

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR LA L.C. ARACELI MARTÍNEZ GUADARRAMA, EN SU CARÁCTER DE COORDINADORA NACIONAL DE FINANZAS Y PATRIMONIO DEL PARTIDO HUMANISTA.

ANTECEDENTES

- I. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone, en su base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, que el Instituto Nacional Electoral es 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; asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
- II. En el citado Decreto, en su el artículo 41, Base V apartado B, penúltimo y último párrafos, se establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procesos electorales (federal y local), así como de las campañas de los candidatos.
- III. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.
- IV. En sesión extraordinaria celebrada el 6 de junio de 2014, mediante acuerdo INE/CG45/2014, se aprobó el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- V. En la sesión extraordinaria referida en el antecedente anterior, mediante el acuerdo INE/CG46/2014, se aprobó la integración de las Comisiones

Permanentes y Temporales del Consejo General de este Instituto, así como del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información. Particularmente, se determinó que la Comisión de Fiscalización estará presidida por el Consejero Electoral Dr. Benito Nacif Hernández, e integrada por la Consejera Electoral Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno, y los Consejeros Electorales Lic. Enrique Andrade González, Dr. Ciro Murayama Rendón y Lic. Javier Santiago Castillo.

- VI. En sesión extraordinaria celebrada el 9 de julio del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014, mediante el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización, de carácter administrativo y competencial.
- VII. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 19 de noviembre de 2014, mediante acuerdo INE/CG263/2014, se aprobó el Reglamento de Fiscalización que abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante acuerdo CG201/2011.
- VIII. En la referida sesión extraordinaria, también se aprobó mediante acuerdo INE/CG264/2014, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y se abrogó el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el acuerdo CG199/2011.
- IX. El 1 de diciembre del año en curso, la L.C. Araceli Martínez Guadarrama, en su carácter de Coordinadora Nacional de Finanzas y Patrimonio del Partido Humanista, realizó una consulta mediante escrito CONAFIPA 14/0036, en el que solicitó se aclare lo que debe de entenderse por parte “adjetiva” y “sustantiva” señalada en el punto de acuerdo CUARTO (sic) del INE/CG93/2014; así también consultó si pueden seguir utilizando los recibos de Reconocimientos por Actividades Políticas y hasta que fecha se pueden utilizar.

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, base V, apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado

Instituto Nacional Electoral, que es autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento.

2. Que dicho artículo en su base V, Apartado B, penúltimo y último párrafos, dispone que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
3. Que en el artículo 6, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales.
4. Que de conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines del Instituto Nacional Electoral, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
5. Que el artículo 42, numerales 2 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la creación de la Comisión de Fiscalización, la cual funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General, y contará con un Secretario Técnico que será el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.
6. Que de conformidad con el artículo 190, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de la Comisión de Fiscalización.
7. Que el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la Comisión Fiscalización tendrá como facultad el resolver las consultas que realicen los partidos políticos.
8. Que el numeral 2 del citado artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.

9. Que de conformidad con el artículo Tercero Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los asuntos que se encontraban en trámite a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la otrora Unidad de Fiscalización serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.
10. Que de conformidad con el artículo Segundo Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los asuntos que a la entrada en vigor de la Ley General de Partidos Políticos, se encuentren en proceso se resolverán conforme a las disposiciones vigentes al momento en que iniciaron.
11. Que el artículo 2, numeral 2 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, establece que las Comisiones ejercerán las facultades que les confiera la Ley, el Reglamento Interior, el propio Reglamento de Comisiones, los Acuerdos de integración de las mismas, los Reglamentos y Lineamientos específicos de su materia, así como los Acuerdos y Resoluciones del propio Consejo.
12. Que de conformidad con el Acuerdo INE/CG93/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la revisión de los recursos del ejercicio 2014, en su parte sustantiva, se hará de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización, en tanto que en su aspecto adjetivo, se hará acorde con las reglas procedimentales establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, según se advierte de lo señalado en el punto Segundo, inciso b), fracción IV de la citada determinación. Lo anterior, en apego a los principios de anualidad e integralidad que rigen en la materia financiera, a partir de los cuales la auditoría de las finanzas debe referirse a actos realizados durante el mismo ejercicio, bajo un punto de vista general y total.
13. Que mediante el Acuerdo INE/CG263/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, expidió el Reglamento de Fiscalización y abrogó el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011.
14. Que el artículo 134 del Reglamento de Fiscalización señala que los partidos coaliciones y candidatos independientes, podrán otorgar reconocimientos a sus militantes o simpatizantes según corresponda, por su participación en actividades de apoyo electoral exclusivamente durante los períodos de campaña.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Base V, apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 192, numeral 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se da respuesta a la L.C. Araceli Martínez Guadarrama, en su carácter de Coordinadora Nacional de Finanzas y Patrimonio del Partido Humanista, en los siguientes términos:

**L.C. Araceli Martínez Guadarrama.
Coordinadora Nacional de Finanzas y
Patrimonio del Partido Humanista.**

Presente.

Con fundamento en el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se da respuesta a la consulta recibida mediante escrito CONAFIPA 14/0036, misma que se transcribe a continuación:

“Por medio del presente me permito distraer su atención con el objeto de realizarle un par de consultas respecto del punto de Acuerdo CUARTO del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral número INE/CG263/2014 de fecha 19 de octubre del presente año, que a la letra establece:

‘CUARTO. La revisión de los recursos del ejercicio 2014, en su parte sustantiva, se hará de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011, en tanto que en su aspecto adjetivo, se hará acorde con las reglas procedimentales establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, según se advierte de lo señalado en el punto Segundo, inciso b), fracción IV del Acuerdo INE/CG93/2014.’

De Tal punto de Acuerdo, solicitamos que de manera más específica nos indique a qué se refieren los términos "en su parte sustantiva" y "en tanto en su aspecto adjetivo" (énfasis añadido por nosotros), ya que es de vital importancia para éste instituto político realizar las operaciones de manera correcta en términos de lo que establecen los Reglamentos de Fiscalización aprobados mediante acuerdos del Consejo General CG201/2011 y el INE/CG263/2014, así como de lo

dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así también, nos interesa saber si podemos seguir utilizando los recibos de Reconocimientos por Actividades Políticas y hasta qué fecha se pueden utilizar.”

Al respecto, de la lectura integral a la consulta mencionada, esta autoridad electoral advierte dos cuestionamientos planteados, mismos que se exponen a continuación:

- A)** Solicita que ésta autoridad indique a que se refieren los términos "en su parte sustantiva" y "aspecto adjetivo", mismos que se hacen referencia en el acuerdo INE/CG93/2014 aprobado el 19 de octubre del presente año, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en específico en su punto de Acuerdo Segundo inciso b), fracción IV.
- B)** Así también se consulta si el partido puede seguir utilizando los recibos por Reconocimientos de Actividades Políticas, y en su caso, hasta qué fecha se pueden utilizar los mismos.

Ante los planteamientos expuestos, esta autoridad electoral emite respuesta en los términos siguientes:

En relación con lo señalado en el inciso A), cabe señalar que con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Decretos por los que se expiden la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General de Partidos Políticos, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se determinó la normatividad sustantiva aplicable.

En este sentido, el artículo tercero transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece de manera expresa que:

“Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio. Lo anterior, sin perjuicio de que se apliquen en lo conducente los plazos previstos en los artículos transitorios del presente Decreto”.

Por otra parte, el artículo segundo transitorio de la Ley General de Partidos Políticos establece de manera expresa que:

“Los asuntos que a la entrada en vigor de esta Ley se encuentren en proceso se resolverán conforme a las disposiciones vigentes al momento en que iniciaron. Lo anterior, sin perjuicio de que se apliquen en lo conducente los plazos previstos en los artículos transitorios del presente Decreto.”

Ahora bien, derivado de lo anterior y ante las nuevas facultades del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización, resultó necesario establecer las reglas de transición para los sujetos obligados.

En este tenor, mediante sesión extraordinaria celebrada el 9 de julio de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014, en el que se determinó las normas de transición en materia de fiscalización, estableciéndose en su punto de acuerdo segundo, inciso b), fracción IV, que la Unidad Técnica de Fiscalización realizará la fiscalización del ejercicio 2014 de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización, en la parte sustantiva. Por lo que respecta a la parte procedimental, se aplicará la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto y dando respuesta a lo solicitado, los términos "en su parte sustantiva" y " aspecto adjetivo" se refieren a los conceptos jurídicos de derecho sustantivo y derecho adjetivo.

En este sentido y para mayor referencia, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual¹, establece qué debe entenderse por derecho sustantivo y adjetivo, y al respecto señala:

“DERECHO SUSTANTIVO. El que establece derechos u obligaciones, a diferencia del que regula su ejercicio, castiga su infracción o determina el procedimiento para su efectividad extraordinaria (v. Derecho Adjetivo).”

“DERECHO ADJETIVO. Conjunto de leyes que posibilitan y hacen efectivo el ejercicio regular de las relaciones jurídicas, al poner en actividad el organismo judicial del Estado. No determina qué es lo justo, sino como ha de pedirse justicia. Se subdivide en legislación orgánica del Poder Judicial –aspecto formal– y en los códigos procesales, leyes de enjuiciamiento y demás preceptos reguladores de la jurisdicción contenciosa o voluntaria, como contenido material de este derecho. Y con igual contenido existe un derecho adjetivo doctrinal para desenvolver los principios teóricos y por la interpretación práctica de índole positiva (v. Derecho Substantivo).

Asimismo, en el Diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México², define a las normas

¹ Cabanellas, Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, 14ª ed., Buenos Aires Editorial Heliasta, S. R. L.

² Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, 1991, 3272 páginas.

sustantivas, como aquéllas que “*Conceden derechos e imponen obligaciones, excepto las relacionadas con el proceso*”.

Por otra parte en dicha publicación refiere que a las normas adjetivas como las que “*regulan la utilización de los aparatos del Estado que aplican el derecho. Normalmente, se piensa en el derecho procesal, como el que contiene las normas adjetivas*”.

En razón de lo anterior, se advierte que las normas sustantivas, son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, en tanto, que las normas de naturaleza adjetiva son las que permiten hacer efectivo el ejercicio de esos derechos así como el cumplimiento de las obligaciones.

Respecto a las **normas sustantivas**, sirve de criterio orientador la tesis relevante **Tesis XLV/2002**, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**” y el principio *tempus regit actum*, que refiere que los delitos se juzgarán de acuerdo con las leyes vigentes en la época de su realización. Por lo que las conductas de los partidos políticos, durante la revisión del ejercicio dos mil catorce, estarán sujetas a las normas contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once, mediante el Acuerdo CG201/2011, aprobado por el entonces Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, por lo que hace a la **normatividad adjetiva o procesal**, conviene señalar que en atención al criterio orientador titulado bajo la tesis: 2505 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, octava época, consultable en la página 1741 del Apéndice 2000, Tomo I, materia Constitucional, precedentes relevantes, identificada con el rubro: “**RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL**” No existe retroactividad en las normas procesales toda vez que los actos de autoridad relacionados con éstas, se agotan en la etapa procesal en que se van originando, provocando que se rijan por la norma vigente al momento de su ejecución.

En este sentido, y de conformidad a lo establecido en las Leyes Generales de la materia, así como en el citado Acuerdo INE/CG93/2014, en su punto de acuerdo SEGUNDO, inciso b), fracción IV, la fiscalización respecto a los recursos del ejercicio 2014, en su parte sustantiva, esto es, lo relativo a los derechos y obligaciones que tienen los partidos políticos en materia de fiscalización, se hará de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once,

mediante el Acuerdo CG201/2011.

En tanto que en su aspecto adjetivo, esto es, las reglas procedimentales, será aplicable la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo anterior, en apego a los principios de anualidad e integralidad que rigen en la materia financiera, a partir de los cuales la auditoría de las finanzas debe referirse a actos realizados durante el mismo ejercicio, bajo un punto de vista general y total.

Ahora bien, por cuanto hace a la sustanciación y resolución de los procedimientos oficiosos y de queja relativos al ejercicio 2014 deberán ser resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio o en su caso en el momento de la comisión de la presunta irregularidad, es decir, se aplicará la normatividad sustantiva contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente al veintitrés de mayo de dos mil catorce.

Por lo que hace a la normatividad adjetiva o procesal, cabe destacar que no existe retroactividad en las normas procesales toda vez que los actos de autoridad relacionados con éstas, se agotan en la etapa procesal en que se van originando, provocando que se rijan por la norma vigente al momento de su ejecución, por lo tanto, en la sustanciación y resolución de dichos procedimientos, se aplicará el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

En relación con lo señalado en el inciso **B)**, mediante el cual se cuestionó si podría seguir utilizando los recibos de reconocimientos por actividades políticas y hasta que fecha, cabe señalar lo siguiente:

Los partidos políticos sí podrán seguir utilizando los recibos de mérito, hasta el treinta y uno de diciembre de **dos mil catorce**. Dichos recibos deberán apegarse a lo establecido en el Título II, capítulo IV, sección III del Reglamento de Fiscalización aprobado mediante acuerdo CG201/2011.

Sin embargo, es importante señalar que el pasado diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG263/2014 mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización que establece en su artículo 134 que los partidos, coaliciones y candidatos independientes, podrán otorgar reconocimientos a sus militantes o simpatizantes según corresponda, por su participación en actividades de apoyo electoral exclusivamente durante los períodos de campaña; esto es para el proceso electoral 2014-2015 es decir, para el año 2015 y en la etapa de campaña únicamente se utilizarán los reconocimientos por actividades políticas de campaña.

Asimismo, en términos del artículo décimo primero transitorio del Reglamento de Fiscalización vigente, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en la décimo sexta sesión extraordinaria celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil catorce, mediante acuerdo CF/014/2014, expidió el Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el Catálogo de cuentas, así como los formatos que servirán de apoyo para el cumplimiento del Reglamento de Fiscalización que deberán ser utilizados y reportados por los sujetos obligados, hasta la fecha en que inicie operaciones el Sistema en Línea de Contabilidad, entre los cuales se encuentran los Recibos de Reconocimientos por Actividades Políticas.

Es de destacar que de conformidad con el punto SEGUNDO del acuerdo referido, los recibos deberán ser utilizados y reportados por el partido político, hasta la fecha en que inicie operaciones el Sistema en Línea de Contabilidad.

SEGUNDO.- Notifíquese el presente acuerdo a la L.C. Araceli Martínez Guadarrama, en su carácter de Coordinadora Nacional de Finanzas y Patrimonio del Partido Humanista.

El presente Acuerdo fue aprobado en la décimo sexta sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización celebrada el quince de diciembre de dos mil catorce, por votación unánime del Consejero Electoral Licenciado Enrique Andrade González, la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, el Consejero Electoral Licenciado Javier Santiago Castillo, así como por el Presidente de la Comisión de Fiscalización, Doctor Benito Nacif Hernández.

Dr. Benito Nacif Hernández
**Presidente de la Comisión de
Fiscalización**

C.P.C. Alfredo Cristalinas Kaulitz
**Secretario Técnico de la Comisión de
Fiscalización**