TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SM-RAP-44/2017 Y SM-RAP-62/2017 ACUMULADOS

ACTOR: PARTIDO CAMPESINO POPULAR

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

SECRETARIO: FRANCISCO DANIEL NAVARRO BADILLA

Monterrey, Nuevo León, a veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.

Sentencia definitiva que **confirma,** en lo que fueron materia de impugnación, el Dictamen Consolidado INE/CG312/2017 y la resolución INE/CG313/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, únicamente por lo que respecta a las sanciones impuestas al Partido de la Campesino Popular, relacionadas con la elección de diputaciones locales y renovación de ayuntamientos del estado de Coahuila de Zaragoza. Lo anterior, al estimarse que: a) el Reglamento de Fiscalización está vigente y se aplicó de manera correcta; b) las resoluciones impugnadas fueron emitidas conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable; c) las sanciones fueron suficientemente fundadas y motivadas; d) el actor no demostró que reportó oportunamente diversos gastos en el Sistema Intergral de Fiscalización; e) la responsable no estaba obligada tomar en cuenta la capacidad económica del actor para conformar la matriz de precios; y f) dicha capacidad económica fue calculada adecuadamente.

GLOSARIO

Dictamen Consolidado:	INE/CG312/2017 Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el estado de Coahuila de Zaragoza
DOF:	Diario Oficial de la Federación
INE:	Instituto Nacional Electoral

Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
PCP:	Partido Campesino Popular
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
Reglamento de Sesiones:	Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Modificación al *Reglamento de Fiscalización*. En cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior dictada en el expediente SUP-RAP-51/2017 y acumuladas, el quince de marzo de este año, el Consejo General del *INE* aprobó el acuerdo INE/CG68/2017, por el que se modificó el *Reglamento de Fiscalización*.

Dicho acuerdo de modificación se confirmó en la sentencia del expediente SUP-RAP-114/2017 que emitió la Sala Superior el once de abril siguiente.

1.2. Actos impugnados. En sesión extraordinaria de catorce de julio del año en curso –la cual concluyó el diecisiete de julio siguiente–, el Consejo General del *INE* aprobó la resolución INE/CG313/2017 derivada de las irregularidades encontradas en el *Dictamen Consolidado* INE/CG312/2017, por medio de la cual se le impusieron diversas sanciones al *PCP*.

1.3. Recursos de apelación. Inconforme con la determinación, el veintiocho de julio siguiente, el partido actor presentó los recursos de apelación que nos ocupan. El veintitrés de agosto, el pleno de esta Sala Regional decretó la acumulación de los medios de defensa.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de determinaciones del Consejo General del *INE*, relacionadas con la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de las candidaturas a diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario dos mil dieciséis – dos mil diecisiete, en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior, conforme al acuerdo dictado por la Presidenta de la Sala Superior de este Tribunal en el cuaderno de antecedentes SUP-CA-

188/2017,[1] y con fundamento en los artículos 195, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. PROCEDENCIA

3.1. Causal de improcedencia

En su informe circunstanciado el *INE* señala que los presentes recursos deberán ser desechados de plano, conforme a lo dispuesto por el artículo 9, párrafo 3 de la *Ley de Medios*, pues desde su perspectiva el derecho del instituto político para controvertir la resolución y el dictamen consolidado que nos ocupa ya ha sido ejercido.

Lo anterior, en virtud de que previamente el representante de la Coalición por un Coahuila Seguro presentó un medio de impugnación similar en contra de la resolución INE/CG313/2017, por lo tanto, considera que la presente demanda resulta un segundo ejercicio del derecho de acción por parte del *PCP* (ampliación de demanda o presentación de una nueva).

No le asiste la razón al *INE*, pues el hecho de que la citada coalición haya impugnado la misma resolución para defender diversos aspectos relacionados con la fiscalización de los gastos de campaña de su candidato a gobernador del estado de Coahuila, de ninguna manera impide a que un partido que formó parte de dicha alianza electoral acuda por su propio derecho, para defender sanciones que solamente impactaron su esfera jurídica, con motivo de la fiscalización de los recursos relativos a otras campañas.

3.2. Requisitos de procedencia

En el caso se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 40 párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, inciso a) y b), de la Ley antes mencionada; lo anterior, en atención a las consideraciones que enseguida se exponen.

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en ella constan el nombre del partido político recurrente, así como el nombre y firma de quien acude en su representación; se precisa domicilio para recibir notificaciones; se identifica a la autoridad demandada y la resolución combatida, así como los hechos y agravios atinentes.

---

[1] Véase foja 002 del expediente principal.

b) Oportunidad. Las demandas fueron promovidas en el plazo de cuatro días, dado que el dictamen consolidado y la resolución le fueron notificadas al partido actor el pasado veinticinco de julio, y el ocurso se presentó el veintiocho posterior,[2] en ese entendido se considera que se interpuso en tiempo.

c) Legitimación. Se cumple con esta exigencia, ya que el promovente es un partido político.

d) Personería. Tal requisito se encuentra satisfecho, toda vez que la autoridad responsable en su informe circunstanciado le reconoce la personalidad a Jorge Hernaldo Javier Morales López como representante propietario del *PCP* ante la Junta Local del Instituto Electoral de Coahuila.[3]

e) Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia, ya que el acto impugnado es el dictamen consolidado y la resolución por la cual la autoridad responsable le impuso al actor diversas sanciones, con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2016- 2017 del estado de Coahuila de Zaragoza.

f) Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme porque no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a la interposición del presente recurso, que pudiera revocarla o modificarla.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

En la resolución impugnada, se impuso al *PCP* una multa[4] y la reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que le corresponda por concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar el monto total de diversas cantidades que le fueron fijadas por haber cometido varias faltas.

Inconforme con ello, el *PCP* se queja de lo siguiente:

---

[2] Véase las páginas 059 y 041 respectivamente de los expedientes principales.

[3] Visible a fojas 238 y 203 respectivamente de los expedientes principales.

4 Equivalente a 90 (noventa) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil diecisiete, misma que asciende a la cantidad de $6,794.10 (seis mil setecientos noventa y cuatro pesos 10/100 M.N.).

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

a) *Aplicación de disposiciones sin vigencia.* Señala que las normas en las que se sustentan los actos impugnados aun no entran en vigor, ya que el *INE* omitió publicar en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones y adiciones hechas al *Reglamento de Fiscalización*.

b) *Irregularidades en el procedimiento de emisión de las resoluciones impugnadas.* El actor señala una violación a los principios de certeza, objetividad y legalidad, debido a que, de conformidad con el artículo 80, numeral 1, inciso d), fracción VI, de la *Ley de Partidos*,[5] el Consejo General del *INE* tenía seis días para votar el *Dictamen Consolidado* y la resolución que ahora se impugna, lo que no aconteció, ya que la sesión correspondiente inició el viernes catorce de julio, pero debido a un receso se pospuso hasta el lunes diecisiete siguiente.

Además, el proyecto del *Dictamen Consolidado* y sus respectivos engroses solo se les notificaron a los partidos políticos nacionales, no al *PCP*, lo que les impidió tener los elementos necesarios para una defensa efectiva.

c) *Insuficiente fundamentación y motivación*. Refiere que la responsable omitió: razonar la calificación de las faltas y la cuantía de las sanciones impuestas; evaluar los posibles daños o perjuicios que pudieron derivarse de las faltas cometidas; analizar una probable causal de reincidencia; relacionar la conducta infractora con la disposición presuntamente vulnerada y la sanción aplicable. Además, agrega que injustificadamente le impuso las sanciones a partir de un límite máximo, cuando debió realizar una ponderación para determinar un parámetro proporcional y racional.

d) *Que sí reportó en el SIF los gastos que presuntamente omitió registrar de manera oportuna*. El recurrente sostiene que, a diferencia de lo que se señala en la resolución impugnada, sí

---

[5] **Artículo 80.**

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[…]

d) Informes de Campaña:

[…]

VI. Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

reportó los gastos correspondientes en el *SIF*, pero debido a una falla en el sistema la información no se registraba.[6]

e) *Incorrecta determinación de costos en la matriz de precios*. El actor señala que la responsable indebidamente consideró precios presentados por otros partidos políticos que tienen una mayor capacidad económica, los cuales, a diferencia de los partidos locales, pueden adquirir bienes y servicios de mayor calidad. A partir de lo anterior, el actor sostiene que la norma del *Reglamento de Fiscalización* que prevé dicha matriz de precios debe inaplicársele, pues da lugar a valores desproporcionados.

f) *Incorrecta determinación de la capacidad económica del partido infractor*. Para esto se basa en que la responsable:

   i. Omitió considerar que cubrir el monto total de las sanciones le impedirá cumplir los fines constitucionales que tiene encomendados, máxime que en el próximo año habrá elecciones municipales en el estado de Coahuila. En relación a esto, señala que, con motivo de que se ha iniciado la fase preventiva por su posible pérdida de registro como partido político estatal, tendrá que hacerse cargo de los honorarios de la persona encargada de administrar sus cuentas y su patrimonio durante tal fase, lo cual implica un costo de veinte mil pesos mensuales que impacta su capacidad económica.

   ii. Debió ir recalculando la capacidad económica del actor conforme iba imponiendo cada sanción, pues todas iban disminuyendo su posibilidad de afrontarlas.

Por tanto, a continuación se determinará lo siguiente:

a) Si los artículos del Reglamento de Fiscalización empleados en las resoluciones combatidas estaban vigentes.

b) Si se presentaron las irregularidades que el actor señala en el procedimiento de emisión de las resoluciones impugnadas.

c) Si la responsable fundó y motivó de manera suficiente las sanciones.

[6] Cabe mencionar que, después de exponer esta presunta dificultad técnica, el actor agrega: “por lo que solicito la inaplicación de la norma para el caso concreto” –véase foja 26 del cuaderno principal del expediente SM-RAP-62/2017–. Al respecto, esta Sala Regional considera que el recurrente no está efectuando un planteamiento de inconstitucionalidad de alguna norma, pues no desarrolla su argumentación en tal sentido, sino que simplemente considera que no se le debió aplicar la sanción que se le impuso, ante la justificación técnica que expone en su agravio.

d) Si el actor se vio impedido para reportar ciertos gastos debido a una falla en el *SIF*.

e) Si para la realización de la matriz de precios debió tomarse en cuenta la capacidad económica del recurrente.

f) Si se calculó acertadamente la capacidad económica del actor.

4.2 El *Reglamento de Fiscalización* entró en vigor al día siguiente de su aprobación

El partido recurrente alega que las normas en las que se sustentan los actos impugnados aun no entran en vigor, ya que el *INE* omitió publicar en el *DOF* las modificaciones y adiciones hechas al *Reglamento de Fiscalización*.

No tiene razón el actor por lo siguiente:

Las últimas dos reformas al vigente *Reglamento de Fiscalización* fueron publicadas en el *DOF* después de la resolución del Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el *Dictamen Consolidado*.[7]

Sin embargo, existen diversos aspectos de los cuales es posible advertir el pleno conocimiento por parte de los partidos políticos de las modificaciones al *Reglamento de Fiscalización*, aprobadas mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente.

Asimismo, es importante señalar el modelo utilizado por el *INE* para ejercer su facultad reglamentaria en la materia de fiscalización, acorde con la reforma constitucional y legal de dos mil catorce. Lo anterior, puesto que el proceso de creación de normas reglamentarias del *INE* y su vigencia tiene que verse a la luz de la naturaleza, funciones e integración de dicho órgano autónomo.

La Constitución señala en el artículo 41, Base II, que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

[7] Se publicaron el nueve de agosto de este año.

El apartado B, inciso a), numeral 6, de dicho artículo, señala que corresponde al *INE*, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.

Con sustento en los artículos 44, párrafo 1, incisos ii) y jj), así como en el 191, párrafo 1, inciso a) de la *LEGIPE*, corresponde al Consejo General DEL *INE* emitir el reglamento, así como los lineamientos específicos en materia de fiscalización, además de dictar los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le corresponden conforme a la ley aplicable.

En este marco, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG263/2014, por el cual expidió el *Reglamento de Fiscalización* y abrogó el diverso aprobado el cuatro de julio de dos mil once.

Dicho reglamento, si bien ha tenido diversas reformas, adiciones y derogaciones, el mismo se encuentra vigente, teniendo el objeto de establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes.

La fiscalización en materia electoral encuentra la particularidad de buscar establecer el uso efectivo y oportuno de los recursos de partidos, las asociaciones política y candidaturas incluyendo las independientes, y propone un esquema de reglas de seguimiento de realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo, que exigen fluidez en su creación y atienden a una inmediata vigencia a partir de su vinculación con la utilización de los recursos públicos, tanto en períodos ordinarios como en procesos electorales.

Ahora bien, el artículo 4 del *Reglamento de Sesiones* establece que el Consejo General se integra por un presidente, diez consejeros electorales, un consejero del Poder Legislativo por cada fracción parlamentaria ante el Congreso de la Unión, un representante por cada partido político nacional con registro y el Secretario.

Los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de partidos y el Secretario, solo tienen derecho a voz.

Además, el artículo 5 del citado *Reglamento de Sesiones* señala que los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones, en el entendido que solo éstos últimos tendrán derecho a ser convocados a las sesiones; integrar las sesiones como parte del órgano; hacer uso de la voz, y ser formalmente notificados de los acuerdos emitidos.

El artículo 14 del mismo ordenamiento señala que en la convocatoria a sesiones se acompañarán íntegramente los documentos y anexos necesarios para el análisis de los puntos a tratarse en la sesión correspondiente, para que los integrantes del Consejo General cuenten con información suficiente y oportuna.

En este contexto, el Consejo General aprobó las modificaciones al *Reglamento de Fiscalización*, mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente.

En tal proceso de conformación de normas reglamentarias participaron, entre otros, los partidos políticos quienes en virtud del proceso conocieron de forma inmediata las obligaciones a las que son sujetos, ya sea vía notificación automática o a través de la notificación de las modificaciones o engroses respectivos.

Así, debe distinguirse respecto a las modificaciones o acciones reglamentarias, la vigencia relacionada con el tiempo a partir del cual se exige el cumplimiento de la obligación, con el concepto de publicación, el cual se enfoca a su máxima difusión.

En este sentido, para la aprobación de las normas reglamentarias la autoridad administrativa puede determinar la vigencia de forma inmediata a su aprobación, prevaleciendo el principio de certeza, en virtud que los sujetos obligados directos, como lo son los partidos políticos, participan en el momento de su creación y son notificados de manera automática o bien, cuando existen los engroses correspondientes, se les notifica de manera inmediata.

En el caso de demás sujetos obligados directos, estos tienen conocimiento cierto de la norma reglamentaria -que tiene la presunción de ajustarse a los principios de subordinación y reserva legal- a través de los Organismos Públicos Electorales, a quienes el *INE* tiene que dar a conocer las modificaciones reglamentarias, y estos a su vez a todos los sujetos

directos de la fiscalización, como lo son candidatos independientes, cuando se trata de procesos electorales locales.

En el caso de procesos electorales federales, opera similar supuesto pues los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones, o bien el *INE* tendrá la obligación de notificar a quienes se registren como candidatos independientes.

Cabe mencionar que la razón de revisar las operaciones con proveedores es porque prestan sus servicios a petición de los sujetos obligados directos como lo son partidos políticos y candidatos, quienes están compelidos a solicitar que las operaciones se realicen conforme a la normativa electoral, por lo que son éstos quienes les deben de exigir en primera instancia el cumplimiento de las normas, sin que la falta de publicación en el *DOF* impacte en su vigencia y observancia.

Máxime, la obligación de estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores es conocida de manera cierta por los proveedores, toda vez que, en el artículo 7, fracción XXI de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se contempla como delito proveer bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el *INE*.

De esta manera, son sujetos directos de la fiscalización aquellos que manejan o reciben recursos para cuestiones inherentes a la actividad electoral, entre los que están los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes, quienes tienen una relación directa con el Instituto y con los organismos públicos locales, pues necesitan cubrir una serie de requisitos ante dichas autoridades para su reconocimiento, registro, acreditación y operatividad en el sistema electoral, en esa medida la razón de la normatividad es enfocada de manera primordial a dichos sujetos.

Por su parte, en el caso de los sujetos indirectos, éstos no son objeto de regulación de la normativa para la verificación de todas sus operaciones con la diversidad de clientes y proveedores que pudieran manejar, sino que, al realizar operaciones con los sujetos directos, es necesario establecer una serie de mecanismos y controles para la verificación del adecuado cumplimiento de las finalidades de la fiscalización en materia electoral.

La Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-223/2016,[8] al analizar la vigencia y aplicabilidad de diversas disposiciones modificadas por el *INE* al *Reglamento de Fiscalización*, precisó que, en primer término, uno de los artículos del acuerdo que modificó la normativa reglamentaria, estableció que las adecuaciones al *Reglamento de Fiscalización* entrarán en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por el Consejo General.[9]

Por tanto, el aludido acuerdo por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del *Reglamento de Fiscalización*, inició su vigencia al día siguiente de su aprobación.

En segundo término se precisó que, como consecuencia de lo anterior, no resulta aplicable para efectos de inicio de vigencia el artículo que refiere que con la finalidad de dar certeza a los sujetos obligados,[10] debía publicarse en el *DOF* el *Reglamento de Fiscalización* aprobado, pues tal como refiere el propio enunciado normativo, la finalidad de que se publique el citado reglamento, es que la autoridad brindara certeza a los sujetos obligados de las normas contenidas en el mismo, no así que el inicio de su vigencia estuviera supeditado a su publicación en el *DOF*.

Por tanto, el punto de acuerdo referido a dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto a las determinaciones de la autoridad administrativa electoral, debe entenderse bajo la finalidad de dar a conocer el resultado de las impugnaciones que, en su caso, se presenten ante el Tribunal Electoral, haciendo del conocimiento a la sociedad de las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas.

Por otra parte, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal, está integrada por dos

---

[8] En dicho expediente el recurrente señaló como agravio que en cuanto a la vigencia y aplicabilidad de las disposiciones modificadas, el artículo segundo del Acuerdo INE/CG1047/2016 emitido por el Consejo General, que modificó el *Reglamento de Fiscalización*, dispuso su publicación en el *DOF*, en relación con el artículo 7 del Código Fiscal de la Federación; no obstante, al no haber sido publicado, ni la modificación al Reglamento, ni el Complemento *INE*, podrían ser vigentes para los sujetos obligados, beneficiarios o proveedores obligados a expedir las facturas electrónicas con tal disposición, hasta en tanto sea difundido en el medio oficial.

[9] El Consejo General en el acuerdo INE/CG68/2017, señaló:

[…] **SEGUNDO.** El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por este Consejo General.

[10] En el acuerdo INE/CG68/2017, se señaló:
[…] **CUARTO.** A fin de dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto al presente Acuerdo, publíquese en el Diario Oficial el Reglamento de Fiscalización en su integridad, que contendrá las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas en el presente Acuerdo y en el diverso INE/CG875/2016.

elementos (i) las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante,[11] toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".

En este sentido, la Corte ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Por tanto, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado de modificación legal fundamental.

Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que el mencionado principio admite excepciones, una de ellas es que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente,[12] la falta de

---

[11] Jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

[12] Jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la SCJN, de rubro: CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA

cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.

La señalada disposición atiende a las modificaciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales.[13]

De esta manera, las modificaciones realizadas por el Consejo General al *Reglamento de Fiscalización*, en ejercicio de sus facultades, no puede traducirse como una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, pues es la ley la que determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; y el reglamento se enfoca, por consecuencia, al cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos por la ley.

Lo anterior con independencia de que la Sala Superior ha considerado válido que los Reglamentos desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo en acatamiento de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Al respecto, el *Reglamento de Fiscalización* integra en conjunto con la *LEGIPE* y la *LGPP* el marco normativo para la verificación del cumplimiento de obligaciones de diversos sujetos, que especifica la forma de cómo se comprueban los ingresos y egresos de los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, cuestiones que de no atenderse incluso pueden ser consideradas faltas y por ello emitirse alguna sanción.

MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

[13] Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

En este sentido, es posible advertir que las dos últimas reformas al *Reglamento de Fiscalización* no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, puesto que el objeto y finalidad del modelo de fiscalización no fue alterado, estableciendo únicamente cuestiones instrumentales para optimizar la revisión y rendición de cuentas de los sujetos obligados;[14] máxime que, ha sido criterio de la Sala Superior que con relación al principio de jerarquía normativa el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de ésta y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron considerados en el ordenamiento legal.

La ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico y al reglamento solo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión, de modo que, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y sin contradecirla; exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.[15]

En el caso de las leyes emitidas por el Poder Legislativo, las mismas son dirigidas a la población en general, en cambio los acuerdos generales, como el *Reglamento de Fiscalización* inciden en la esfera jurídica de

---

[14] A manera de ejemplo, de conformidad con los artículos 25, párrafo 1, inciso s), 59, 60, 61, 62 de la *LGPP*, es responsabilidad de los partidos políticos elaborar y entregar los informes de origen y uso del financiamiento que les es asignado; que cada partido político es 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 y la Comisión de Fiscalización; que el sistema de contabilidad está conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político, además que debe permitir reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles y reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General; 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; los partidos políticos deben generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios. En el caso de los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deben estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales; efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; estar debidamente registrados en la contabilidad; cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

[15] Es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 30/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Consultable en: http://bit.ly/2wHYET1.

actores específicos, especialmente de los partidos políticos. Asimismo, en el proceso de creación de leyes en sede legislativa únicamente intervienen los integrantes del órgano colegiado; en cambio, los partidos políticos forman parte del Consejo General del *INE*.

Por tanto, no es posible establecer las mismas consecuencias jurídicas entre la falta de publicación de una ley aprobada por el legislativo y el *Reglamento de Fiscalización*, pues incluso, como ya se precisó, la determinación de publicación en el *DOF* tiene finalidades distintas.[16]

Por lo anterior, se considera que el *Reglamento de Fiscalización* que sirvió de base para emitir tanto el *Dictamen Consolidado* como la resolución impugnada, se encuentra vigente y era aplicable.

4.3. La sesión del Consejo General del *INE* fue legal y el *PCP* carece de representación ante dicha autoridad

El actor alega que, de conformidad con el artículo 80, numeral 1, inciso d), fracción VI, de la *Ley de Partidos*, el Consejo General del *INE* tenía seis días para votar el *Dictamen Consolidado* y la resolución correspondiente, pero debido a que existían engroses, durante la sesión del viernes catorce de julio se decretó un receso que pospuso dicha sesión hasta el lunes diecisiete siguiente, lo cual violenta los principios de certeza, objetividad y legalidad.

No tiene razón el recurrente pues, en efecto, la sesión del Consejo General inició en la fecha legal correspondiente, y el hecho de que terminara otro día no trasgrede por sí los principios que expone.

Lo anterior es así porque el propio partido actor reconoce que existieron engroses a los documentos que se analizaban en la sesión, lo cual constituye una causa justificada para que el Consejero Presidente del *INE* decretara un receso, de acuerdo a su facultad que se establece en el artículo 7, inciso f), y a la hipótesis normativa del artículo 17, párrafo 12, del *Reglamento de Sesiones*.[17]

---

[16] Idéntico criterio sustentó la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-207/2017.

[17] **Artículo 7:** El Presidente tendrá las atribuciones siguientes:
…
f) Iniciar y levantar la sesión, además de decretar los recesos que fueren necesarios;
Artículo 17: Párrafo 12. Cuando en el transcurso de la sesión se presenten propuestas, cuya complejidad haga imposible su redacción inmediata, tratándose de asuntos con término legal, el Presidente podrá declarar un receso para que se efectúe el engrose correspondiente, a fin de hacerlo del conocimiento de los integrantes del Consejo y someterlo a votación.

El actor también argumenta que no se le notificó el proyecto del *Dictamen Consolidado* ni sus respectivos engroses, lo que le impidió tener los elementos necesarios para una defensa efectiva; sin embargo, su planteamiento es ineficaz, dado que el *PRC* no tiene representación ante el Consejo General del *INE*.

Dicho Consejo General está integrado por un Consejero Presidente, un Secretario Ejecutivo, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo y los Representantes de los Partidos Políticos Nacionales.[18]

De ahí que en esta integración no toman parte los partidos políticos locales, como lo es el *PRC*, por ello es que no se le notificaron los proyectos y engroses circulados durante la sesión.

Además, no tiene razón el actor cuando aduce que no conoció los elementos necesarios para tener una defensa efectiva pues, aunque no forme parte del Consejo General del *INE*, cierto es que se le notificaron las resoluciones correspondientes –tal como él mismo lo reconoce en sus demandas–, y al conocerlas motivaron la demanda del presente medio de impugnación.

4.4. Las sanciones fueron suficientemente fundadas y motivadas

Contrario a lo que afirma el impugnante, la autoridad responsable sí expuso los fundamentos y motivos que dieron origen a las sanciones impuestas, realizando estudios particularizados para cada tipo de infracciones que siguieron el orden siguiente:

a) Calificación de la falta. En este apartado analizó el tipo de infracción (si se trataba de una acción o de una omisión); las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó; si hubo dolo o culpa por parte del infractor; la trascendencia de las normas transgredidas, donde incluso transcribió las disposiciones pertinentes; los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas; y la condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

b) Imposición de la sanción. Aquí, la autoridad responsable tomó en cuenta la gravedad de la falta, el monto de la irregularidad y la capacidad económica del infractor, a efecto de determinar la

[18] Como se establece en los artículos 4, del *Reglamento de Sesiones,* y 36, de la *LEGIPE*.

cantidad a la que debía ascender la sanción, mencionando siempre los fundamentos legales aplicables.

A partir de lo anterior, se aprecia que no le asiste la razón cuando refiere que la responsable le impuso las sanciones sin tomar en cuenta los factores que señala en su demanda.

Asimismo, tampoco le asiste la razón respecto a que la responsable arbitrariamente fijó las sanciones a partir de un límite máximo, pues tal como se expuso, las cantidades correspondientes fueron calculadas con base en una serie de factores (gravedad de la falta, monto de la irregularidad, la capacidad económica del infractor, etcétera) y no a partir de un límite máximo como erróneamente señala.

4.5. El actor sostiene que no pudo reportar oportunamente ciertos gastos debido a una falla del *SIF*, pero no logra probar esto último ni que haya presentado la información de manera física

La responsable sancionó al *PCP* por no haber registrado oportunamente diversos gastos en el *SIF*. Al respecto, el recurrente afirma que “los gastos fueron reportados y presentados al Sistema Integral de Fiscalización… pero por la deficiencia y el fallo en el sistema, no se podía cargar en e momento que se requería…”.[19]

No le asiste la razón, ya que:

a) En primer lugar, el actor omite presentar medio de prueba alguno en el que se observe que el sistema le impidió realizar el registro oportuno de las operaciones, como pudiera ser una captura de pantalla donde reflejara que existía dicha falla, o bien, que haya levantado el reporte de la incidencia en la Dirección de Programación Nacional.[20]

b) Además, es criterio de este tribunal que ante una imposibilidad técnica de presentar en línea la documentación solicitada, se puede entregar por oficio, adjuntando los medios magnéticos que contengan la información respectiva.[21]

---

[19] Foja 024 del expediente acumulado SM-RAP-62/2017.

[20] La Sala Superior resolvió en este sentido un planteamiento similar (véase la sentencia dictada en los recursos de apelación SUP-RAP-149/2017 y SUP-RAP-151/2017 acumulados).

[21] Véase la tesis LXV/2015, de rubro: “SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN. FORMA DE PROCEDER DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL RESPECTO DE LA INFORMACIÓN ENTREGADA EN SOPORTE FÍSICO, FUERA DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD EN LÍNEA”, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y

4.6. La responsable no estaba obligada tomar en cuenta la capacidad económica del actor para conformar la matriz de precios

El actor alega de manera general que se la responsable le aplicó ilegalmente el artículo 27 del *Reglamento de Fiscalización*, ya que al elaborar la matriz de precios no tomó en cuenta su capacidad económica en relación con la de los partidos políticos nacionales, en cuanto la posibilidad de estos últimos de adquirir bienes y servicios de mayor calidad. A partir de lo anterior, sostiene que la norma del *Reglamento de Fiscalización* que prevé dicha matriz de precios debe inaplicársele, pues da lugar a valores desproporcionados.

No le asiste la razón, conforme a lo siguiente.

En las conclusiones atinentes de la resolución combatida, se explica la forma en que se pudo constatar que el actor omitió reportar ciertos gastos, así como la manera de determinar los costos correspondientes, con fundamento en el citado artículo 27,[22] particularmente tomando el valor más alto extraído de la matriz de precios ahí prevista.

Conforme a dicho precepto, el costo promedio de los gastos se obtiene con bases objetivas, racionales y verificables. Por ello, los bienes y servicios que contiene la matriz de precios reúnen cualidades que los hace

---

Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 122 y 123; así como en la página de internet http://www.te.gob.mx.

[22] **Artículo 27.**

Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados

1. Si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente:
    a. Se deberá identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.
    b. Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
    c. Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado. La información se podrá obtener de cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
    d. Se deberá identificar los atributos de los bienes o servicios sujetos de valuación y sus componentes deberán ser comparables.
    e. Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.
2. Con base en los valores descritos en el numeral anterior, así como con la información recabada durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica deberá elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable.
3. Para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado.

equivalentes, como son: su tipo o clase; el ámbito territorial y temporal en que fueron contratados, así como toda la información trascendente para caracterizar al bien o servicio y en consecuencia su precio.[23]

El párrafo 3º del artículo en comento establece expresamente que cuando un sujeto fiscalizado omita reportar algún gasto, la autoridad está obligada a acudir a la matriz de precios para, a partir de la información homogénea y comparable que la conforma, tomar el valor más alto.

Como puede apreciarse, la disposición sujeta a estudio no establece que deba tomarse en cuenta la capacidad económica de los partidos locales en comparación con los partidos nacionales y sus posibilidades de adquirir bienes de mayor calidad, como lo estima el recurrente, de ahí que su planteamiento carezca de sustento.

Además, debe recordarse que cuando la autoridad fiscalizadora descubre gastos que no le fueron reportados, se presume que el sujeto obligado intentó obstaculizar su labor, lo cual podría hacer nugatoria la fiscalización de los recursos, poniéndose en riesgo la transparencia y rendición de cuentas, así como el equilibrio en la contienda electoral.

Por ello, la Sala Superior ha considerado que asignar el valor más alto de la matriz de precios para la valuación de los gastos no reportados es una medida:[24]

- **Razonable**, dado que con ella se pretende inhibir o disuadir la evasión del régimen de fiscalización de la autoridad;
- **Necesaria**, ya que persigue la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos que realizan los partidos políticos con el financiamiento público; y
- **Proporcional**, en la medida en que sólo se aplica cuando el sujeto obligado no reporta gastos que han sido erogados.

Por todo lo anterior, el actor no tiene razón cuando alega que los costos que sirvieron como base para sancionarlo son exagerados e irracionales, pues son consecuencia directa de su omisión de reportar gastos, lo cual puso en riesgo la transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.

---

[23] Véase la sentencia del expediente SUP-RAP-47/2017.

[24] Criterio que adoptó la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-277/2015.

4.7. La responsable calculó adecuadamente la capacidad económica del infractor

En la resolución impugnada, se fijó la capacidad económica del partido actor con base en el financiamiento público que le fue asignado para actividades ordinarias en el presente año.

Inconforme con ello, el actor se queja de que la responsable:

a) Omitió considerar que cubrir el monto total de las sanciones le impedirá cumplir los fines constitucionales que tiene encomendados, máxime que en el próximo año habrá elecciones municipales en el estado de Coahuila. En relación a esto, señala que, con motivo de que se ha iniciado la fase preventiva por su posible pérdida de registro como partido político estatal, tendrá que hacerse cargo de los honorarios de la persona encargada de administrar sus cuentas y su patrimonio durante tal fase, lo cual implica un costo de veinte mil pesos mensuales que impacta su capacidad económica.

b) Debió ir recalculando la capacidad económica del actor conforme iba imponiendo cada sanción, pues todas iban disminuyendo su posibilidad de afrontarlas.

No le asiste la razón al recurrente, conforme a lo que se expone a continuación.

En relación al primer argumento, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior[25] que es inadmisible la pretensión de eludir el pago de sanciones económicas impuestas, sobre la base de que el monto total excede el financiamiento público que el infractor recibe para sus actividades ordinarias permanentes en el año en curso, porque aquéllas derivan de conductas reprochables en términos de la legislación electoral vigente. Incluso, la Sala Superior ha sostenido que si ante la imposición de sanciones el partido deja de recibir la totalidad de la ministración que por concepto de financiamiento público le corresponde, ello atiende a su responsabilidad en la comisión de conductas, cuya gravedad fue valorada por la autoridad electoral y calificada de manera que ameritaba la imposición de la sanción correspondiente.

25 Véanse, por ejemplo, las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-397/2016, SUP-RAP-407/2016, SUP-RAP-416/2016, SUP-RAP-437/2016 y SUP-RAP-443/2016.

Lo anterior, es acorde con el sentido y efecto disuasivo que deben tener las sanciones, ya que entenderlo de manera distinta generaría incentivos contrarios a los efectos que se buscan con su imposición.

Por estas razones, no puede acogerse la petición del actor consistente en ir recalculando a la baja su capacidad económica conforme se le imponga cada sanción, pues ello implicaría aceptar que deben fijarse multas menores en razón de que la capacidad económica de los partidos disminuye por las sanciones derivadas de sus propias conductas contrarias a la ley, lo cual atentaría contra el principio general de derecho que señala que *nadie puede beneficiarse de su propio dolo o delito, ni beneficiarse de su propia negligencia*.[26]

Con independencia de lo anterior, debe destacarse que, en el presente caso, la autoridad responsable valoró la importancia de garantizar que el partido contara con al menos la mitad de sus ministraciones mensuales por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias, pues determinó que el Organismo Público Local que realizaría los cobros mensuales correspondientes no podría descontar un importe mayor al cincuenta por ciento de dicho financiamiento.

Aunado a esto, la condición socioeconómica del infractor no se liga necesaria o exclusivamente a los recursos del año o ejercicio en el cual cometió la falta o fue sancionado, incluso, como lo ha dejado en claro la Sala Superior, podría y estaría llamado a hacer uso de otras fuentes de ingresos (como las aportaciones privadas) para cubrir las sanciones impuestas como consecuencia de su propio actuar.

5. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **confirman,** en lo que fueron materia de impugnación, las resoluciones impugnadas.

SEGUNDO. Agréguese copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente acumulado SM-RAP-62/2017.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívense estos expedientes como asuntos concluidos; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

[26] En este sentido se ha pronunciado esta Sala Regional, por ejemplo, al resolver los recursos de apelación SM-RAP-18/2017, SM-RAP-20/2017, SM-RAP-21/2017, SM-RAP-23/2017 y SM-RAP-24/2017.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos de la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

MAGISTRADO **MAGISTRADO**

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ **JORGE EMILIO SÁNCHEZ- CORDERO GROSSMANN**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CATALINA ORTEGA SÁNCHEZ