

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS CONSEJEROS ELECTORALES MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ, DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN Y MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, EN RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-RAP-356/2016, INTERPUESTO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARA COTROVERTIR EL DICTAMEN CONSOLIDADO INE/CG591/2016 Y LA RESOLUCIÓN INE/CG592/2016, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR Y DIPUTADOS LOCALES, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los suscritos presentan **VOTO PARTICULAR** respecto del punto 8.1 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General de este Instituto Nacional Electoral celebrada tres de mayo de dos mil diecisiete, al no compartir el análisis y determinación emitida por la mayoría de Consejeras y Consejeros Electorales correspondiente al cumplimiento dado a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificada con la clave de expediente SUP-RAP-356/2016, en relación con la conclusión 8, del considerando 29.11, de la resolución **INE/CG592/2016**, emitida con motivo de la revisión de los informes de

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

campaña respecto de los ingresos y egresos de los candidatos de los partidos políticos a los cargos de Gobernador y Diputados Locales correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el Estado de Veracruz, en la cual se determina que están acreditadas las infracciones atribuidas, entre otros, al Partido Revolucionario Institucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.

En el acuerdo de cumplimiento en el que se emite el presente voto particular, la mayoría de los integrantes de este órgano colegiado considera que de conformidad con el artículo 33, numeral 1, incisos a) y d), del Reglamento de Fiscalización, existen diferentes momentos contables en los que los sujetos obligados deben cumplir diversas obligaciones. En este sentido, distinguen los siguientes dos aspectos:

Momento 1. A la firma de un contrato o formalización de un pedido, se generan obligaciones por devengar respecto del bien o servicio que se va a recibir. En ese momento, dichas obligaciones deben registrarse contablemente reconociendo el gasto del bien o servicio, así como la obligación del pago que debe registrarse como un pasivo en la contabilidad del sujeto obligado.

Momento 2. Cuando se realiza el pago (salida de efectivo) por la recepción del bien o servicio al proveedor o prestador de servicios, se cancela la obligación de pago. Contablemente se registra una disminución (cargo) al pasivo, con una disminución (abono) a la cuenta de bancos.

Así, partiendo de esas premisas, consideran que en el particular, entre otros, el Partido Revolucionario Institucional incurrió en dos irregularidades distintas, debido a que la póliza identificada con folio 2, del periodo 1 de la etapa normal, corresponde a la creación del pasivo realizado por el sujeto obligado por concepto de propaganda exhibida en salas de cine ofrecida por el proveedor denominado Grupo GRC Efectimedios. Mientras que la póliza identificada con folio 15, del periodo 1 de la

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

etapa normal, corresponde al pago realizado al citado proveedor y es relativa al cumplimiento de la obligación creada y relacionada con el pasivo aludido.

En ese orden de ideas, la mayoría de los integrantes del órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral concluyen que si bien es cierto que ambos registros provienen de la misma contratación de servicios, también lo es, que se actualizaron dos actos jurídicos, el primero, el registro contable del gasto con el reconocimiento del pasivo correspondiente al adeudo del pacto de obligaciones consumado y, el segundo, el pago o cumplimiento posterior de la obligación aludida con la respectiva salida del dinero de la cuenta bancaria.

Así, tales actos jurídicos resultan independientes uno del otro para efectos de registro contable, por lo que al momento de que cada uno de los actos jurídicos el instituto político estuvo obligado a realizar su registro en el Sistema Integral de Fiscalización, en el plazo establecido en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, lo que en el caso no aconteció, debido a que en las constancias de autos obra evidencia de que los registros conducentes se realizaron 8 días posteriores , actualizándose la extemporaneidad del registro de los actos y, en consecuencia, el ilícito administrativo, así como la procedencia de sancionar al Partido Revolucionario Institucional.

Los suscritos no comparten tal determinación mayoritaria, fundamentalmente, porque el registro contable extemporáneo de la operación que es complementaria a una transacción primigenia -como resolvió la mayoría de los integrantes de este Consejo General-, no debe ser objeto de sanción, ya que implica que al sujeto obligado se le impongan dos o más sanciones sobre el monto de un mismo evento económico, lo que es jurídicamente indebido, al tratarse de un sólo gasto que se puede representar en uno o más registros contables.

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

En principio, se debe tener en consideración que, en los artículos 59 y 60, incisos a) y f), de la Ley General de Partidos Políticos se establece que cada partido político es responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, el cual se conforma, entre otros aspectos, por el conjunto de registros destinados a informar de las transacciones que modifican la situación patrimonial del instituto político, y que facilitan el reconocimiento de operaciones relativas a sus ingresos y gastos.

Por su parte, en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización se establece que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables de ingresos y egresos en tiempo real, entendiéndose como tal *“desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización”*.

En el artículo 17 del Reglamento referido se prevén los momentos en los que se debe entender que ocurren y se realizan las operaciones. Al respecto, se establece que las operaciones de ingresos se realizan *“cuando los sujetos obligados los reciben en efectivo o en especie”* y que los gastos ocurren *“cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen”*. Además, en el citado precepto reglamentario se dispone que los gastos **deberán ser registrados en el primer momento que ocurran**, atendiendo al momento más antiguo.

De lo anterior, se advierte 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 o servicios se reciben, pagan o se formaliza el acuerdo de voluntades, sin considerar el orden en que cualquiera de estos tres últimos supuestos tenga verificativo.

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

Cabe precisar que en el artículo 18, numeral 1, del Reglamento en consulta se establece que el registro contable de las operaciones se debe hacer, en el caso de los ingresos, cuando estos se realizan, y en el caso de los gastos, cuando estos ocurren.

En este orden de ideas, a juicio de los suscritos, la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 59 y 60, incisos a) y f), de la Ley General de Partidos Políticos, así como 17, 18, numeral 1, y 38 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, permite concluir que la obligación de reportar las operaciones de los ingresos y gastos en tiempo real está orientada a garantizar que la autoridad fiscalizadora **pueda conocer el origen, uso y destino de los recursos** que son otorgados a los partidos políticos y sujetos obligados, **a través del debido registro de las transacciones que modifiquen su situación patrimonial**, a fin de salvaguardar los principios de transparencia y rendición de cuentas, en el entendido que al registrar los ingresos cuando se realizan y los gastos cuando ocurren, se cumple con el registro oportuno de las operaciones y se da oportunidad a la autoridad para verificar el origen y destino de los recursos, independientemente de que algunos eventos económicos se verifiquen en uno o más registros contables.

Conforme a lo expuesto “*el primer momento en que ocurren*” señala una fecha en singular, es decir, refiere un único plazo para cada operación. En cambio, el criterio de la mayoría abre espacio a varias fechas sancionables por un mismo concepto, rubro de gasto u operación como sucede en el particular.

De aplicarse el criterio aprobado por la mayoría de los integrantes de este órgano colegiado, se estaría ante el exceso de sancionar, como registros extemporáneos, operaciones registradas en el sistema de contabilidad en diferentes pólizas contables, pero que se refieren exactamente al mismo evento económico.

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

Conforme a lo expuesto, en nuestro concepto, el sujeto obligado incurrió en una sola irregularidad, puesto que ambas pólizas contables (identificadas con los folios 2 y 15) se refieren al mismo evento económico; el monto de la operación es idéntico (\$1,278,821.91) y se trata del mismo proveedor (Grupo GRC Efectimedios), por lo que es contrario a Derecho que se considere que se trata dos infracciones y que en ambos casos tal conducta sea objeto de sanción, por constituir registros extemporáneos cada uno de ellos.

Lo anterior, porque a juicio de los suscritos, lo procedente es determinar que los registros cuya extemporaneidad únicamente se debe sancionar **son sólo aquellos que se refieren a** un evento económico que modifica la situación patrimonial del sujeto obligado.

Esto es así, porque de acuerdo con la normativa aplicable, los registros extemporáneos de las operaciones por las cuales se da a conocer que un evento económico “ocurre”, se traducen en una vulneración material de los principios de transparencia y rendición de cuentas, al impedir a la autoridad conocer de las operaciones que tienen un impacto efectivo en la disminución o incremento de los recursos de los sujetos obligados, por lo cual, son éstos los que constituyen un verdadero obstáculo para la actividad fiscalizadora.

La conclusión que antecede es congruente con lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, al dilucidar que para efectos del registro en línea de las operaciones, se debe entender que los gastos o egresos de los sujetos obligados 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 el pacto que la generó, la entrega y/o prestación del bien o servicio, o su pago, sin que sea relevante el orden en que se materializó la transacción.

¹ Así lo consideró en la sentencia dictada en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-342/2016, al analizar la regularidad de los preceptos reglamentarios referidos.

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

Esto último, resulta óptimo para garantizar una fiscalización adecuada, confiable y libre de retrasos, dado que la verificación del gasto registrado no dependerá de la fecha en que se reporte el finiquito del pago del bien o servicio implicado en la operación, que podría efectuarse con posterioridad a la conclusión del plazo de la revisión de los informes y traducirse en la posibilidad de que un gasto quede sin fiscalizarse dentro del periodo respectivo.

En consecuencia, desde la perspectiva los suscritos, los registros cuya extemporaneidad debe ser objeto de sanción son aquellos que impactan la situación patrimonial de los partidos y que constituyen operaciones comerciales primigenias ya que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 17, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, para efectos de su registro un gasto se tendrá por ocurrido desde el primer momento en que surja la obligación que lo respalda.

Lo anterior, porque considerar como infracción a la normativa electoral en materia de fiscalización no sólo el registro extemporáneo de las operaciones relativas al momento en que un evento “ocurre” de conformidad con el Reglamento de Fiscalización, sino también respecto al registro extemporáneo de aquellas operaciones contables que sean complementarias de la transacción primigenia - como resolvió la mayoría de los integrantes de este Consejo General-, **conduce a que la autoridad administrativa electoral imponga dos o más sanciones sobre el monto de un mismo evento económico**, lo que se traduce en una doble o triple sanción respecto de un mismo gasto, lo cual es contrario a lo dispuesto en el artículo 23 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto al imponer una doble sanción sobre un mismo evento económico, por el concepto de registro extemporáneo, se violenta el principio de Derecho *non bis in idem*, previsto en el citado artículo constitucional (aplicable al Derecho

CONSEJEROS ELECTORALES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DR. CIRO MURAYAMA RENDON
MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

Administrativo Sancionador Electoral) el cual establece la prohibición de que una misma conducta se castigue o se sancione doblemente².

En atención al citado principio y al de legalidad, previsto en los artículos 14, párrafo primero y 16, párrafo primero, de la Constitución federal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sólo puede imponer, en su caso, una sola sanción por concepto de registro extemporáneo, cuando se trate de un mismo evento económico con registros contables posteriores que atienden a la situación propia de la transacción comercial del partido con el proveedor.

Por lo expuesto y fundado se emite el presente voto particular.

CONSEJERO ELECTORAL

CONSEJERO ELECTORAL

**MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS
MARTÍNEZ**

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN

CONSEJERA ELECTORAL

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

² Lo anterior de conformidad con lo establecido en la tesis relevante XLV/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDIDESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, consultable en www.te.gob.mx; así como la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación I.1o.A.E.3 CS (10a.), de rubro: **NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2515.