige por **los principios que rigen el gasto público** como el principio de anualidad y los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país.

En esa línea, se afirma que el **principio de anualidad** debe entenderse como el mandato de aplicación del financiamiento durante el año calendario para el cual fue ministrado, de acuerdo con la interpretación de los artículos 74, 126 y 134 de la Constitución General, con el criterio

---

[58] De rubro: “GASTOS DE CAMPAÑA. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD IMPLÍCITA PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 90 y 91.

[59] De rubro: “GASTOS DE CAMPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 91 y 92.

sostenido en la resolución del SUP-RAP-452/2016, con la lógica de la Ley de Ingresos y Presupuesto de la Federación y con lo dispuesto en el artículo 54[60] de la Ley de Presupuesto.

Asimismo, se señala la **vinculación de las disposiciones presupuestales a los partidos políticos** de acuerdo con los artículos 2, fracción XIII y 4, fracción VIII[61] de la Ley de Presupuesto, pues en su consideración, el Instituto Nacional Electoral como ejecutor del gasto está obligados a rendir cuentas y a observar lo dispuesto en las leyes aplicables incluida la Ley de Partidos, por lo que los partidos políticos deben considerarse sujetarse al cumplimiento de los principios del artículo 134 de la Constitución General y de la Ley de Presupuesto**.**

---

[60] "***Artículo 54.***- *Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.*

Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo".

[61] "***Artículo 4.***- *El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:*

(…)

VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y ***demás disposiciones aplicables.***

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público." [Énfasis añadido]

Para la mayoría, con apoyo en el artículo 17, fracción VII[62] de la Ley de Fiscalización de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación tiene la atribución de fiscalizar la cuenta pública y que las operaciones sean acordes con la Ley de Partidos. Además, consideran que los partidos políticos al recibir recursos públicos están vinculados a cumplir con los principios hacendarios y presupuestales, siendo que el legislador **no estableció un régimen especial** para los partidos políticos.

Lo anterior, lo robustecen con el "Informe individual del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016"[63] emitido por la Auditoría Superior de la Federación, por el que, a su consideración, demuestra que los partidos políticos se sujetan a las disposiciones hacendarias.

Por lo expuesto, la mayoría concluye que el Consejo General tiene la **facultad implícita** de ordenar a los partidos políticos el reintegro del financiamiento público ordinario y de actividades específicas no devengados o no comprobados correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, a través de la emisión de los lineamientos correspondientes.

---

[62] "***Artículo 17***.- *Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:*
(…)
VII. Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes Federal de Deuda Pública, ***General de Partidos Políticos****; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación; de Asociaciones Público Privadas, de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad y de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las correspondientes a obras públicas y adquisiciones de las entidades federativas, y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias;*" [Énfasis añadido]

[63] Auditoría Superior de la Federación, Cuenta Pública 2016 [disponible en línea] http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_1796_a.pdf

Apartado D: Consideraciones que sustentan nuestro disenso.

En esencia consideramos que no existe disposición constitucional o legal que ordene el reintegro de los recursos no devengados en actividades ordinarias permanentes, específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer.

Las actividades ordinarias permanentes puras (de las que se excluyen actividades específicas y de la mujer) tienen como finalidad el desarrollo continuo de la operatividad financiera de los partidos políticos, no solo en el ejercicio en que se otorgan los recursos, también para su disposición operativa en el ejercicio siguiente, de ahí que adquieran la característica de “permanencia”, pues en su actuar cotidiano los partidos políticos adquieren obligaciones frente a terceros.

Por lo que hace a las actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer, nos encontramos ante medidas positivas (acciones afirmativas) establecidas por el legislador con la finalidad de hacer cumplir a los partidos políticos los objetivos determinados como son: ***i)*** La participación de la ciudadanía en los temas públicos de interés nacional y la difusión del debate político de la vida democrática del país; y ***ii)*** Posicionar a las mujeres en la vida política de los partidos y en el contexto nacional, a través de medidas que fortalezcan su liderazgo y participación.

En ese sentido, se debe priorizar el ejercicio de los recursos para cumplir con los fines establecidos para cada tipo de financiamiento, más allá del reintegro de éstos.

Lo anterior, en atención a las consideraciones legales que enseguida se exponen.

D.1. Marco normativo del financiamiento público

El artículo 41, Base I, de la Constitución General confiere a los partidos políticos la naturaleza de **entes de interés público,** cuyo fin esencial es promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

A partir de la naturaleza y finalidades de los partidos políticos, el poder revisor de la Constitución General estimó conveniente regular, en este ordenamiento, un régimen jurídico propio y específico que incluye lo relativo al otorgamiento y fiscalización de las prerrogativas.

El artículo en mención estatuye 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 partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; asimismo, la ley secundaria ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de esos recursos.

Monto y cálculo del financiamiento

1. Financiamiento para actividades ordinarias. El artículo 41, base II, inciso a) establece la forma en que se determina el financiamiento que habrá de distribuirse entre cada uno de los partidos políticos.

- **Primera operación**. El número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral se multiplica por el 65 % del valor diario de la

UMA. De dicha operación, se obtiene una bolsa general que habrá de ser repartida entre todos los partidos políticos.

• **Segunda operación**. La bolsa determinada en el punto anterior se distribuye conforme a lo siguiente:

a. El 30% de forma igualitaria entre todos los partidos.
b. El 70% de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido, esto es, de acuerdo con la votación que hayan obtenido en la elección de diputados anterior.

2. El financiamiento para la obtención del voto, durante el año en que se elijan, presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento.

3. El financiamiento público por actividades específicas, equivaldrá al tres por ciento del monto total anual del financiamiento público que corresponda por actividades ordinarias.

Adicionalmente cada partido político deberá destinar al menos el 2 % del financiamiento público que reciba, para estas actividades.[64]

4. El financiamiento público para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer, se destinará al menos el 2 % del financiamiento público otorgado para actividades ordinarias.

Adicionalmente, las bases constitucionales[65] y legales para la asignación, aplicación y fiscalización de los recursos públicos a que

[64] Artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción IV de la Ley de Partidos.
[65] Artículo 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución General.

tienen derecho los partidos políticos establecen los **principios** que rigen su financiamiento, entre los cuales se pueden mencionar:

- **Principio de equidad**. El financiamiento público se debe entregar de forma equitativa a los partidos políticos. Para el caso de partidos políticos de nueva creación y aquellos que no tenga representación en el Congreso, el 2 % del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

- **Principio de prevalencia.** El financiamiento de los partidos políticos es preponderantemente público, de ahí que debe ser mayor el financiamiento público que el privado.

- **Principio de anualidad y entrega mensual.** El financiamiento para los partidos políticos se calcula anualmente y se debe entregar en ministraciones mensuales, para efecto de que puedan cumplir con sus deberes y ejercer sus derechos.

El **principio de anualidad** aquí descrito únicamente es aplicable en cuanto a la determinación de los montos del financiamiento público que tienen derecho a recibir los partidos políticos como prerrogativa y en cuanto al ejercicio anual en actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer.

- **Principio de transparencia y rendición de cuentas –fiscalización.** La ley establecerá los procedimientos para el control y fiscalización oportuna, en línea y tiempo real, de todos los recursos que reciban los partidos políticos, así como la vigilancia tanto en el uso, destino y fin al que sean aplicados.

La transparencia es indispensable para que la sociedad conozca el debido manejo de los recursos públicos que se otorga a los partidos

políticos, incremente la confianza en estos y permita la adopción de reformas o modificaciones legales tendentes a una mejor distribución y aplicación de los recursos.

La ley establecerá los procedimientos para el control y fiscalización oportuna, en línea y tiempo real, de todos los recursos que reciban los partidos políticos, así como la vigilancia tanto en el uso, destino y fin que sean aplicados.

- **Principio de destino y diferenciación entre actividades ordinarias, específicas y de campañas electorales**. En atención a la naturaleza de las actividades, los sujetos obligados deberán de destinar los recursos única y exclusivamente para los fines que les fueron entregados[66].

Como se ha precisado en párrafos precedentes, los partidos políticos reciben de forma anual financiamiento público para el desarrollo de tres actividades principales y acorde con la temporalidad de los procesos electorales -campañas electorales- reciben financiamiento para la obtención del voto.

El **financiamiento continuo** es el siguiente:

a) Actividades ordinarias permanentes;
b) Actividades de carácter específico y,
c) Actividades para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer.

De las disposiciones relativas a la naturaleza del financiamiento, así como a los principios que les son aplicables, no es posible desprender

[66] El artículo 25, párrafo 1, inciso n) de la Ley de Partidos reproduce la obligación.

como consecuencia la obligación del reintegro de los recursos, tomando en cuenta que:

i) No existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que ordene el reintegro de los recursos no devengados;

ii) Las actividades realizadas en los ejercicios fiscales ordinarios tienen como característica principal desarrollar actividades continuas y cumplir fines concretos, a diferencia de las actividades para la obtención del voto que se circunscriben a una temporalidad y fin determinada, sin que esta actividad sea continua desde la perspectiva financiera.

iii) El régimen jurídico aplicable a los partidos políticos en materia de fiscalización es el determinado en el artículo 41 de la Constitución General, la Ley de Partidos, LEGIPE; así como los reglamentos y lineamientos que apruebe al efecto el Consejo General, situación que no excluye a los partidos políticos del cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En este sentido, el sistema regula un régimen especial de fiscalización.

iv) Las disposiciones hacendarias o presupuestales al considerar al Instituto Nacional Electoral como ejecutor del gasto solo constriñen a dicho instituto al cumplimiento de las metas y objetivos programados dentro de sus funciones, sin que ello signifique trasladar la aplicación de los principios de esa materia a los partidos políticos, bajo la interpretación del marco presupuestal regulatorio, sino que se debe adecuar la interpretación a las disposiciones en materia de fiscalización aplicables.

En el contexto de las características apuntadas, se expondrá en seguida el régimen especial de partidos en materia de fiscalización, así como los controles que le son aplicables.

D.2. Régimen especial de los partidos políticos.

En el caso de las actividades permanentes, las cuales llamaremos para efecto de distinción “puras” (excluyendo actividades específicas y de la mujer) tienen como finalidad el mantenimiento operativo de la estructura de los partidos políticos, desde la perspectiva humana (sueldos y salarios del personal) y material (adquisición, mantenimiento, prestación de servicios y venta de su patrimonio).

El carácter de permanencia se adquiere en atención al desarrollo continuo de las actividades y el flujo de efectivo que tienen que ejercer los partidos para el cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros.

Finalidad del gasto ordinario en las finanzas permanentes

Contablemente los partidos políticos al finalizar un ejercicio cuentan con **saldos positivos**, ya sea integrados por financiamiento público y financiamiento privado o con sólo uno de ellos, los cuales se registran en el ejercicio siguiente como saldo inicial en el rubro de ingresos.

Lo anterior, considerando que las ministraciones de financiamiento público se entregan a los partidos políticos de forma mensual, por lo que al iniciar el ejercicio anual, la primera ministración se realiza durante los primeros días del mes.

Bajo esta lógica contable**, los partidos políticos presupuestan el cumplimiento de las obligaciones contraídas por sueldos y salarios de su personal; así como el pago de pasivos (proveedores, prestadores de servicio, créditos bancarios) durante los primeros días del ejercicio, preponderantemente con los recursos que registraron como saldo inicial**, en tanto reciben la primera ministración del financiamiento público del ejercicio corriente.

Los partidos políticos tienen la libertad financiera de presupuestar objetivos económicos que beneficien su patrimonio en el ejercicio fiscal en que recibieron los recursos o programar la eficiencia presupuestaria para la disposición de recursos en el siguiente, en pleno apegó al cumplimiento del destino de recursos.

Como ejemplo, los sujetos obligados pueden programar la adquisición de bienes (muebles e inmuebles) en cumplimiento a los principios de austeridad, eficacia y economía que generen una disminución de gastos con la adquisición de bienes a futuro, eliminado el arrendamiento de bienes a un costo alto.

La **rendición de cuentas** del financiamiento ordinario permanente tiene una naturaleza continua al tratarse de actividades que realizan los partidos políticos de forma preponderante para su sostenimiento operativo, así el modelo de fiscalización y rendición de cuentas establece la presentación de: ***i)*** Informes del gasto ordinario; ***ii)*** Informes trimestrales; ***iii)*** Informes anuales; ***iv)*** Informes mensuales y, ***v)*** Informes presupuestales del gasto programado (Programa Anual de Trabajo en el caso de actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer).

Por cuanto al control, vigilancia y fiscalización de los recursos públicos de los partidos políticos, es menester reiterar que, como se consideró en epígrafes precedentes, la Constitución General prevé un **régimen jurídico propio y específico**, por cuanto al otorgamiento de prerrogativas y su fiscalización, teniendo en cuenta que el invocado artículo 41 del máximo ordenamiento del país en cita, dispone que la ley secundaria electoral ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de esos recursos, la cual **solo podrá realizar el Instituto Nacional Electoral**.

Al respecto, la Ley de Partidos impone a los partidos políticos la obligación de ser responsables de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en la propia ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General y la Comisión de Fiscalización.

El mencionado ordenamiento legal, prevé los criterios generales aplicables a los sistemas de contabilidad de los partidos políticos, disponiendo al efecto[67]:

a. Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes.
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.
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.

[67] Artículo 60 de la Ley de Partidos.

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.

En cuanto al régimen financiero, la ley secundaria en mención también impone a los partidos determinadas obligaciones para la correcta contabilización, control, vigilancia y fiscalización, de manera que deberán[68]:

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;
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 y,

[68] Artículo 60 de la Ley de Partidos

e. Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años.

En concordancia con la Ley de Partidos, el Reglamento de Fiscalización, establece que el Comité Ejecutivo Nacional, Comité Directivo Estatal, Comité Ejecutivo Estatal, u órganos equivalentes de los partidos políticos, deberán generar y presentar cada uno a través del Sistema de Contabilidad en Línea, un informe de los ingresos y egresos utilizados para el desarrollo de sus actividades ordinarias correspondientes a cada ejercicio. En los informes, los partidos indicarán el origen y monto de los ingresos que reciban, por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

De los requisitos previstos en el reglamento, debe destacarse, por la importancia que implica para el tópico que se examina, el relativo a que **se deberá reportar como saldo inicial, el saldo final de todas las cuentas contables de caja, bancos y, en su caso, inversiones en valores correspondientes al ejercicio sujeto a revisión inmediato anterior**, así como los saldos finales de los ingresos y gastos de campaña dictaminados[69].

Consecuentemente, el nuevo modelo de fiscalización en línea estableció la aplicación de un sistema de contabilidad que permitiera realizar el registro de las operaciones en tiempo real, generara la contabilidad de los partidos en el sistema y que presentara resultados expeditos. Dicho modelo, es oportuno en las campañas electorales en armonía con el sistema de nulidades.

En el caso del gasto ordinario, a partir del ejercicio dos mil dieciséis, los entes políticos están obligados a registrar sus operaciones durante el ejercicio y como lo establece el sistema de fiscalización; la revisión se

[69] Los documentos que deben anexarse al informe anual se detallan en el artículo 257 del Reglamento de Fiscalización.

realizó *a posteriori,* debido a que la temporalidad de la revisión es consecuente con la magnitud del universo a fiscalizar y con la finalidad del gasto, pues este debe de entenderse que continúa en el tiempo con independencia de la conclusión del ejercicio.

En este contexto, el gasto debe ejecutarse en atención a las necesidades operativas de los entes políticos durante el ejercicio fiscal, no obstante, esta operatividad no concluye al finalizar el ejercicio, sino que se sigue desarrollando, por ejemplo, en el manejo de cuentas bancarias, en la depuración de cuentas por pagar y por cobrar o en el cumplimiento de obligaciones de sueldos y salarios.

Así, la rendición de cuentas del gasto ordinario tiene un contexto financiero y dinámico particular, similar al de las personas morales (estados de posición financiera, de actividades, de flujo de efectivo), con las restricciones que el propio sistema establece, tales como la prohibición de cierto tipo de ingresos (aportaciones de entes prohibidos) o de recibir recursos de origen desconocido.

En ese sentido, los partidos políticos deben programar el cumplimiento de sus actividades anuales considerando la entrega mensual de recursos, las cuales pueden no ser íntegras en atención a las disminuciones correspondientes por pago de sanciones a la autoridad nacional electoral (multas o reducciones de ministraciones).

Esta programación en su ejecución puede variar en cuanto a su temporalidad.

Lo anterior se refuerza con el criterio adoptado por el Consejo General en el marco de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, respecto del tema del registro de operaciones en tiempo real.

La autoridad nacional electoral determinó amonestar públicamente a los sujetos obligados por la omisión de registrar dentro de los tres días siguientes a su realización. Situación que en nuestra perspectiva acontece precisamente por la complejidad de las operaciones que se llevan a cabo en el gasto ordinario y de las consecuencias diferenciadas que en materia de fiscalización presenta con el gasto para la obtención del voto.

D.3. Actividades específicas y del liderazgo de la mujer.

Si bien la ley establece la obligación a los partidos políticos de destinar anualmente los porcentajes establecidos, no se puede determinar que los recursos no ejercidos anualmente deban reintegrarse al erario. Lo anterior, en atención a la naturaleza de sus fines.

Ambos conceptos deben interpretarse como medidas positivas prioritarias para el desarrollo de determinadas actividades. En este contexto, podemos considerar ambas medias, bajo el concepto de acciones afirmativas, que tienen como objetivo, por un lado, impulsar el desarrollo de tareas editoriales que contribuyan al desarrollo democrático de la nación y, por otro, tendentes al empoderamiento de las mujeres.

Rendición de cuentas

Al respecto, el Reglamento de Fiscalización contempla un apartado determinado “*Sistema de Rendición de Cuentas del Gasto Programado*” el cual tiene como finalidad programar las actividades a realizar para cumplir los fines establecidos para el desarrollo de actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer. pero más allá de los porcentajes, tiene como finalidad que se cumplan con los objetivos de las dos medidas.

En el entorno anterior, los partidos políticos deberán de registrar en el sistema de rendición de cuentas del gasto programado los programas y operaciones relacionadas con ambas actividades, sobre la base de planeación, programación, presupuestación, ejecución, evaluación, seguimiento y control.

No obstante, los objetivos del gasto programado, la planeación, los indicadores, los presupuestos, la temporalidad de la aplicación de los recursos y la ejecución del gasto, son facultad exclusiva de los partidos políticos.

En efecto, los recursos públicos que cada año habrán de erogar los partidos, no están sujetos a que previamente se realice un desglose de rubros y actividades a que habrán de destinarse, máxime que como se desprende del Reglamento de Fiscalización[70], ello se hace posteriormente, ya que en este se dispone que dentro de los treinta días siguientes a que el Consejo General apruebe el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, los partidos deberán presentar un programa de gasto para el desarrollo de las actividades específicas y otro para el gasto correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, obligación que dicho sea de paso, no se exige para el financiamiento de las actividades ordinarias y de la obtención del voto.

Los gastos realizados por los partidos en estos rubros se someten a la valoración de la autoridad, quien no se limita a la comprobación del gasto, sino que extiende su facultad revisora de la autoridad para verificar el debido cumplimiento del fin para el que fue entregado, por lo que si no cumplen con el objeto no se cuantifican al porcentaje.

Sobre estas bases, la autoridad nacional electoral en la revisión del ejercicio 2016 optó por sancionar económicamente a los partidos

[70] Artículos 170 a 177 del Reglamento de Fiscalización.

políticos que no ejercieron el recurso en la anualidad con un 150 % del monto involucrado y adicionalmente ordenó a los partidos que en el ejercicio siguiente se destinara el recurso no ejercido con el objetivo de cumplir con las medidas proyectadas.

Adicionalmente, el Consejero Presidente del Consejo General anunció en la sesión extraordinaria celebrada el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, fecha en la que se aprobaron los informes, que solicitaría la intervención de la Unidad de Género del Instituto para implementar en conjunto con la Unida Técnica de Fiscalización, medidas adicionales para que los partidos ejerzan los recursos y cumplan con los objetivos de las medidas.

Malas prácticas.

Ordenar el reintegro de los recursos no ejercidos en estos rubros etiquetados incentiva su incumplimiento, pues ante una deficiente presupuestación del gasto, los partidos políticos gastarían sus recursos con el único fin de cumplir con el umbral y dejarían de lado la calidad en los proyectos programados, desatendiendo el fin para el que fueron creadas las medidas.

En este sentido, la imposición de sanciones si bien tienen como finalidad inhibir la conducta, los sujetos obligados sólo asumen con estas el costo de la sanción, sin obligarse de forma efectiva al cumplimiento de las metas no alcanzadas.

En cambio, ante el incumplimiento en el ejercicio del gasto etiquetado de actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer –con sus respectivas sanciones- el establecer la obligación de que el gasto no ejercido se programe y se ejecute en el ejercicio próximo en vez de reintegrarlo, implica reconocer el retroceso en el avance de las metas propuestas y

obliga a los partidos no solo a lograr las metas no alcanzadas en el ejercicio sancionado, sino también a diseñar un plan de trabajo donde se proyecten avances adicionales a los no alcanzados como medida compensatoria.

Esta consideración del no reintegro del gasto etiquetado a fin de que este sea programado para el efectivo cumplimiento de las metas no alcanzadas, es más pertinente dada la carga que representa para el sujeto obligado lograr la medida compensatoria y un mecanismo más efectivo para conseguir los objetivos de este tipo de medidas.

D.4. No aplicabilidad de las disposiciones presupuestales.

Con relación a los recursos públicos, debe apuntarse que todos están sujetos a control presupuestario, el cual, puede ser directo o indirecto como a continuación se explica.

El control presupuestario directo es ejercido respecto de las entidades, entes de gobiernos y organismos constitucionalmente autónomos, cuyos ingresos y egresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En cambio, el medio de control indirecto acontece con las entidades paraestatales de la Administración Pública -Federal o local- cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos de la Federación ni el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, las leyes creadas para tales entes no son aplicables a los partidos políticos.

En principio, por las razones expuestas con antelación, y, en segundo lugar, porque los partidos no son sujetos destinatarios de esas normas jurídicas.

Las normas jurídicas están destinadas a todos los gobernados e instituciones públicas; empero, no hay que olvidar que también se expiden disposiciones jurídicas que sólo aplican a determinados sujetos; es decir, hacia aquellos que se ubican en las hipótesis legales ahí previstas dada la actividad a que se dedican, su estatus quo, o bien, sus condiciones personales.

La Ley de Presupuesto, tiene por objeto reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, estableciendo que los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esa ley, deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género[71].

El propio ordenamiento legal identifica como sujetos obligados (artículo 2, fracción XIII) a su cumplimiento a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de la indicada ley con cargo al Presupuesto de Egresos.

El señalado artículo 4, establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los

[71] Artículo 1 de la Ley de Presupuesto.

siguientes ejecutores de gasto, el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias y las entidades.

En ese sentido, dada la naturaleza jurídica asignada al Instituto Nacional Electoral por el artículo 41 de la Constitución General, al identificarlo como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, debe considerarse como ejecutor de gasto en términos de la mencionada disposición legal.

En razón de ello, este organismo es el que recibe de manera directa los recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, por lo que en todo caso, dicho Instituto es al que corresponde la carga de cumplir con la responsabilidad hacendaria, así como el ejercicio e instrumentación de medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos[72].

Los mencionados sujetos ejecutores del gasto en términos del precepto en cita, están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la Ley de Presupuesto y demás disposiciones aplicables.

Cabe apuntar, que aun cuando la norma emplea el vocablo entidades, se refiere a los sujetos contemplados o identificados en el artículo 4 antes invocado, ya que dicho numeral debe interpretarse o ha de

[72] Es importante considerar que en términos del artículo 31, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos presupuestarios destinados al financiamiento púbico de los partidos políticos, no forman parte del patrimonio del Instituto Nacional Electora, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten cono

entenderse en términos del artículo 2 fracciones XIII y XVI. Dicha norma establece en la fracción XIII que los Ejecutores de gasto son *los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley con cargo al Presupuesto de Egresos*; y en la fracción XVI, que son ejecutores del gasto público las Entidades: *los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales.*

Así, los ejecutores del gasto público son responsables de la administración por resultados en relación con sus funciones, y para ello, deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en Ley de Presupuesto y las demás disposiciones generales aplicables[73].

De esta manera, las normas contenidas en la Ley de Presupuesto, en modo alguno pueden trasladarse a los partidos políticos, ya que en ninguna de sus disposiciones se establece que sean sujetos destinatarios de estas normas, y aun cuando dichas organizaciones tienen la naturaleza de entidades de interés público, el ordenamiento en mención no se refiere a este tipo de entes, tal como se ha puesto de manifiesto.

Conforme a lo expuesto es evidente que los institutos políticos no están constreñidos a cumplir con las mencionadas obligaciones previstas para la administración pública, aun cuando estos se ubiquen en el sector público presupuestario, en tanto no son sujetos destinatarios de la normatividad aludida.

[73] Artículo 45 de la Ley de Presupuesto.

Siguiendo esta línea argumentativa, debe precisarse que el principio de anualidad aplicable a los recursos públicos que se otorga a los poderes públicos, dependencias, órganos autónomos y todas aquellas entidades que reciben este tipo de recursos, con excepción de los partidos políticos, encuentra su razón de ser, en que se trata de gasto programado y se otorga para ser utilizado en los programas, bienes o servicio al que son afectos y en el ejercicio en que se otorga.

Si bien, para estos entes, los recursos se autorizan anualmente; ello es porque el presupuesto se define a través de un proceso de planeación previo de formulación, por lo que las dependencias no gastan solo por ejercer los recursos que se les aprobaron y asignaron, sino que existe una lógica detrás que deben seguir puntualmente a través de las acciones que ejecutan[74].

Así, el control presupuestario para los entes obligados por la Ley de Presupuesto se refiere a que estos no deben de ejercer el gasto de manera arbitraria, sino al logro de los de resultados que se han fijado, así como a promover un ejercicio de los recursos eficiente.

Lo anterior no ocurre con los partidos políticos -en cuanto al gasto programático-, dado que tienen una actividad permanente, como es la de promover de manera continua la participación del pueblo en la vida democrática y fomentar la cultura política de los ciudadanos, así como realizar acciones que contribuyan a la capacitación, desarrollo e inclusión política de la mujer.

---

[74] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 39. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.
Todas las entidades deben solicitar el presupuesto anual para el cumplimiento de sus atribuciones y finalidades. En el caso del INE los artículos 44, párrafo 1, inciso z) y 45 párrafo 1, incisos h) e i), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que es una facultad del Consejo General probar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo General y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el aspecto técnico, las actividades continúas obligan a programar el uso de recursos para el pago de la estructura partidista (sueldos y salarios), prestación de servicios y la adquisición o mantenimiento de bienes muebles e inmuebles). Razones por las que el legislador no previó la devolución de los recursos que les son otorgados como prerrogativa.

Al respecto, es importante tener presente la distinción entre financiamiento y presupuesto.

El Diccionario de la Academia de la Lengua Española, refiere que financiamiento (acción de financiar) implica "*aportar el dinero necesario para una empresa*" o "*sufragar los gastos de una actividad, de una obra*."[75]

El concepto financiamiento tiene un carácter eminentemente económico, que consiste en "*la obtención de recursos de fuentes internas o externas, a corto, mediano o largo plazo, que requiere para su operación normal y eficiente una empresa, pública, privada social o mixta*".

En cambio, el presupuesto se concibe como "…*el cálculo anticipado de los ingresos y gastos relacionados con una actividad económica, el cual tiene una meta y objetivo*".

La presupuestación de los recursos se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de gasto público, esto es, toda erogación que realiza el Estado en virtud del presupuesto y de la ley, a efecto de satisfacer las necesidades públicas.

[75] Consultable en: *http://dle.rae.es/?id=Hxc9NIh; http://dle.rae.es/?id=HxgIZuf*

Lo anterior implica la definición concreta de aquellas cantidades que habrán de destinar los órganos del poder público para la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de los integrantes del conjunto social.

En México se ha implementado lo que se denomina presupuesto por programas y actividades, el cual es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendentes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, la selección de las más adecuadas y su agrupación en programas; así como su cuantificación en función del destino del gasto.

Ahora bien, a diferencia de los entes públicos, los partidos políticos reciben el financiamiento público de acuerdo con la fórmula constitucional señalada en párrafos anteriores, sin realizar una determinación, planeación, jerarquización o programación de aquellas acciones o actividades que pretenda realizar a lo largo del ejercicio, puesto que, en estos casos, el total del financiamiento determinado por la autoridad electoral se entrega a los partidos a través de ministraciones periódicas, a lo largo del año, sin que, como se ha dicho, haya una descripción por rubros, partidas o programas a los cuales se destinarán los recursos.

Conforme al principio de autoorganización, los partidos políticos a partir de sus programas, principios e ideas que postulan, podrán determinar mediante un ejercicio de planeación, ciertas actividades encaminadas a satisfacer y cumplir con su operatividad ordinaria, pero sin que para su elaboración se deba tomar en cuenta las normas y principios que rigen a los entes ejecutores del gasto público.

A partir de lo anterior, se advierte con nitidez una clara distinción entre presupuesto y financiamiento, de manera que, en el caso de los

partidos políticos, se entrega un financiamiento para cumplir debidamente con su finalidad constitucional, cuyas características propias llevaron al legislador a establecer reglas específicas y claras para su cálculo, asignación, control, vigilancia y fiscalización, sin considerar programas específicos, ya que su fin constitucional puede cumplirse de formas variadas.

Las consideraciones que anteceden se ven fortalecidas con lo previsto en la Ley de Fiscalización de la Federación, la cual establece que dicho ordenamiento es aplicable a la fiscalización de los recursos públicos **a excepción de los partidos políticos**[76], lo que es entendible teniendo en cuenta que la propia Constitución General establece que al Instituto Nacional Electoral le corresponde la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos[77].

Por las razones expuestas, tampoco coincidimos con lo sostenido en la sentencia mayoritaria, en cuanto se señala que el financiamiento de que disponen los partidos políticos se rige por los principios que regulan el gasto público, esto, según afirma en la sentencia mayoritaria, porque son preponderantemente de orden público, y dentro de estos principios se ubica el de anualidad, cuya característica fundamental, es que los recursos deben ejercerse en el periodo para el que fueron entregados.

---

[76] Artículo 4, fracción XI de la Ley de Fiscalización de la Federación:
"**Artículo 4.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:
(…)
XI. Entidades fiscalizadas: los entes públicos; **las entidades de interés público distintas a los partidos políticos**; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales o las participaciones federales, no obstante que sean o no considerados entidades paraestatales por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos federales o participaciones federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;
(…)".

[77] Artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución General.

El fallo mayoritario sustenta esta aseveración, en la circunstancia de que, conforme a lo señalado en la Constitución General, la Cámara de Diputados tiene la atribución exclusiva de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como intervenir en la formación de la Ley de Ingresos, en la cual se fijarán los montos de los recursos necesarios que habrá de obtener el Estado para sufragar los gastos incluidos en el presupuesto.

El disenso que sostenemos deriva del hecho de que, la circunstancia de que los recursos de que disponen los partidos políticos, concretamente el financiamiento público, provenga de los recursos del erario, por sí mismo, no implica que los partidos deban sujetarse a los principios que rigen el ejercicio del gasto público, en particular, el de anualidad.

Ya en apartados precedentes del presente voto se ha explicado de manera más detallada las consideraciones respecto al principio de anualidad.

En el caso, consideramos que en la resolución mayoritaria se incurre en una afirmación dogmática, debido a que se parte de la premisa de que las entidades de gobierno que reciben recursos públicos están sujetas a los principios que prevé la legislación que regula el gasto público, pues si bien advertimos que es clara la obligación establecida en el artículo 134 constitucional; sin embargo, de esto no se sigue que los partidos políticos al recibir financiamiento proveniente del erario, también se encuentren sujetos a las interpretaciones de los principios acordes con las disposiciones presupuestales.

Lo anterior, no desconoce la aplicabilidad de los criterios de “*legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia y máxima publicidad, control, rendición de cuentas y criterios de equidad*

de género" previstos en la Ley de Partidos y en el Reglamento de Fiscalización para la rendición de cuentas del gasto programado[78].

Aunado a lo anterior, debe destacarse, que la afirmación de que la Cámara de Diputados es la que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, en nuestro concepto, tampoco es un elemento esencial para considerar que al financiamiento público de los partidos se les deban aplicar los mismos principios que al de las entidades públicas.

Ello, porque como quedó expuesto en parágrafos que anteceden, fue el propio legislador el que excluyó de las normas que regulan la presupuestación, control, vigilancia y fiscalización de las entidades del sector público a los partidos políticos, integrándoles un régimen propio.

Aun cuando, el citado órgano legislativo es la expresión de la soberanía nacional que determina la forma en qué han de gastarse los recursos públicos, también es verdad que esa facultad no es absoluta, pues está sujeta a ciertos límites constitucionales, como sucede en el caso de los partidos políticos.

En efecto, si bien la Cámara de Diputados autoriza el presupuesto de egresos y, en su caso, está en posibilidad de realizar modificaciones, ajustes, reasignaciones o incluso cancelación de partidas, tratándose del financiamiento público para los partidos políticos, dicha facultad se encuentra limitada por la propia norma fundamental.

A diferencia de otros sujetos (públicos o privados) que reciben recursos públicos, como ya se explicó en otros apartados, la determinación del financiamiento público de los partidos políticos tiene una base constitucional, cuya forma de cálculo no puede ser alterada o modificada, por la autoridad electoral ni por el órgano legislativo.

---

[78] Artículo 63, numeral 1, inciso e) de la Ley de Partidos y artículo 165, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización.

En concordancia con la disposición constitucional, el legislador ordinario estableció en el artículo 31, párrafo 3 de la LEGIPE que *"Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la presente Ley".*

Lo anterior pone de manifiesto que, con independencia de quien solicita los recursos para el financiamiento de los partidos políticos o a través de quien se reciben, el monto de financiamiento que habrán de recibir, el órgano público encargado de su aprobación solo está sujeto a la fórmula constitucional, sin que haya la posibilidad de ser variado ni aún bajo argumentos de racionalización o austeridad del presupuesto.

En distinto orden, tampoco compartimos lo considerado en la posición mayoritaria en relación a que conforme al artículo 17, fracción VII de la Ley de Fiscalización de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de fiscalizar la cuenta pública, verificando las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas como ejecutores del gasto público, a efecto de comprobar que las mismas sean acordes con la Ley de Partidos, la cual regula, entre otros, las actividades ordinarias, para la obtención del voto y específicas de los institutos políticos.

En principio, debe reiterarse, que como se señaló, la Ley de Fiscalización de la Federación **excluye a los partidos políticos como sujetos destinatarios de esta normatividad**, teniendo en consideración que el artículo 4 fracción XI en lo conducente dispone: "*XI. Entidades fiscalizadas: los entes públicos; las entidades de interés público* ***distintas a los partidos políticos****…"*

Adicionalmente, debe precisarse que aun cuando el artículo 17, fracción VII del invocado ordenamiento, dispone que la Auditoría Superior de la Federación, debe verificar que los entes fiscalizados se apeguen a las normas que el propio numeral señala, entre ellas la Ley de Partidos, también es cierto que de la literalidad de la citada disposición permite advertir que esta va dirigida a la autoridad electoral, no así a los partidos políticos; esto es, **el órgano de fiscalización superior, lo que verifica es el cumplimiento de las obligaciones de la autoridad electoral contenidas en la Ley de Partidos, no así la forma en que los propios partidos políticos ejercen el gasto público.**

Lo anterior se hace patente, pues conforme a lo señalado en el artículo 4, fracción XI de la citada ley de fiscalización, se consideran entes fiscalizados a los poderes federales y demás **entes públicos** que precisa -en el que se ubica el Instituto Nacional Electoral como ente autónomo- y en general, a todas aquellas personas físicas o morales (públicas o privadas), incluso en el citado numeral expresamente señala como sujetos de las actividades fiscalizadoras a las entidades de interés público; sin embargo, como se razonó, en este punto expresamente excluye a los partidos políticos.

En el mismo tema, la posición mayoritaria afirma que en el *"Informe individual del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016"* emitido por la Auditoría Superior de la Federación, se señaló que por primera vez se auditó el Sistema de Fiscalización de los Partidos Políticos. Dentro de la revisión efectuada por el órgano fiscalizador, se precisaron *"…las operaciones realizadas por los partidos políticos con motivo de los procesos electorales locales celebrados en ese año, los errores y omisiones detectados, así como las sanciones que fueron impuestas a los sujetos obligados por el incumplimiento al deber de rendición de cuentas. Lo que denota con claridad que se trata de entidades sujetas a las normas hacendarias y presupuestales.*"

Como ya se dejó establecido, la auditoría realizada por la entidad fiscalizadora está dirigida a la autoridad electoral –Instituto Nacional Electoral- no así a los partidos políticos. Cierto, cuando el dictamen alude a las operaciones realizadas por los partidos políticos, se refiere a aquellas que quedaron capturadas en el Sistema de Fiscalización, a efecto de verificar si dicho sistema resultó funcional, para los fines para los que se presupuestó y diseñó.

De la misma forma, cuando se refiere a los errores y omisiones detectados, esto tiene relación, igualmente, con la actividad fiscalizadora desplegada por la autoridad electoral, con la finalidad de verificar si esta fue exhaustiva y suficiente para detectar las inconsistencias o irregularidades en que hubieran incurrido los partidos políticos en la aplicación y comprobación de los recursos que ejercieron (públicos y privados).

Finalmente, en relación con las sanciones impuestas a los partidos, derivadas de la revisión de sus informes de gastos, esto tiene por objeto verificar si existió congruencia entre los errores detectados y las sanciones impuestas, es decir, si las sanciones determinadas por la autoridad electoral fueron suficientes, idóneas y aptas para disuadir a los partidos políticos de incidir en la comisión de hechos que transgredan la normativa electoral.

Lo anterior se hace patente de la lectura del propio Informe, el cual señala, como ente fiscalizado al Instituto Nacional Electoral, tal y como se aprecia en la siguiente imagen tomada del citado documento:

De la misma forma cuando el Informe señala cuáles son los alcances del proceso de auditoría, este precisa:

> "[…]
> ***Alcance***
>
> *términos del cumplimiento de objetivos y metas en la fiscalización de los ingresos y egresos de los 8,271 candidatos locales que participaron en el proceso electoral de Colima, Estado de México, Michoacán, Tabasco, Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.*
>
> ***Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) a las operaciones registradas por los partidos políticos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF)***
>
> ***ejecución de auditorías y visitas de verificación realizadas por la misma unidad administrativa y la promoción de sanciones ante la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE****, considerando las facultades de fiscalización nacional derivadas de la reforma político- electoral de 2014, en términos de su contribución para garantizar la legalidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos de los partidos políticos. Asimismo,* ***se revisaron los resultados de la fiscalización realizada en los procesos electorales de 2015 y de 2016 para evaluar el desempeño del INE en la promoción de la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos.***
> **[…]**
> ***Áreas Revisadas***
> *El Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.*
> […]"

Como se puede apreciar, la literalidad del contenido del dictamen, evidencia que el objeto del proceso de auditoría tuvo como finalidad el cumplimiento de las atribuciones y fines de la autoridad electoral en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos; no así el cumplimiento de algún tipo de metas y objetivos por parte de los

partidos políticos, es decir, no se auditó directamente a los partidos políticos sobre la forma en que se realizó el manejo de sus recursos y la forma en que estos se destinaron al cumplimiento de las actividades de campaña, sino a la forma en que el Instituto Nacional Electoral, llevó a cabo la revisión del ejercicio del gasto de los recursos de que disponen los partidos políticos.

Atento a ello, resulta imprecisa la afirmación de la sentencia mayoritaria en el sentido de que el hecho de que la Auditoría Superior de la Federación haya realizado una verificación del Sistema de Fiscalización y del cumplimiento de las atribuciones de la autoridad electoral nacional, en materia de fiscalización de los partidos políticos, evidencia que éstas son entidades sujetas a las normas hacendarias y presupuestarias.

Esto, porque como se puso de manifiesto en párrafos precedentes, **la propia Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas excluye a los partidos políticos de su aplicación**; aunado a esto, el propio informe precisa cuáles son los alcances de este y las áreas del Instituto Nacional Electoral que fueron objeto de revisión, sin que dentro de dicho documento se indique que fueron materia de revisión los partidos políticos.

Cabe señalar que si bien se comparte la conclusión del recurso de apelación **SUP-RAP-647/2015** citado como precedente, no se coincide con las consideraciones relativas a que resultan aplicables las disposiciones hacendarias, tal como se ha señalado previamente, aunado a que el financiamiento público para el desarrollo de las actividades relacionadas con la obtención del voto, se otorga única y exclusivamente para los fines que se han entregado durante la temporalidad de las campañas.

Ello, ya que el financiamiento público de campaña tiene como características principales:

Temporalidad.

i) Gasto de campaña ejercido durante el periodo de duración de las campañas electorales, el cual se agota una vez concluido el mismo.
ii) Gasto de campaña devengado dentro del mismo ejercicio electoral en el que se entregaron los recursos (únicamente puede ejercerse para la obtención del voto)

Rendición de cuentas

i) Fiscalización de los recursos y resultados de la rendición de cuentas se realiza de forma inmediata una vez concluido el periodo de campaña y dentro del ejercicio fiscal **(principio de inmediatez)**.
ii) Determinación de remanentes (recursos no ejercidos en el periodo de campaña).

Existe una perfecta determinación contable de los recursos que deben reintegrarse, porque los recursos originalmente ingresan a una cuenta bancaria concentradora y posteriormente se dispersan a las cuentas bancarias de los candidatos; por lo que de existir remanentes los recursos no devengados en las campañas regresan a la cuenta bancaria concentradora para su posterior reintegro al erario, previa determinación de la autoridad nacional electoral (excluyendo el financiamiento privado).

Así, el criterio de reintegrar los recursos derivados del financiamiento público de campaña tiene su sustento en las características que se han señalado, las cuales son armónicas con lo establecido en el artículo 41

de la Constitución General y los artículos 25, párrafo 1, inciso n)[79] y 61, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos[80].

En ese entendido, las reglas de devolución de remantes del financiamiento público para actividades vinculadas con la obtención del voto, sí atienden a una facultad implícita del Consejo General, pero atienden a las características propias de esos recursos, las cuales no resultan aplicables al financiamiento para actividades ordinarias permanentes ni específicas.

Por ello, como su nombre lo indica **son permanentes**, es decir, no se terminan ni interrumpen con la conclusión de los ejercicios anuales ni del año calendario y que, a diferencia de los gastos tendentes a la obtención del voto, cuyo fin se agota en la atracción y percepción del sufragio ciudadano durante la etapa de campaña, **son multianuales**.

Así, los partidos políticos existen y cumplen con sus fines a lo largo del tiempo, de tal manera que, para ello, necesitan contar con el financiamiento público que les ha sido asignado, el cual les permite mantener su estructura orgánica y vincularse con la ciudadanía, como instrumentos democráticos y como uno de los accesos al ejercicio del poder público.

Por tanto, siguiendo el postulado del legislador racional, no se puede argumentar que por no existir una norma que prevea que los partidos

---

[79] ***Artículo 25.***
1. Son obligaciones de los partidos políticos:
(…)
n) ***Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.***

[80] ***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;***

políticos pueden conservar los recursos sobrantes del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, ello se trata de un descuido del legislador, y por ende, se deben aplicar las reglas de devolución del presupuesto, aplicables a los entes de gobierno, o bien, al financiamiento a partidos políticos relativo a actividades tendentes a la obtención del voto.

En efecto, como se ha dicho, no existe norma que le imponga el deber de devolución de los remantes relativos al financiamiento ordinario y para actividades específicas, una vez concluido el año presupuestal, en cambio, existe otro tipo de prerrogativas para las que el legislador ordinario si previó de manera expresa, la obligación de los partidos políticos de devolver los recursos no ejercidos en el periodo presupuestal.

Tal es el caso del financiamiento al que tiene derecho para franquicias postales. La Ley de Partidos en su artículo 70, párrafo 1, inciso c), prevé expresamente que "*Si al concluir el ejercicio fiscal que corresponda quedaren remanentes por este concepto, serán reintegrados a la Tesorería de la Federación como economías presupuestarias*".

Lo anterior revela que cuando el legislador consideró que era necesario establecer un régimen especial de devolución de financiamiento a las prerrogativas de los partidos políticos lo previó expresamente. Además, se debe señalar que tal financiamiento tiene una finalidad especial y específica, lo cual analógicamente se asimila al financiamiento para actividades tendentes a la obtención del voto ciudadano, debido a su especialidad en el financiamiento.

En consecuencia, el legislador permanente entendió que era innecesario establecer en el marco jurídico la obligación de devolver los recursos ordinarios que no hubieran sido erogados pues, al destinarse

a actividades necesarias, permanentes y multianuales de los partidos políticos, estos los utilizarían para la consecución de sus fines y para su permanencia.

Por ello, imponer a los partidos políticos el deber de reintegrar los recursos del financiamiento ordinario no devengados, nos parece equivocado, pues sólo dificultará el funcionamiento cotidiano de los institutos democráticos y la realización de sus actividades periódicas, al establecer artificialmente una limitación presupuestaria anual.

En esas condiciones, es conforme a derecho sostener que no existe el deber de reintegrar a la Tesorería de la Federación los remanentes del financiamiento público para actividades ordinarias permanente.

Por lo que hace a la afirmación de que esta Sala ha reconocido la aplicación del principio de anualidad en el recurso de apelación **SUP-RAP-452/2016**, debe señalarse que dicha sentencia únicamente se enfoca en establecer una referencia al **principio de anualidad** establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución General, el cual dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el "aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación".

Se reforzó el criterio con la tesis relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 9/2004, con el rubro: "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS*" [81], la cual sostiene que el principio de anualidad en materia presupuestal implica

[81] Tesis relevante P./J. 9/2004, con el rubro: ***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS***, que puede consultarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, marzo de 2004, pág. 957.

que los ingresos y egresos del estado se ejerzan anualmente, de modo que coincidan con el año calendario.

En este contexto, en el recurso de apelación se concluyó, que **toda vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación se determina anualmente, resulta evidente que los montos en él contenidos deben estar definidos y no sometidos a variaciones durante el transcurso del ejercicio fiscal que regula.**

Consecuentemente, el recurso de apelación se limitó a realizar una interpretación conforme de la aplicación del principio de anualidad respecto de la determinación de los recursos del presupuesto, los cuales **no pueden cambiar durante el ejercicio**, argumento que fue armónico con el objeto materia de impugnación (modificación del financiamiento público a los partidos políticos cuando el ejercicio fiscal ya había empezado); sin embargo, no se estableció la aplicación a los partidos políticos de las disposiciones hacendarias, únicamente se refirió la **aplicación del criterio de anualidad en la fijación del financiamiento**.

D.5. Mecanismos de control.

Quienes suscribimos este voto, advertimos la existencia de diversos controles en el marco jurídico general a fin de hacer efectiva la fiscalización oportuna, la transparencia y la vigilancia de los recursos públicos de los partidos políticos, evitando el ocultamiento del destino de los recursos o el daño a la hacienda pública.

En primer lugar, el considerar que un partido político conserve para ulteriores ejercicios los recursos sobrantes de un periodo anterior, no implica el desconocimiento del destino de tales recursos pues éstos siguen sujetándose a las reglas de fiscalización por parte de la autoridad electoral.

Más aún, los recursos ordinarios no devengados, son determinados por la autoridad electoral como resultado su actividad fiscalizadora y del análisis a la información rendida por los propios partidos políticos, por lo que, ante la existencia de remanentes, se les da seguimiento en el ejercicio inmediato posterior.

Como ya se ha precisado, dentro de los informes anuales del ejercicio posterior, se registra como saldo inicial el monto del remanente correspondiente al ejercicio concluido, el cual, continúa vinculado al cumplimiento de las reglas de aplicación del gasto, como son la adecuación a los fines partidistas y la realización de actividades propias del tipo de financiamiento para el cual fue dispuesto.

Así, el remanente registrado en el ejercicio anual próximo ha sido y podría ser sujeto de observaciones y de sanciones en caso de no adecuarse a las reglas del financiamiento, esto es, la autoridad fiscalizadora se encarga de dar el debido seguimiento al manejo de los remanentes por partes de los partidos políticos.

De ahí que, si no se devuelven los remanentes del gasto ordinario, no existe una vulneración formal a los principios de certeza y legalidad en la actuación de los partidos políticos, pues persiste en cada informe anual la obligación para todos los sujetos obligados de reportar saldos iniciales y finales de las cuentas bancarias.

De la misma forma, los partidos políticos como entidades de interés público se encuentran sujetos a las obligaciones en materia de transparencia, obligándose a poner a disposición de la ciudadanía –sin que medie petición de parte- la información relativa a su estructura orgánica, el directorio de servidores públicos y su remuneración, los

gastos de representación y viáticos, así como información financiera relacionada con el presupuesto asignado y las auditorías de éste[82].

Por otro lado, el artículo 41, Base II de la Constitución General dispone que la ley establecerá los procedimientos para la liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan su registro, así como los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

Es así como, ante el caso de disolución o pérdida de registro de un partido político, existe un orden de prelación para cubrir las obligaciones que tenga el partido político con los trabajadores, con la hacienda pública y con sus acreedores, y en caso de existir remanentes, se establece con claridad la obligación de devolverlos al Estado[83].

Por lo anterior, es que la interpretación de las normas y principios de quienes sustentamos el voto particular permite un mejor desarrollo de las actividades continuas de los partidos políticos, sin que ello conlleve a un daño a la hacienda pública ni permita el ocultamiento o malversación de los recursos públicos y remanentes.

En este orden de ideas, los partidos políticos no reciben financiamiento público como una donación o transferencia de recursos incondicionada y tampoco se desincorporan del patrimonio federal y estatal.

Por el contrario, en el régimen de fiscalización de partidos establece un procedimiento adicional que administra los recursos económicos en efectivo y en su patrimonio cuando pierden su registro.

---

[82] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 23 en relación con el artículo 76, fracciones XXII, XXIV, XXV y XXX; así como artículo 5, numeral 1, inciso A del Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública.
[83] Artículo 97 de la Ley de Partidos, en relación con los artículos 395 y 396 del Reglamento de Fiscalización.

Respecto a la aplicación del reintegro de recursos no devengados a partir del ejercicio 2018, suponiendo sin conceder que fuera procedente la devolución, ello podría dar lugar a la inaplicación de disposiciones normativas sin justificación, dado que la vigencia de la norma, implica que debe cumplirse desde el momento en que se actualiza la hipótesis legal ahí prevista, por tanto, la devolución se tendría que realizar a partir del ejercicio 2016 que revisó la autoridad electoral administrativa, a virtud de que no puede postergarse el cumplimiento de una norma imperativa.

Ahora bien, no debe interpretarse que los partidos políticos como entes de interés público gozan de impunidad en el ejercicio de los recursos, pues para ellos existe un sistema de rendición de cuentas y fiscalización en donde la autoridad nacional electoral llevará a cabo el control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto y en su caso, determina lo que en derecho corresponde respecto de las infracciones que actualizan los sujetos obligados.

D.6. Efectos

Considerar **el reintegro de los recursos no devengados del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, desde la perspectiva del financiamiento,** implica una repercusión sustancial en el manejo de las finanzas y contabilidad de los partidos pues tendrán que devolver los recursos no devengados de ejercicios anteriores con financiamiento público correspondiente a dos mil dieciocho, esto en atención a los montos que determine la autoridad nacional electoral, situación que implicaría la determinación de un calendario de reintegro de recursos a través de reducción de ministraciones, como si fueran sanciones pecuniarias.

Consecuente con lo anterior, al considerarse cifras de reintegro por concepto de remanentes pagadas con recursos de financiamiento público de dos mil dieciocho, las cifras para determinar los porcentajes correspondientes en actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer tendrían que modificarse.

Por otra parte, el cálculo para determinar los recursos no devengados sin considerar los pasivos y obligaciones de pago frente a terceros representa una labor de auditoría compleja (superior a sesenta días para la elaboración de un acuerdo), ya que los partidos políticos estuvieron posibilitados de realizar afectaciones a sus pasivos, cuentas por pagar y cuentas por cobrar de dos mil dieciséis, se insiste, con el financiamiento público de dos mil diecisiete.

Cabe señalar que, en el marco de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos del ejercicio dos mil dieciséis, el Consejo General, ordenó realizar una auditoría integral relativa a los créditos registrados por los partidos políticos en el ámbito federal y estatal, ¿Esta auditoría tendría que considerarse para la determinación del reintegro?

Finalmente, ¿cómo podría determinar la autoridad nacional electoral el reintegro de recursos no devengados al concluir un ejercicio ordinario, si la presentación de los informes es a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, considerando que se deben de respetar las etapas del procedimiento de revisión? ¿Los recursos no devengados se resguardarán en una cuenta bancaria aproximadamente un año sin utilizarse, hasta que se determine su reintegro?

Además, no hay que perder de vista que en el ejercicio dos mil diecisiete algunos partidos políticos renunciaron a las últimas

ministraciones que tenían derecho a recibir, con la finalidad de apoyar al gasto público federal para el uso de recursos en las labores de reconstrucción o medidas de apoyo, derivadas de las afectaciones ocurridas por los sismos de septiembre de dos mil diecisiete, ¿En el ejercicio dos mil dieciocho, los partidos políticos tendrán la capacidad económica para hacer frente a sus obligaciones tributarias, sueldos y salarios, obligaciones con terceros, sanciones, reintegro de recursos? ¿Es procedente un régimen de excepción en el reintegro o devolución de recursos para ellos partidos políticos que realizaron la renuncia de su financiamiento?

Las complejidades precedentes demuestran que el reintegro de recursos no devengados de actividades ordinarias permanentes, específicas y capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer, afectara sustancialmente un modelo de fiscalización que no se creó con el fin de reintegrar recursos y que es distinto al reintegro de los recursos de campaña.

Por otra parte, tampoco se comparte lo relativo a que debe confirmarse el acuerdo impugnado, teniendo en cuenta que al haber resultado fundado uno de los agravios expuestos, lo procedente conforme a derecho es modificar el acuerdo materia de la litis.

Apartado E: Conclusión

Conforme a lo expuesto, sostenemos que no existe obligación de reintegrar el financiamiento público no ejercido provisto para actividades ordinarias permanentes y actividades específicas, pues a los partidos políticos no le es aplicables el principio de anualidad presupuestal ya que se encuentran sujetos a diversos mecanismos de control para la rendición de cuentas por la autoridad nacional electoral.

Lo anterior, no implica el desconocimiento de las reglas de aplicación del financiamiento a las cuales deben adecuarse los gastos provenientes de remanentes, de conformidad con los fines de los partidos políticos o con la vinculación de las actividades de cada tipo de financiamiento.

MAGISTRADO **MAGISTRADO**

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA **INDALFER INFANTE GONZALES**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MODRAGÓN