

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-346/2016

RECURRENTES: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y OTRA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA.

SECRETARIOS: GUILLERMO
ORNELAS GUTIÉRREZ Y
GERARDO RAFAEL SUÁREZ
GONZÁLEZ

Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-346/2016**, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional y la Coalición integrada por el indicado partido político y el Partido Verde Ecologista de México, a fin de impugnar la RESOLUCIÓN INE/CG590/2016 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE PUEBLA, así como el dictamen consolidado respectivo, aprobados en sesión

de catorce de julio de dos mil dieciséis, mediante la cual se le impusieron diversas sanciones; y,

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

I.- Antecedentes.- De la narración de hechos que hacen los recurrentes en su escrito recursal, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1.- Inicio de proceso electoral.- El veintitrés de noviembre de dos mil quince, mediante Acuerdo CG/AC-023/15, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla declaró el inicio formal del proceso electoral local ordinario 2015-2016, para la elección al cargo de Gobernador.

2.- Acuerdo INE/CG1011/2015.- El nueve de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG1011/2015, por el que se determinan las Reglas para la Contabilidad, Rendición de Cuentas y Fiscalización y, los gastos que se considerarán como de precampañas en el proceso electoral ordinario 2015-2016, así como para los procesos extraordinarios que se pudieran derivar, a celebrarse en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; especificando en su artículo 1 que, para el caso de los precandidatos que sean parte de la referida temporalidad, les serían aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización, Reglamento

de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y el Manual General de Contabilidad.

3.- Acuerdo INE/CG1082/2015.- El dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG1082/2015, mediante el cual se emitieron los Lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de registro de precandidatos y candidatos, así como de los aspirantes y candidatos independientes.

4.- Acuerdo INE/CG1047/2015.- El dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG1047/2015, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el Acuerdo INE/CG263/2014, modificando a su vez el Acuerdo INE/CG350/2014.

5.- Acuerdo INE/CG1069/2015.- En la misma sesión, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG1069/2015, mediante el cual aprobó el Plan y Calendario Integral de los Procesos Electorales Locales.

6.- Acuerdos CF/075/2015, CF/076/2015 y CF/007/2016.- El diecisiete de diciembre de dos mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó los Acuerdos CF/075/2015 y CF/076/2015, mediante los cuales

modificó el Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas, los formatos que servirán de apoyo para el cumplimiento del Reglamento de Fiscalización y de la Guía de Aplicación de Prorratio del Gasto Centralizado, así como los Lineamientos para la Operación y el Manejo del Sistema Integral de Fiscalización, a observar por los contendientes en los procesos electorales de precampaña, campaña y ordinario.

Asimismo, mediante Acuerdo CF/007/2016, de nueve de marzo de 2016, la Comisión de Fiscalización modificó el referido Acuerdo CF/076/2015, en acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-68/2016.

7.- Acuerdo CG/AC-042/15 del Instituto electoral local.- El veintidós de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, mediante Acuerdo CG/AC-042/15, aprobó el ajuste al monto de financiamiento a otorgar a los partidos políticos acreditados ante dicho organismo, durante el año dos mil dieciséis y determinó los montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos.

8.- Acuerdo CF/004/2016.- El veintiséis de enero de dos mil dieciséis, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo CF/004/2016, mediante el cual se emitieron los Lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreos de anuncios espectaculares y demás

propaganda colocada en la vía pública, así como en diarios, revistas y otros medios impresos que promuevan a precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos, candidatos independientes, partidos políticos y coaliciones, durante las precampañas y campañas locales del proceso electoral ordinario 2015-2016, así como para los procesos extraordinarios que se pudieran derivar, de las elecciones a celebrarse en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

9.- Acuerdo INE/CG64/2016.- El ocho de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG64/2016, mediante el cual modificó los Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud de registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales Locales.

Cabe señalar que mediante el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-102/2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el acuerdo referido, mismo que se acató por el Consejo General del citado Instituto electoral local, en sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, mediante Acuerdo INE/CG120/2016, el cual modificó el Acuerdo INE/CG64/2016.

10.- Acuerdo CF/006/2016.- El nueve de marzo de dos mil dieciséis, la indicada Comisión de Fiscalización aprobó el

Acuerdo CF/006/2016, mediante el cual determinó los alcances de revisión de los informes de precampaña y campaña de los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones, así como de los informes de ingresos y gastos de los aspirantes y candidatos independientes correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016 y los procesos extraordinarios que se deriven del mismo; así como de la integración de listas, de la obtención del apoyo ciudadano, y de campaña para la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

11.- Acuerdo CG/AC-027/16.- Del tres al once de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, aprobó el acuerdo CG/AC-027/16, mediante el cual se aprobó el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Gobernador para el proceso electoral local ordinario 2015-2016.

12.- Acuerdo CF/013/2016.- El veintidós de marzo de dos mil dieciséis, la Comisión de Fiscalización emitió el Acuerdo CF/013/2016, mediante el cual aprobó los formatos para la presentación de los Informes trimestrales correspondientes al ejercicio ordinario y de campaña, que deberán generar y presentar los sujetos obligados a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) versión 2.0.

13.- Acuerdo INE/CG261/2016.- En sesión extraordinaria celebrada el veinte de abril de dos mil dieciséis, mediante Acuerdo INE/CG261/2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el ajuste a los plazos para la

presentación de los Informes de campañas locales, revisión, elaboración y aprobación del dictamen consolidado y resolución, derivado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los candidatos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016, a celebrarse en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala.

14.- Acuerdo INE/CG320/2016.- El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, mediante Acuerdo INE/CG320/2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral modificó el artículo 9, numeral 1, inciso f), fracción IX y adicionó la fracción X del Reglamento de Fiscalización, aprobado el dieciséis de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG1047/2015, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-19/2016.

15.- Jornada electoral.- El cinco de junio de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la jornada electoral local para elegir Gobernador en el Estado de Puebla.

16.- Acuerdo INE/CG471/2016.- El quince de junio de dos mil dieciséis, mediante Acuerdo INE/CG471/2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña de los procesos electorales federales y locales, en acatamiento a la sentencia

SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

17.- Dictamen consolidado y proyecto de resolución.- En la vigésima sesión extraordinaria, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el dictamen consolidado y proyecto de resolución respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Puebla.

II.- Acto reclamado.- El catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó la resolución INE/CG590/2016, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Puebla, así como el dictamen consolidado respectivo, mediante la cual se le impusieron diversas sanciones.

III.- Recurso de apelación.- Disconforme con la anterior resolución, el dieciocho de julio del presente año, el Partido Revolucionario Institucional y la Coalición integrada por dicho partido político así como por el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del citado partido político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso ante la Oficialía de Partes del citado Instituto, el presente recurso de apelación.

IV.- Trámite y sustanciación.- a) El veintitrés de julio de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio INE/DJ/1668/2016, mediante el cual la Directora de Normatividad y Contratos del Instituto Nacional Electoral remitió, entre otra documentación, el original del medio impugnativo en cuestión, así como el informe circunstanciado y demás documentación que estimó pertinente.

b) El veintitrés de julio último, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó integrar el expediente SUP-RAP-346/2016 y dispuso turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-5591/16, de la misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

d) En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite el recurso de apelación; asimismo declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO.- Competencia.- Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro

indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso g), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional y la Coalición integrada por dicho partido político y el Partido Verde Ecologista de México, en contra de actos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, que guarda relación con la elección de Gobernador en el Estado de Puebla.

SEGUNDO.- Procedencia.- El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma.- El escrito recursal fue interpuesto ante la autoridad responsable, y en él se hace constar la denominación del partido político y coalición recurrentes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre como la firma autógrafa del representante de los apelantes.

b) Oportunidad.- El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, pues la resolución reclamada se emitió el catorce de julio del año en curso y el escrito recursal se interpuso el inmediato día dieciocho de julio, de ahí que resulta evidente que se encuentra dentro del plazo legal de cuatro días a que hace mención el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería.- Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quienes interponen el presente recurso de apelación son el Partido Revolucionario Institucional así como la Coalición integrada por dicho partido político y el Partido Verde Ecologista de México, los cuales cuentan con registro como partidos políticos nacionales, de ahí que se satisfaga el requisito previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Asimismo, fue interpuesto por Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, circunstancia que además le es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Y, en cuanto a la personería de Alejandro Muñoz García, como representante de la Coalición en cuestión, también se tiene por acreditada, pues tal circunstancia le es reconocida en el informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable.

d) Interés jurídico.- Los recurrentes interponen el medio de impugnación para controvertir la resolución INE/CG590/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Puebla, así como el dictamen consolidado respectivo, aprobados en sesión de catorce de julio de dos mil dieciséis.

En tal resolución se impusieron a los recurrentes sendas multas que estiman contrarias a Derecho, circunstancia que les otorga interés jurídico para promover el recurso y resulta idónea para restituir los derechos presuntamente violados en caso de asistírles la razón.

e) Definitividad.- La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados y sin que esta Sala Superior advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o sobreseimiento del recurso de apelación que se resuelve, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la litis planteada.

TERCERO.- Acto controvertido y agravios.- Partiendo del principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir el acto reclamado y los agravios expresados, máxime que se tiene a la vista el expediente para su debido análisis.

Lo anterior, sin que sea obstáculo para incorporar una síntesis de las consideraciones contenidas en la resolución impugnada, así como para precisar los motivos de agravio hechos valer por los impetrantes.

CUARTO.- Síntesis de agravios y estudio de fondo.- Del análisis del escrito recursal signado por los inconformes, se desprende que sus alegaciones se dirigen sustancialmente a cuestionar la resolución INE/CG590/2016, porque a su decir:

1.- La autoridad responsable, en el Considerando 28.5 y punto resolutivo Quinto, relacionado con la Conclusión 6 del Dictamen Final Consolidado, transgredió los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en la Norma Fundamental Federal (artículos 14, 16, 17 y 41, párrafo segundo, base VI).

Lo anterior, porque la infracción atribuida no resulta acorde con la realidad de los hechos, pues el acervo documental existente en autos indica lo contrario, dado que no se cometió infracción alguna, de ahí que al establecer la conclusión indicada relacionada con registros extemporáneos, se realizó una interpretación indebida de la norma reglamentaria; una indebida valoración de registros contables; una indebida motivación que derivó en una sanción excesiva.

Así, la indebida interpretación la sustenta en que, a su decir, de conformidad con la NIF A-2, se entiende como devengación contable a los efectos derivados de las transacciones que lleva a cabo una entidad económica con otras entidades, de las transformaciones internas y de otros eventos que las han afectado económicamente y que deben reconocerse contablemente en su totalidad, en el momento en el que ocurren, independientemente de la fecha en que se consideren realizados para fines contables.

En tal sentido, sostienen los recurrentes que la autoridad responsable utilizó como sinónimos los términos “gasto” y “egresos”, siendo que contablemente existen diferencias.

En consideración a lo anterior, los recurrentes concluyen que los gastos se tienen por realizados cuando se pagan, invariablemente, esto es, cuando existe la salida de dinero y no como lo establece el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, de ahí que la materialización del pago se vincula con la salida del dinero, esto es, cuando se realiza, por lo que la interpretación errónea también deriva de los momentos en que ocurren y se realizan las operaciones contables.

En este orden de ideas, sostienen los impetrantes que los registros que se realizaron, en modo alguno contravienen el indicado Reglamento de Fiscalización y éstos se encuentran conforme al artículo 38 del mismo, pues la totalidad de éstos se registró dentro del lapso transcurrido entre que ocurrieron las

operaciones (provisión) y el momento de su realización (pago), situación que se observa en la totalidad de las pólizas de egreso, registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

De ahí que la autoridad responsable, no debió considerar el incumplimiento basándose únicamente en la determinación del diferencial de días entre la “fecha de registro” y la denominada “fecha de operación” registrada en el Sistema, sino que debió tomar en consideración las fechas consignadas en los documentos y los diferentes momentos contables y/o situaciones jurídicas o de hecho establecidos en la norma.

En tal sentido, sostienen los recurrentes que la autoridad responsable no realizó un análisis exhaustivo de la documentación presentada, así como de los argumentos que se hicieron valer en su oportunidad, omitiendo una debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso planteado.

Por otra parte, en cuanto a la indebida valoración de registros contables, que controvierten los impetrantes, sostienen que la autoridad responsable erróneamente dejó de considerar que los registros realizados en estos periodos, derivaron de observaciones realizadas en el oficio de errores y omisiones, librado por la indicada autoridad, de ahí que no se trató de omisiones en el registro, sino de falta de documentación respecto a los ingresos y gastos informados a dicha autoridad, mediante pólizas previamente cargadas al Sistema, por tanto, la autoridad responsable omitió considerar el hecho de que no se

trató de registros contables extemporáneos, como se sostiene en la resolución impugnada, sino que en realidad fue la presentación de documentación que se adjuntó al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en ejercicio de la garantía de audiencia, derivado del señalado oficio de errores y omisiones.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los planteamientos de los recurrentes, en los que argumentan que derivado de una incorrecta interpretación de los artículos 17, párrafo 1, 18 y 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, la responsable tuvo por acreditada la infracción consistente en el registro extemporáneo de operaciones contables en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), respecto de la Conclusión 6.

Al efecto, sustancialmente en el escrito recursal, los recurrentes señalan que el artículo 17 del citado Reglamento, refiere a los momentos en que ocurren y se realizan las operaciones de ingresos y gastos; que el artículo 18 establece el momento contable en que deben registrarse las operaciones de ingresos y gastos; y, el artículo 38, dispone que el registro de operaciones de los ingresos y egresos debe ser en tiempo real, remitiendo para el efecto al indicado artículo 17, lo que en su concepto, hace evidente que considera como sinónimos a los gastos y egresos.

Bajo esta línea argumentativa aducen, que atendiendo a que los gastos se consideran como la salida de dinero y que éste se materializa con el pago, entonces se tiene por realizado en el momento del pago del bien o servicio y, que cuando el artículo

38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, señala que los registros se deben realizar en tiempo real, y que por tiempo real se entiende el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, se debe concluir que el plazo al que alude el precepto invocado, se tiene que interpretar de la manera siguiente:

1. Desde el momento en que ocurren; es decir, cuando la partida se considera devengada, lo que se traduce en aquel momento en que se genera la provisión y,
2. Hasta tres días posteriores a su realización, esto es, a que se materializa el pago, o sea, cuando se convierte en una salida o entrada de dinero.

Así, la interpretación propuesta por los apelantes, se dirige a demostrar que registraron la totalidad de sus pólizas de egresos dentro del tiempo transcurrido entre el momento en que ocurrieron las operaciones y la fecha en que fueron pagadas.

Con el objetivo de conceptualizar los términos “ocurrir” y “realizar” en su connotación relacionada a la actividad contable, los recurrentes plantean los siguientes argumentos:

Definen a las operaciones reconocidas contablemente y, por tanto, sujetas a su registro en línea (en el citado sistema integral) como las transacciones o transferencias de beneficios económicos entre sujetos; explican que los efectos de tales transacciones se entienden como “devengación”.

En ese sentido, las transacciones (entrada o salida de efectivo, cobro o pago) deben reconocerse contablemente, cuando generan sus efectos, esto es, cuando “ocurren”, o sea, cuando una de las partes adquiere un derecho y la otra contrae una obligación, con independencia del momento en que se “realicen”.

Así, una transacción debe considerarse “realizada”, cuando es cobrada o pagada; de ahí que, desde su perspectiva, el momento en que se generan los efectos de una transacción no coincide necesariamente con su cobro o pago, o sea, con su realización.

Ahora bien, en lo tocante a las sanciones derivadas de los registros contables efectuados durante los periodos de ajuste, alegan que fueron propiciados por la propia autoridad, en atención a las observaciones contenidas en el oficio de errores y omisiones, por lo que tales registros extemporáneos no se debieron a registros realizados fuera tiempo, sino a dejar de cargar la documentación respaldo de ingresos o gastos previamente reportados mediante el sistema en línea.

En el propio tenor de su exposición, los recurrentes añaden que la responsable tampoco fue exhaustiva en analizar la documentación exhibida por los apelantes y que en lo tocante a los aducidos registros extemporáneos existen errores en la integración de los montos totales involucrados en las operaciones registradas fuera de tiempo.

Al respecto, argumenta que el procedimiento de auditoría implica analizar la documentación comprobatoria a fin de identificar la naturaleza de las transacciones que respalda en relación a las operaciones registradas en el Sistema y no basarse sólo en posibles fechas, en las cuales siempre es latente el error; máxime que las obligaciones se basan en las fechas registradas en la sección “fecha de registro” y confrontado con la sección “fecha de operación” sin que se revisen las fechas de los documentos intrínsecos de cada operación.

En vinculación con lo anterior, el apelante señala que se encuentra imposibilitado para revisar los montos tomados como base para sancionarlo, dado que en algunos casos se omitió identificar la póliza que se consideró registrada fuera de tiempo.

Por otra parte, los recurrentes manifiestan que la falta imputada no impidió a la autoridad llevar a cabo las labores de fiscalización ni la verificación oportuna e integral del origen y destino de los recursos, ya que éste presentó la totalidad de la documentación sustento de sus ingresos y egresos, por medio de pólizas adicionales.

Ahora bien, **lo infundado** del agravio deriva de que los apelantes parten de la premisa inexacta que, para efectos del registro de las operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), un gasto deberá tenerse por “realizado” hasta el momento en que se paga el bien o servicio.

A fin de explicitar las razones a las que obedece la calificativa del agravio, enseguida se establece el marco normativo aplicable al motivo de inconformidad bajo estudio.

Al respecto, los artículos 59 a 62 de la Ley General de Partidos Políticos disponen:

**DEL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS
CAPÍTULO I**

Del Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos

Artículo 59.

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

Artículo 60.

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

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

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

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

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

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

2. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

3. En su caso, el Instituto formulará recomendaciones preventivas a partidos políticos y candidatos, con vistas a mejorar la eficacia, eficiencia, oportunidad, consistencia y veracidad de los informes que esta Ley señala.

CAPÍTULO II

De las Obligaciones de los Partidos en cuanto al Régimen Financiero

Artículo 61.

1. En cuanto a su régimen financiero, los partidos políticos deberán:

- a)** Llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas

especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;

b) Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios;

c) Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;

d) Contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el Consejo General del Instituto;

e) Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años, y

f) Entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente:

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

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

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

Artículo 62.

1. El Consejo General del Instituto comprobará el contenido de los avisos de contratación a que se refieren la fracción III del inciso f) del párrafo 1 del artículo anterior, de conformidad con los procedimientos que para tal efecto emita dicho Consejo General.

2. Los partidos políticos deberán presentar al Consejo General del Instituto el aviso respectivo, acompañado de copia autógrafa del contrato respectivo que contenga:

- a)** La firma del representante del partido político, la coalición o el candidato;
- b)** El objeto del contrato;
- c)** El valor o precio unitario y total de los bienes o servicios a proporcionar;
- d)** Las condiciones a través de las cuales se llevará a cabo su ejecución, y
- e)** La penalización en caso de incumplimiento.

Por su parte, los artículos 17, 18 y 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, preceptúan:

LIBRO SEGUNDO

De la Contabilidad

Título I.

Registro de operaciones

Capítulo 1.

Captación de las operaciones

Artículo 17.

Momento en que ocurren y se realizan las operaciones

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

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

Artículo 18.

Momento contable en que deben registrarse las operaciones

1. El registro contable de las operaciones se debe hacer, en el caso de los ingresos, cuando éstos se realizan, y en el caso de los gastos, cuando estos ocurren.

2. El registro de las operaciones, debe realizarse en el Sistema de Contabilidad en Línea, en los términos que establece el Reglamento.

Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

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

Por otro lado, en lo que interesa al presente asunto, la Norma de Información Financiera A-2 (NIF A-2), la cual está prevista como punto de referencia en el propio Reglamento de Fiscalización, señala:

Los efectos derivados de las transacciones que lleva a cabo una entidad económica con otras entidades, de las transformaciones internas y de otros eventos, que la han afectado económicamente, deben reconocerse contablemente en su totalidad, en el momento en el que ocurren, independientemente de la fecha en que se consideren realizados para fines contables.

(...)

Las transacciones se reconocen contablemente cuando en un acuerdo de voluntades se adquiere un derecho por una de las partes involucrada en dicha transacción y surge una obligación para la otra parte involucrada, independientemente de cuándo se realicen (...)"

De las normas transcritas se colige, en lo que interesa, que:

- Los partidos políticos son responsables de su contabilidad y de la operación de su sistema, así como del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos y de las decisiones que en la materia emita el Consejo General y la

Comisión de Fiscalización, ambas del Instituto Nacional Electoral.

- El sistema deberá tener las características que, en lo que al caso interesa, se señalan a continuación:
 - a)** Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican su situación patrimonial.
 - b)** Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos.
 - c)** Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales.
 - d)** Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado.
 - e)** Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera.
 - f)** 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.

g) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

- El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto Nacional Electoral podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.
- Todos los sujetos obligados deben llevar a cabo el registro de las operaciones contables que efectúan en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).
- Se entiende que los sujetos obligados realizan operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie; y que los gastos ocurren cuando se pagan, se pactan o reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A2 “Postulados básicos”.
- Los gastos deben ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.
- Los registros contables deberán llevarse a cabo, tratándose de ingresos en el momento en que éstos se realizan, y en el caso de los gastos cuando ocurren; es decir, en tiempo real.

- Se entiende por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización.
- Los efectos derivados de las transacciones que llevan a cabo los sujetos obligados deben reconocerse contablemente en su totalidad, en el momento en el que ocurren, independientemente de la fecha en que se consideren realizados para fines contables.
- Las transacciones se reconocen contablemente cuando en un acuerdo de voluntades se adquiere un derecho por una de las partes involucrada en dicha transacción y surge una obligación para la otra parte involucrada, independientemente de cuándo se realicen.

Ahora, de la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones invocadas, se desprende que los sujetos obligados deben llevar un sistema de contabilidad conformado por registros, procedimientos e informes que permitan la captación, valuación, reporte e identificación de todas las operaciones concernientes a la materia; los cuales, deben ser congruentes y ordenados, de manera que resulten aptos para producir estados financieros en tiempo real, esto es, en forma inmediata, a fin de procurar la transparencia y la rendición de cuentas en los recursos públicos.

En el caso de la información de los ingresos y egresos durante las campañas electorales, el plazo máximo para informarlos a la

autoridad, será de tres días, posteriores a la recepción del recurso en efectivo o en especie, cuando se trate de ingresos, o siguientes al pago, acuerdo de voluntades o entrega del bien y/o prestación del servicio, cuando se trate de egresos.

De ese modo, se colige que los registros de ingresos se deben efectuar al recibirse en efectivo o en especie, mientras que los gastos se registrarán siempre atendiendo al momento más antiguo, es decir, cuando los bienes y/o servicios se reciben, pagan o formaliza el acuerdo de voluntades, sin considerar el orden en que cualquiera de estos tres últimos supuestos tenga verificativo.

En efecto, tal como lo indica la referida Norma de Información Financiera (NIF A-2), y de acuerdo a lo que argumentan los recurrentes, en términos contables, una transacción, y desde luego, un egreso o gasto, ocurre cuando se genera un derecho y la correlativa obligación entre las partes; esto es, cuando existe, explícita o implícitamente, un acuerdo de voluntades sobre la entrega y/o prestación de un bien o servicio, cualquiera que sea el momento de su pago, la entrega del bien y/o prestación del servicio y la fecha en que se formalice el pacto.

Por consiguiente, a partir del artículo 17 del Reglamento de Fiscalización —cuya interpretación sólo puede ser en forma estricta, como lo mandata el artículo 60, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos— se advierte:

Por un lado, que en su párrafo 1, dispone que los gastos o egresos **ocurrirán** cuando se origine la obligación de una de las

partes a prestar un bien o servicio a favor de la otra con derecho a recibirlo, ya sea mediante el pacto o formalización del respectivo acuerdo de voluntades, a través de la propia entrega o prestación del bien o servicio, o por medio del pago acordado como contraprestación, sin importar qué acontezca en primer lugar, toda vez que la normatividad exige que los registros contables de todas las operaciones que sean concertadas por los sujetos obligados se hagan en tiempo real.

Ello, porque puede suceder que la entrega del bien o servicio se realice antes de la materialización de su pago o de que se formalice el acuerdo de voluntades que motivó tal entrega; o bien, primero formalizarse el acuerdo de voluntades, luego entregarse el bien o servicio, y por último efectuarse el pago pactado; incluso, dado el contexto dinámico en el cual se desarrollan las actividades de campaña sometidas a fiscalización, puede darse el caso de que la obligación a otorgar una prestación y el correlativo derecho a recibirla, surjan en función de un pago en sí (por ejemplo, por anticipos a proveedores) previo a la celebración de un contrato y a la prestación del bien o servicio, supuesto en el cual puede afirmarse válidamente, que la operación de gasto o egreso ocurrió cuando se efectuó el pago respectivo.

Por otra parte, la previsión contenida en el párrafo 2 del artículo analizado, reitera y confirma el sentido de la norma establecida en el párrafo 1, en cuanto a que, para efectos de su registro, un gasto se tendrá por ocurrido desde el primer momento en que surja la obligación que lo respalda, en otras palabras, desde su momento más antiguo, ya sea el pacto que la generó, la

entrega y/o prestación del bien o servicio, o su pago, sin que el orden en que se materializó sea relevante para efectos de cumplir con la obligación de reportar la operación de egreso, dado que deberá atenderse cuál fue el primero de tales momentos.

Así, lo previsto en el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización permite dotar de contenido a lo dispuesto en los diversos artículos 18 y 38 del mismo, acerca del momento en el cual deberá efectuarse el registro contable de operaciones de egreso, esto es, de lo que deberá entenderse por el momento en que “ocurren” los gastos para el fin de su registro contable.

Igualmente, al definir de ese modo los alcances del momento en que ocurre una operación de egreso o gasto, los artículos 17, párrafo 1, 18 y 38 reglamentarios, resultan acordes con el mandato dado a la autoridad electoral nacional por el artículo 41 constitucional, respecto a que debe implementar procedimientos para la oportuna fiscalización y vigilancia del origen, uso y destino de los recursos públicos otorgados con fines proselitistas a los sujetos obligados.

Así, la norma reglamentaria es congruente también con los imperativos establecidos por los artículos 25, incisos k) y s); 60, párrafo 1, inciso j), y 61 de la Ley General de Partidos Políticos, respecto a que tales institutos deberán permitir la práctica de auditorías y verificaciones por parte de la autoridad electoral; proporcionar a ésta la información que requiera sobre sus ingresos y egresos; así como elaborar y entregar a la propia autoridad, los informes relativos al origen y aplicación de todos

sus recursos; además de facilitar el registro y la fiscalización de sus operaciones contables, generando estados financieros confiables y generando registros e información, oportunos y en tiempo real, para coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas, como principios a los que deben sujetarse los partidos político al efectuar gastos, según el artículo 63 de la Ley General invocada.

En ese contexto, el artículo 17 reglamentario, además de precisar los sujetos obligados, señala el momento de cuándo se considerará oportuno el reporte de las transacciones que celebren, las cuales deberán registrarse a través del sistema de contabilidad en línea implementado por la autoridad, conforme a lo ordenado por el artículo 18 del propio ordenamiento; ello, con el objeto de que se cumpla con los postulados de transparencia y rendición de cuentas.

De ese modo, cuando la norma establece los momentos para llevar a cabo el registro de las operaciones, tiene el propósito de que sea en tiempo real –entendiendo por éste, los tres días siguientes de aquél en que nace a la vida jurídica la operación-, para lograr una eficaz fiscalización de los recursos, para lo cual, incluso se implementó una herramienta informática a disposición de los sujetos obligados, para que de manera simultánea a la que procesen su contabilidad en línea, la autoridad pueda fiscalizar sus operaciones de ingresos y egresos.

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

efectiva y completa revisión de los recursos utilizados por los sujetos obligados, especialmente, cuando se destinan a financiar actividades proselitistas, debido a las implicaciones que pueden ocasionar en la equidad de la elección de que se trate, pudiendo repercutir, incluso, en la validez de los comicios, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Ley Fundamental en su base VI.

De ahí que, para potenciar al máximo la efectividad de las labores fiscalizadoras, de forma tal que resulten oportunas, la autoridad electoral nacional dispuso en el citado artículo 17 reglamentario, la obligación de los partidos políticos de reportar en línea las operaciones de egresos o gastos que celebren, desde que nace la obligación, sea en razón de un acuerdo de voluntades formalizado, con la entrega del bien y/o servicio, o bien, cuando se hace el pago, lo que suceda primero.

Por lo tanto, en oposición a lo planteado por los apelantes, para efectos del registro en línea de sus erogaciones, los sujetos obligados deben atender al momento en que se origina la obligación concertada respecto del bien o servicio materia del gasto, y no hasta el momento en que sea pagado.

La previsión en comento se estima óptima para tutelar una fiscalización adecuada, confiable y libre de retrasos, dado que la verificación del gasto registrado no dependerá de la fecha en que se termine reportando el pago del bien o servicio implicado en la operación, ya que ello puede acontecer cuando el periodo contable sujeto a revisión se encuentre en una etapa avanzada y, por ende, cuando se haya reducido la posibilidad de

desplegar labores revisoras eficaces, incluso, el pago podría efectuarse con posterioridad a la conclusión del plazo de la revisión de los informes de campaña, sin que tal situación pueda traducirse en la posibilidad de que un gasto de campaña quede sin fiscalizarse dentro de ese periodo.

En igual orden de ideas, el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se ocupa de precisar qué debe entenderse por “tiempo real” en el registro en línea de las operaciones contables por parte de los sujetos obligados, con el propósito de lograr una fiscalización oportuna, basada en registros que hagan factible una verificación simultánea de los conceptos y montos que los respaldan.

Lo previsto en ese precepto es del tenor siguiente:

Artículo 38.
Registro de las operaciones en tiempo real

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

Ahora bien, respecto a la remisión que esta disposición hace al artículo 17 del propio Reglamento de Fiscalización, es necesario tomar en cuenta que —como ya se apuntó en esta sentencia— la norma remitida establece claramente que, a diferencia de lo acontecido con los gastos o egresos, el registro de los ingresos dependerá sólo de una circunstancia para tenerlos por realizados, a saber, de su simple recepción en

efectivo o en especie, lo cual resulta lógico porque es en ese momento cuando ingresan al patrimonio del sujeto obligado.

Realizada la especificación que antecede, la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en ambos preceptos reglamentarios, a la luz del marco constitucional y legal antes definido, así como de los objetivos del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) que regulan, permiten a esta Sala Superior concluir que el plazo de “tres días posteriores” para el registro contable de operaciones, es aplicable por igual tanto a ingresos, a partir de que se realicen, como a egresos, desde el momento en que ocurran, en el entendido de que, como se prevé en el citado artículo 17, los ingresos se realizan cuando se reciben en efectivo o en especie, y los egresos ocurren cuando se pagan, se pactan o se recibe el bien o servicio.

Sin que lo anterior signifique asumir como sinónimos los términos de “ocurrir” y “realizar”, porque aun cuando el plazo precisado deba entenderse aplicable tanto al reporte de ingresos como al de egresos, ello no implica confundir ni asimilar ambos tipos de transacciones, en cuanto al momento a partir del cual es exigible su registro en línea.

Lo anterior, pone de manifiesto lo **infundado** de la argumentación de los actores, al pretender que los artículos 17 y 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización se interpreten en el sentido de que los egresos o gastos deberán tenerse por “realizados” en el momento en que se pagan y, por ende, computar el plazo de tres días para el registro de tales operaciones, a partir de tal pago.

En atención de las anteriores consideraciones resulta **infundada** también la conclusión que los recurrentes intentan obtener a través de sus argumentos, según la cual, las operaciones contables registradas en línea fuera del plazo reglamentario, por las cuales fueron sancionados, debieron considerarse oportunamente reportadas, porque todas ellas fueron registradas *“dentro del lapso transcurrido entre que ocurrieron las operaciones y el momento de su realización”*.

Posición que, de cualquier modo, debe desestimarse toda vez que, contrariamente a lo alegado por los recurrentes, el artículo 38, párrafo 1, del citado ordenamiento, no establece el término para el registro de operaciones en línea, como lapso o periodo a transcurrir entre dos eventos contables, ni mucho menos vincula o hace depender el registro de operaciones en línea, del tiempo transcurrido entre el momento en que surge la obligación (ocurre) y el momento en que se efectúa el pago respectivo (realiza).

Esto, porque según se ha expuesto, el precepto en cuestión es claro al establecer el plazo de tres días para el registro de operaciones en línea, a partir de la fecha en que se realiza el ingreso u ocurre el gasto, de forma que, si la autoridad responsable determinó sancionar al apelante en razón a que la diferencia de días entre la fecha de sus operaciones y la fecha en que las reportó en el sistema, superó el plazo indicado, ese proceder se considera apegado al marco normativo en la materia, en tanto se actualiza la infracción de haber realizado registros de sus operaciones de manera extemporánea. Es por

ello que no asiste razón a los apelantes, pues la resolución controvertida se encuentra debidamente fundada y motivada.

Ahora, en función a que no asiste razón a los apelantes acerca de la forma en que se arribó a la conclusión de sancionarlos por reportar operaciones fuera de tiempo, resulta **inoperante** lo aducido en el sentido de que la autoridad fiscalizadora debió atender los argumentos expuestos en su respuesta al correspondiente oficio de errores y omisiones, además de revisar exhaustivamente la documentación exhibida para que tal conclusión fuera desestimada.

La inoperancia de estos planteamientos, debido a que los argumentos que dicen fueron desatendidos por la responsable, se trata de los propios argumentos ya desestimados en esta ejecutoria, mediante los que se pretende demostrar un reporte oportuno de operaciones contables y respecto a los cuales, se ha evidenciado que es infundada su interpretación; por tanto, a ningún efecto favorable para su causa conduciría la revisión de la documentación aludida por aquél, adjunta a su respuesta al oficio de errores y omisiones, ya que los extremos que pretende evidenciar, parten de una lectura de las normas reglamentarias que, como se ha explicado, deviene inexacta.

Igualmente, debe decirse que tampoco asiste la razón al recurrente al suponer que al caso concreto le resulta aplicable el Código Fiscal de la Federación, ello es así porque, como quedó precisado anteriormente, la normativa general y reglamentaria aplicable en el presente asunto, es la electoral.

2.- Los actores aducen que el Instituto Nacional Electoral impuso sanciones por el concepto “registro extemporáneo”, estableciendo una distinción en los porcentajes aplicados a las bases (montos totales involucrados), aplicando un porcentaje de 5% (cinco por ciento) a todos aquellos registros contables realizados tanto en el primero como en el segundo periodo; 15% (quince por ciento) sobre aquellos registros realizados en el primer periodo de ajuste; y, un 30% (treinta por ciento) a los registros realizados en el segundo periodo de ajuste.

Con lo anterior, la autoridad responsable no otorgó certeza jurídica al llevar a cabo la aplicación de diversos porcentajes respecto de una misma conducta, la cual previamente se había sancionado aplicando un criterio distinto, por lo que resulta evidente la falta de fundamentación y motivación en el actuar de ésta última, máxime que en modo alguno se tuvo conocimiento de la metodología y criterios utilizados para llevar a cabo la calificación de las conductas atribuidas.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundado** el motivo de inconformidad en cuestión, toda vez que aun cuando no existe una disposición expresa en la normativa general electoral ni en la local que establezca la facultad explícita del Instituto Nacional Electoral para establecer un lineamiento que sirva de base en la individualización de la sanción derivada del registro extemporáneo de operaciones de los partidos políticos en el Sistema Integral de Fiscalización; de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo nacional de la materia, se desprende -a fin de dotar de funcionalidad en la aplicación al sistema y darle plena vigencia a los mandatos de

optimización contenidos en nuestra Carta Magna- que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de llevar a cabo esa tasación conforme a parámetros de congruencia y racionalizada, en términos de lo que establece el inciso j), del párrafo 1, del artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es así, ya que sostener una postura adversa, podría hacer ineficaces las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el Instituto Nacional Electoral, así como restarle eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas, diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normatividad electoral aplicable.

Resulta oportuno precisar, que 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, ya 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, a efecto de que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

En el ejercicio de la mencionada potestad, el principio de proporcionalidad cobra relevancia, porque constituye una garantía de la ciudadanía frente a toda actuación de una

autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

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

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

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad, 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 que de éste se haya afectado por el infractor, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación

de las sanciones 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.

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

- a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, con el fin de

alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

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

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

- I. El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la infracción;
- IV. La capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso;
- V. Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- VI. La afectación o no al financiamiento público, si se trata de organizaciones o coaliciones;
- VII. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
y
- VIII. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

A juicio de la Sala Superior, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) fueron apegadas a Derecho, dado que se trató de una decisión razonable y proporcional, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, y en su obligación ineludible de fiscalizar los recursos públicos entregados a los partidos políticos, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización, como se explicará a continuación.

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

En ese contexto, de la lectura de la resolución impugnada, se desprenden las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y 30% del monto de las operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización en forma extemporánea, las cuales se sustentaron esencialmente en lo siguiente:

a) La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral;

b) El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado;

c) Mientras más se retrase el sujeto obligado en efectuar el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia y revisión de los recursos, en tanto, el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Administración Tributaria, entre otras) depende en gran medida de la información oportuna que proporcionan los sujetos obligados;

d) Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó en forma progresiva entre el 5%, 15% y el 30% del monto involucrado en una relación lógica de tiempo, con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de oportunidad de fiscalización fuera menor, se incrementó de forma racional la sanción para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (quince al diecinueve de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor y,

e) La gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes

de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada.

Asimismo, la autoridad responsable decidió establecer porcentajes distintos en la imposición de sanciones por operaciones de registro realizadas fuera de plazo reglamentario, sobre la base de los siguientes criterios:

1.- El de oportunidad, con la que deben ser realizados los registros de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, de manera que la autoridad administrativa electoral pueda realizar sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral;

2.- El de proporcionalidad entre el grado de la sanción a imponer y el grado de afectación al ejercicio oportuno y eficaz de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, de manera que, a mayor retraso, mayor afectación y, por ende, mayor sanción;

3.- El aumento progresivo del porcentaje para aplicar en función de periodos en la revisión de los informes, como un elemento racional frente a la fiscalización que se obstaculiza con motivo del incumplimiento de la obligación que tienen los partidos de registrar todas las operaciones contables en tiempo real.

4.- El de la existencia de precedentes en la aplicación de un método similar de gradualidad en procedimientos de fiscalización con motivo de la revisión de informes de precampaña y,

5.- El de la necesidad de adoptar una actitud de mayor rigurosidad, derivada de la resistencia de los sujetos obligados a reportar operaciones en el sistema con motivo de la rendición y revisión de informes de precampaña, ya que a pesar de que se impusieron sanciones del 3% y 10% del monto de lo reportado extemporáneamente, las conductas sancionadas no fueron del todo inhibidas, sino que fueron replicadas al reportar operaciones relacionadas con la etapa de campaña electoral, de tal suerte que se estaba ante la necesidad de encontrar una medida de mayor fuerza, capaz de generar un efecto inhibitorio.

Así, para la Sala Superior los porcentajes establecidos en la resolución reclamada como parámetros de sanción, en relación con el monto de las operaciones reportadas al Sistema Integral de Fiscalización fuera de plazo, fueron previsibles por los sujetos obligados, además de ser necesarios, razonables, proporcionales y objetivos.

De esa manera, si existió retraso en el registro de operaciones en el sistema y la falta de oportunidad en el reporte tuvo verificativo en la primera fase de la fiscalización, el porcentaje aplicado sería el menor (de 5%); cuando el retraso fue de tal magnitud, que obstaculizó en grado importante el ejercicio de tales facultades, el porcentaje aplicable podría ser hasta del 30% sobre el monto involucrado, en la inteligencia de que, el porcentaje mínimo a aplicar no podía ser del 3%, porque la persistencia en la conducta infractora de los sujetos obligados, a quienes se les había aplicado este porcentaje de fijación de multas con motivo de registro de operaciones fuera de plazo en

sus informes de precampaña, indicaba que tal medida no había causado el efecto disuasivo deseado.

Por último, debe precisarse, que ha sido criterio de este Tribunal Electoral que el reporte extemporáneo de operaciones sujetas a fiscalización, constituye una falta sustantiva, porque se afectan los principios de transparencia y rendición de cuentas sobre el financiamiento.

Así, al registrarse operaciones en ese sistema, fuera del plazo de tres días previsto por el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se obstaculiza la verificación oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por los sujetos obligados, cuestión suficiente para estimar vulnerados, en forma directa, los citados principios.

De ahí que, la irregularidad cometida por el partido político actor, se traduce en una falta sustantiva cuyas consecuencias redundan directamente en el ejercicio de las atribuciones revisoras conferidas a la autoridad electoral para garantizar la rendición de cuentas y transparentar el manejo de los recursos partidistas, y en el caso, se justifica que la responsable tomara como base en la individualización de la sanción, los porcentajes cuestionados, en virtud de que se orientan en función del tiempo de retardo fijado en atención al periodo en que se registró inoportunamente la operación contable.

En apoyo a lo expuesto, es aplicable la razón esencial contenida en la jurisprudencia 9/2016 de la Sala Superior, de

rubro: “INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña Y Campaña. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA”, en términos de la cual, el registro fuera de tiempo de la información que deberá someterse a fiscalización, actualiza un daño directo a la rendición de cuentas y a la transparencia, que permiten conocer oportunamente, el uso dado a los recursos partidistas para fines proselitistas, de ahí lo infundado del agravio bajo estudio.

En mérito de lo expuesto, ante lo **infundado** e **inoperante** de los agravios planteados, se

R E S U E L V E:

ÚNICO.- Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera y en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, haciéndolo suyo el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos, que da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ