

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-207/2017

RECURRENTE: COALICIÓN INTEGRADA POR LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, NUEVA ALIANZA Y ENCUENTRO SOCIAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO OCHOA, ISMAEL ANAYA LÓPEZ, MÓNICA LOURDES DE LA SERNA GALVÁN, ADRIANA FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, LUIS MARTÍN FLORES MEJÍA, MAGIN FERNANDO HINOJOSA OCHOA, DAVID JIMÉNEZ HERNÁNDEZ Y JOSÉ ANTONIO PÉREZ PARRA.

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil diecisiete.

Sentencia en la que se **modifica** la resolución del Consejo General del INE, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión del informe de campaña de los ingresos y gastos del candidato a gobernador correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA y PRESUPUESTOS procesales.	4
III. ESTUDIO DE FONDO.....	5
TEMA I. Registro y monitoreo de espectaculares y propaganda en vía pública.....	5
TEMA II. Método para determinar el valor del gasto no reportado (matriz de precios).....	30
TEMA III. Avisos de contratación y registro extemporáneo de contratos.	39
TEMA IV. Facebook.	50
TEMA V. Omisión de reportar gastos de casas de campaña.	86
TEMA VI. Reporte de gasto operativo de repartidores de propaganda (brigadistas).....	89
TEMA VII. Omisión de rechazar aportación.....	92
TEMA VIII. Modificación del dictamen consolidado sobre gastos de representantes.	96
TEMA IX. Aplicación discrecional de criterios que redujeron significativa las multas al PAN, PRD y MORENA.	99
TEMA X. Multa excesiva para el PVEM.	101
IV. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN	103
RESUELVE	104
VOTO PARTICULAR	107

GLOSARIO

Coalición:	Coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social.
Comisión de Fiscalización:	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Dictamen:	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 al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
IEEM:	Instituto Electoral del Estado de México.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
NA:	Partido Nueva Alianza.
PES:	Partido Encuentro Social.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Reglamento de sesiones:	Reglamento de sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Resolución:	Resolución 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 del candidato al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

I. Procedimiento de fiscalización.

1. **Calendario del proceso electoral ordinario 2016-2017.** El dos de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del IEEM, aprobó el calendario del proceso electoral ordinario 2016-2017.

2. Convenio de coalición. El dos de febrero¹ el Consejo General del IEEM aprobó el registro del Convenio de Coalición integrada por el PRI, PVEM, NA y PES para contender en el proceso electoral ordinario 2016-2017, para elegir gobernador del Estado de México, para el periodo comprendido del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete al quince de septiembre de dos mil veintitrés.

3. Registro de candidato común. El dos de abril el Consejo General del IEEM aprobó el acuerdo por el que se registró la candidatura del ciudadano Alfredo del Mazo Maza al cargo de gobernador constitucional del Estado de México para el periodo comprendido del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete al quince de septiembre de dos mil veintitrés, que postuló la Coalición.

4. Sesión para análisis del proyecto. El catorce de julio, el Consejo General del INE había acordado en el orden del día la aprobación del proyecto del Dictamen, sin embargo, el referido punto no fue abordado y se decretó un receso de cuarenta y ocho horas.

5. Resolución de sanción. Acto impugnado. El diecisiete de julio, el Consejo General aprobó la resolución del Dictamen y la Resolución.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el veinticinco de julio la Coalición interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable.

2. Recepción y turno. El treinta de julio, se recibió en este Tribunal la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, integró el expediente **SUP-RAP-2017/2017**, y lo turnó a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

¹ Salvo aclaración en contrario todas las fechas se referirán al año dos mil diecisiete.

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

II. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.

A. Competencia. El Tribunal ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso², pues se trata de un recurso de apelación por el que se controvierte una resolución del Consejo General, órgano central del INE, mediante el cual se le imponen a la Coalición diversas sanciones derivadas de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el Estado de México.

B. Condiciones procesales.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se hace constar el nombre de la recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución impugnada se emitió el diecisiete de julio, se le notificó a la Coalición el veintiuno siguiente, por lo que el plazo de cuatro días para la presentación transcurrió del veintidós al veinticinco de julio³ y la demanda se presentó el último día del plazo.

² Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

³ Al tratarse de un asunto vinculado con el proceso electoral en curso y conforme al artículo 7 de la Ley de Medios, todos los días y horas son hábiles.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por una Coalición de partidos políticos a través de su representante ante el Consejo General del INE, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado, acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

4. Interés para interponer el recurso. Se estima que en el presente caso se cumple el requisito en análisis, pues se trata de una Coalición que solicita a esta Sala Superior que se revoque la resolución dictada por la autoridad nacional electoral que lo sancionó por supuestas irregularidades en los informes de campaña de los ingresos y gastos al cargo de gobernador.

5. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

III. ESTUDIO DE FONDO.

TEMA I. Registro y monitoreo de espectaculares y propaganda en vía pública.

1. Resolución impugnada.

El Consejo General del INE, a partir de lo motivado en las conclusiones 20, 21, 24 y 25 del Dictamen impugnado, determinó que la Coalición omitió reportar diversos gastos en periodo de campaña, entre otros, espectaculares y propaganda en vía pública, a favor de su candidato a Gobernador en el Estado de México.

En la conclusión 20, le impuso \$3,595,202.84, divididos de la siguiente forma: al PRI \$2,153,166.98 (59.89% del total); al PVEM \$450,838.44 (12.54% del total); al PNA \$462,343.08 (12.86% del total); y al PES \$528,854.34 (14.71% del total); a través una reducción del 50% de la

ministración mensual por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.

En la conclusión 21, el monto total es de \$26,336,572.19: al PRI \$15,772,973.08 (59.89% del total); al PVEM \$3,302,606.15 (12.54% del total); al PNA \$3,386,883.18 (12.86% del total); y al PES \$3,874,109.77 (14.71% del total); significando a cada uno una reducción del 50% de la ministración mensual.

En la conclusión 24, el monto total es de \$16,272,770.33: al PRI \$9,745,762.15 (59.89% del total); al PVEM \$2,040,605.40 (12.54% del total); al PNA \$2,092,678.26 (12.86% del total); y al PES \$2,393,724.51 (14.71% del total); significando a cada uno una reducción del 50% de la ministración mensual.

En la conclusión 25, el monto total es de \$22,446,820.41: al PRI \$13,443,400.74 (59.89% del total); al PVEM \$2,814,831.28 (12.54% del total); al PNA \$2,886,661.10 (12.86% del total); y al PES \$3,301,927.28 (14.71% del total); significando a cada uno una reducción del 50% de la ministración mensual.

2. Planteamiento general y metodología.

En relación a estas conclusiones, el actor expresa fundamentalmente tres tipos de alegatos: **A.** Correspondientes al registro de operaciones de propaganda, **B.** Vinculados a que el monitoreo de espectaculares fue incorrecto, y **C.** Argumentos sobre individualización de determinadas sanciones. Estos temas se analizan en el orden expuesto.

A. Registro de operaciones de propaganda.

A.1. Estudio de alegatos genéricos sobre supuesta omisión de análisis de la documentación y de respuestas sobre propaganda en vía pública.

La Coalición sostiene que la autoridad responsable omitió revisar toda la documentación aportada, mediante la cual informó sobre la propaganda colocada en vía pública.

Asimismo, la Coalición afirma haber informado de manera completa sobre esos gastos, mediante las pólizas incorporadas en el SIF y al responder las observaciones relativas al monitoreo tanto del primer como del segundo periodo.

Por un lado, se desestima lo planteado por la Coalición apelante, porque sus alegaciones son genéricas, dado que ni siquiera identifica con precisión la documentación y en relación con qué propaganda electoral concreta se dejó de analizar.

Asimismo, la Coalición no enfrenta las consideraciones con base en las cuales, la responsable determinó tener por no atendidas las observaciones que realizó en su momento el actor.

De igual forma, la Coalición no identifica los espectaculares concretos en los que se realizó un cambio de contenido, reportado incorrectamente como propaganda diferente.

En efecto, en la resolución consta que la autoridad electoral requirió al partido sobre documentación faltante, para garantizar su derecho de audiencia y advertirle sobre su posible incumplimiento, para que el actor tuviera oportunidad de defensa.

Asimismo, consta que la responsable realizó un análisis de las respuestas correspondientes.

Sin embargo, el actor sólo se limita a señalar genérica y dogmáticamente que no se revisó su documentación, pero ni siquiera menciona a cuál se refiere.

Incluso, en sus alegatos no controvierte las consideraciones que tuvo la responsable para concluir que determinados testigos no fueron respaldados con documentación comprobatoria.

Sin que obsten las tablas que presenta en soporte anexo, porque con ello no se explica de qué manera enfrenta las consideraciones específicas de la responsable, pues solamente se trata de una imagen gráfica, y con algunos señalamientos de presunta duplicidad o entrega de recibos, sin que se aporten elementos para tener demostrado el registro de determinadas operaciones en específico.

Por último, la Coalición en términos generales (con excepción de los casos que se analizan enseguida), acompaña el soporte probatorio para demostrar que no existió una omisión en el reporte.

Ello, aun cuando, en términos del Manual de Procedimientos del SIF,⁴ los partidos políticos tienen las cuentas y contraseñas de los usuarios del sistema, quienes a su vez podrán asignar cuentas de usuario como capturistas a las personas que determine el propio sujeto obligado, de manera que el partido puede consultar las pólizas que han sido cargadas, e imprimirlas, con lo cual, en caso de tener razón, podía obtener la constancia de que la operación fue realizada, para que esta Sala Superior estuviera en posibilidad de verificar en el SIF, si determinada operación fue o no registrada y si, en su caso, se adjuntó la documentación respectiva.

De lo contrario, el análisis de los agravios expuestos por el partido político resultará inviable, ya que esto implicaría una revisión oficiosa de la totalidad de la documentación que para cada tipo de elección y candidato se encuentre en el sistema.

Esta conclusión en modo alguno implica la imposición de una carga probatoria desproporcionada o de difícil cumplimiento en perjuicio de los

⁴ Consultable en la dirección electrónica: http://portalantior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIF/docs/Manual_de_Procedimientos_SIF.pdf

sujetos obligados, pues estos tienen en todo momento acceso al SIF, mediante el cual pueden obtener la información necesaria para respaldar cada una de sus operaciones, y con ello preconstituir la prueba para en caso de controversia contar con los elementos necesarios para acreditar el cumplimiento de sus afirmaciones en la instancia jurisdiccional.⁵

Sin embargo, como se anticipó, en el caso no se acompañan las comprobaciones de las irregularidades que sostiene incurrió la responsable, teniendo en su posibilidad la información correspondiente.

A. 2. Estudio de los casos identificados por la Coalición sobre propaganda en vía pública.

Se analizan a continuación los argumentos que expone el actor en supuestos individualizados de las cuatro conclusiones controvertidas:

i. Conclusión 20.

El actor señala lo siguiente en cuanto a la propaganda que la responsable tiene como no reportada:

Conclusión 20	Argumentos de la recurrente
44 espectaculares	En el Anexo 1-A de la demanda, se contiene la imagen de la propaganda y la póliza de gastos. En el Anexo 1-B también se identifica el supuesto acontecido, la póliza de egreso, la factura y el proveedor
3 carteleras	

En su dictamen, la responsable estableció que atendió las aclaraciones que realizó el sujeto observado, en su oficio COA/EDOMEX/001, y consideró atendibles las consistentes al registro de gastos, tales como evidencia de pago, y casos duplicados.⁶

Sin embargo, según la responsable, en el caso de pólizas, no se identificó que el testigo observado correspondiera con los reportados en la contabilidad, detallando la relación correspondiente en el anexo 2 del

⁵ Criterio contenido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-422/2016.

⁶ Precisa la responsable que son los supuestos identificados en el anexo 2, en la columna "Referencia Dictamen" señalados con los números (1) y (2).

dictamen⁷, y concluyó que con tales testigos no aclarados, cuantificó los gastos no reportados.

Esta Sala Superior considera que no asiste la razón al actor.

En su demanda, el actor acompaña a su demanda un anexo (1-A) por el cual hace una comparativa visual de algunos reportes de propaganda y en algunos casos manifiesta supuestos números de factura y aparente duplicada. Asimismo, manifiesta que otro anexo (1-B) se localiza el supuesto acontecido, la póliza y la factura.

Sin embargo, estos comparativos no están relacionados de forma precisa con la omisión de la entrega de las pólizas identificadas por la responsable en su anexo 3 como **no atendidas**, aunado a que la Coalición no acompaña el soporte probatorio de tales afirmaciones.

En tanto, en relación a los casos siguientes:

Conclusión 20	Argumentos de la recurrente
4 vinilonas	Reportadas en la póliza de egresos 21, factura A919, correspondiente a 110,000 metros cuadrados.
454 pintas de bardas	Reportadas en la póliza de egreso 54, factura A-57, por un número de 1106 bardas
20 parabuses	Reportada en la póliza de egresos 53, factura 5013515, relativa a la contratación de 103 parabuses
17 rotulaciones de vehículos	Reportada en la póliza de egresos 51, factura 918, correspondiente a la publicidad de 408 vehículos empleados como medios de transporte.

El actor tampoco precisa a que supuesta póliza o factura corresponde el pago de los números de ID que corresponde a cada supuesto señalado, es decir, no identifican que casos concretos son los que pretende demostrar que acreditó la comprobación

Tampoco controvierte los casos concretos que la responsable identificó en el anexo 2, señalados con el número (3), que tuvo por no atendidas.

ii) Conclusión 21

En relación a esta conclusión, el actor manifiesta lo siguiente:

⁷ Los supuestos identificados en el anexo 2, en la columna "Referencia Dictamen" señalados con el (3).

Conclusión 21	Argumentos de la recurrente
234 espectaculares	El anexo 2-A contiene una comparación de lo dictaminado por el Instituto y lo reportado, ello a fin de precisar la póliza y la identificación de la muestra. En el anexo 2-B también se identifica el supuesto acontecido, la póliza, factura y proveedor.
7 muebles urbanos de publicidad	
12 vinilonas y 15 lonas	Reportadas en la póliza de egresos 21, factura A919, correspondiente a 110,000 metros cuadrados.
1226 pintas de bardas	Reportadas en la póliza de egreso 157, factura A49, por un número de 3395 bardas
1 vehículo de perifoneo	Reportado en la póliza de egresos 78, factura 49
1 rotulación de vehículo y 5 rotulaciones de autobuses	Reportada en la póliza de egresos 52, factura 129, correspondiente a la publicidad de 358 vehículos rotulados.
7 muebles urbanos de publicidad	Reportado mediante póliza de reclasificación 6, generado por un error en el registro de la cuenta contable en la cual se aludió a la póliza 76, factura 2329, correspondiente a 20 inmuebles urbanos.
16 parabuses	Reportada en la póliza de egresos 79, factura 5013707, relativa a la contratación de 94 parabuses
1 publicidad móvil	En la respuesta al oficio de errores y omisiones del segundo periodo, se precisó que esa propaganda no benefició al candidato a gobernador

Sin embargo, con ello no enfrenta el análisis de la autoridad fiscalizadora electoral.

Esto, porque la autoridad responsable precisó, de igual forma que en el punto anterior, que dio vista al sujeto obligado, y éste dio respuesta a las observaciones a través del oficio COA/EDOMEX/002, y con base en su contestación, tuvo por atendidas algunas precisiones en rubros correspondientes al registro de gasto y duplicados, identificados en el anexo 3 de dicha conclusión.⁸

Asimismo, estableció que en varios casos las observaciones no fueron atendidas, porque los testigos identificados no coincidieron con los reportados en la contabilidad, y también señaló que si bien el sujeto obligado manifestó tener desconocimiento de la contratación de los mismos, los testigos detectados tenían el nombre del candidato y la fecha de la jornada electoral, lo cual implicó un beneficio a su campaña.⁹

Derivado de lo anterior, procedió a cuantificar los gastos no reportados.

Estas argumentaciones que sirvieron de base no son controvertidas por el apelante, y no identifica con precisión cuales supuestos identificados

⁸ Los supuestos identificados en el anexo 3, en la columna "Referencia Dictamen" señalados con los números (1) y (2).

⁹ Los supuestos identificados en el anexo 3, en la columna "Referencia Dictamen" señalados con los números (3) y (4).

por la responsable son erróneos y acompañar la documentación comprobatoria, como antes se ha explicado.

Por otra parte, el actor afirma que la responsable sancionó como egreso no reportado, bajo el contexto de *cartelera*, propaganda que correspondía a *Mupis*, y remite a un anexo donde identifica presentas irregularidades sobre pólizas, facturas y proveedores, sin embargo, el actor es omiso en señalar qué casos particulares son los presuntamente son erróneos y es confundida la publicidad señalada.

iii) Conclusión 24

En esta conclusión, el actor señala que, en la respuesta al oficio de errores y omisiones, se mencionaron inconsistencias al monitoreo del primer periodo realizado por el Instituto local, sin embargo, la autoridad llegó a la incorrecta conclusión que en 199 espectaculares se había omitido la presentación de los testigos, y que su afirmación está probada con los anexos 3-A y 3-B de su demanda.

Es **inoperante** el planteamiento.

Esto, porque la responsable otorgó la debida garantía de audiencia del sujeto obligado, mismo que contestó en el oficio COA/EDOMEX/001, y esto fue atendido por la responsable.

Ello, porque la autoridad señaló que la información monitoreada por el IEEM fue validada.

En lo que respecta a la identificación de testigos, atendió las observaciones del sujeto obligado, relativas al registro de gasto, publicidad que correspondió a procesos electorales pasados y que no benefició al candidato postulado en el proceso actual, y casos duplicados.¹⁰

¹⁰ Los supuestos identificados en el anexo 5, en la columna "Referencia Dictamen" señalados con los números (1), (2) y (3).

Sobre las observaciones no atendidas, se procedió a cuantificar los gastos no reportados.

Esto es, como puede advertirse, contrario a lo manifestado por el actor, la responsable sí se pronunció sobre las observaciones de la Coalición, y en el presente recurso, no controvierte los casos concretos ni identifica los testigos que la autoridad precisó como no reportados.

Asimismo, como en los casos anteriores, los anexos presentados son relaciones que se pretende identificar las imágenes de los testigos y una relación donde se mencionan datos como pólizas o facturas, pero omite identificar los casos concretos que la responsable en su anexo 5, e identificó como no reportados, y acompañar el respaldo probatorio, consistente en los acuses del sistema correspondientes.

Por otra parte, el actor afirma que la responsable sancionó como egreso no reportado, bajo el contexto de *espectaculares*, propaganda que correspondía a *vinilonas*.

Este señalamiento es genérico, porque si bien remite a un anexo, no identifica circunstancias precisas y soporte probatorio, para sostener que la propaganda corresponde en realidad a lonas y no espectaculares.

Asimismo, no controvierte el hecho señalado por la responsable, que las mantas que rebasen las medidas de doce metros serán consideradas como panorámicos.¹¹

iv) Conclusión 25

En relación a esta conclusión, el actor señala lo siguiente:

Conclusión 25	Argumentos de la recurrente
313 espectaculares	El anexo 4-A contiene una comparación de lo dictaminado por el Instituto y lo reportado, ello a fin de precisar la póliza y la identificación de la muestra. En el anexo 4-B también se identifica el supuesto acontecido, la póliza, factura y proveedor.

¹¹ De conformidad al artículo 210 del Reglamento de Fiscalización.

Conclusión 25	Argumentos de la recurrente
69 mantas	Reportadas en la póliza de egresos 41, factura 41, correspondiente a 389.13 metros cuadrados.
2590 pintas de bardas	Reportadas en la póliza de egreso 157, factura 49, por un número de 3427 bardas
7 muebles urbanos de publicidad	Reportadas en la póliza de egreso 44, factura 263, por un número de 31 muebles urbanos
123 parabuses	Reportada en la póliza de egresos 53, factura 5013515, relativa a la contratación de 131 parabuses
72 rotulaciones de autobuses	Reportada en la póliza de corrección de Diario 1, referente a las facturas 128 y 129, relativas a rotulación de autobuses en un número mayor al observado por el Instituto.

La autoridad responsable, como en las conclusiones anteriores, expresa que otorgó la garantía de audiencia al sujeto obligado, respondiendo éste con el oficio COA/EDOMEX/002.

En el dictamen, la responsable señaló que, en el caso de testigos observados correspondientes a propaganda, que implicaba un beneficio al otrora gobernador de la coalición la propaganda genérica y de otros procesos electorales. En éstas, las observaciones relativas al registro del gasto y duplicidad de testigos, quedaron atendidas.¹²

Sin embargo, como en los casos anteriores, en el tema referente a pólizas, no se identificaron que los testigos observados correspondieran con los reportados en la contabilidad, detallando la relación correspondiente en el anexo 6 del dictamen¹³, y concluyó que con tales testigos no aclarados, cuantificó los gastos no reportados.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la Coalición, con sus argumentos y anexos, no controvierte y demuestra que los supuestos identificados en el anexo 6, en la columna “Referencia Dictamen” señalados con el número (3), que sirvieron de base para contabilizar la propaganda no reportada, son erróneos.

Esto, porque como en los casos anteriores, sólo acompaña los anexos en los que hace una comparación visual de algunos reportes de propaganda, y la mención de la entrega de las pólizas, pero no identifica los casos concretos y el soporte probatorio para controvertir

¹² Los supuestos identificados en el anexo 5, en la columna “Referencia Dictamen” señalados con los números (1) y (2).

¹³ Los supuestos identificados en el anexo 6, en la columna “Referencia Dictamen” señalados con el (3).

los casos en los cuales la responsable en su anexo determinó como no atendidas y que son la base para cuantificar los gastos no reportados.

A.3. Garantía de audiencia.

El recurrente señala que hizo del conocimiento diversas inconsistencias en los monitoreos, ello mediante las respuestas a los oficios de observaciones de errores y omisiones de primer y segundo periodo. Sin embargo, señala que el INE afectó su derecho audiencia, porque no le hizo saber las inconsistencias sino hasta la elaboración del Dictamen consolidado.

El agravio es **infundado**, porque el derecho de audiencia se agota con la notificación del oficio de errores y omisiones, y con ello la oportunidad de aportar la documentación comprobatoria o manifestar lo que a su derecho conviniera, siendo hasta el Dictamen consolidado cuando se emite la respuesta a lo manifestado.

En efecto, si durante la revisión de los informes se advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, la autoridad fiscalizadora tiene el deber de notificar al sujeto obligado para que, en un plazo de cinco días, tratándose de la revisión de informes de campaña, presente la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones que estimen pertinentes.¹⁴

Los sujetos obligados tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y egresos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad Técnica las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.¹⁵

¹⁴ Conforme a lo señalado en el artículo 291, en sus párrafos 1 y 3 del Reglamento de Fiscalización.

¹⁵ Artículo 295, párrafo 1, del Reglamento.

En tanto, sólo en el caso de informes anuales ordinarios, se prevé la posibilidad de un segundo oficio de errores y omisiones, **no así para los informes de campaña.**¹⁶

Esto es, se puede apreciar que la norma electoral establece el derecho de los partidos políticos, de que en el proceso se les den a conocer los posibles errores, inconsistencias, discrepancias o irregularidades que se pudieran haber cometido, con la finalidad de que éstas puedan ser subsanadas y aclaradas.

En el caso en estudio, se advierte que se respetó su derecho de audiencia, e inclusive en algunos casos donde señala supuestos particulares, en su demanda transcribe la parte conducente de la resolución impugnada, donde la responsable dio respuesta a sus observaciones.

Por otro lado, si el disenso de la Coalición se limita a que, a su parecer, no se dio una respuesta previa sino hasta la emisión de dictamen, y ésta se dio de forma genérica.

Contrario a lo que aduce el apelante, en el caso de la fiscalización de informes de ingresos y gastos de campaña, el procedimiento previsto en la normativa electoral no prevé que la autoridad fiscalizadora esté obligada a notificarle deficiencias o aclaraciones respecto de su respuesta al oficio de errores y omisiones.

En este sentido, la autoridad responsable no incurrió en una irregularidad, pues el derecho de audiencia de una entidad fiscalizada se agota con el oficio de errores y omisiones y la oportunidad de aportar la documentación comprobatoria o manifestar lo que a su derecho conviniera.¹⁷

¹⁶ Artículo 294 del Reglamento.

¹⁷ Similar criterio se sostuvo al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-148/2017 y SUP-RAP-150/2017: "Es importante resaltar que la función realizada por la autoridad fiscalizadora consiste en verificar la información proporcionada por los sujetos regulados, por lo que, en el proceso de revisión de los informes de recursos de los partidos políticos, su facultad de investigación es utilizada únicamente con el propósito de recabar información que le permita verificar la autenticidad de la información rendida y no, como

A.4 Cambio de contenido en los anuncios espectaculares “denominado cambio de arte”.

El actor manifiesta que determinados espectaculares fueron contratados por el tiempo de la campaña, y se acordó la posibilidad de realizar hasta tres cambios en el arte mostrado, motivo por el cual un mismo espectacular pudo tener diferente contenido en diversos periodos.

El agravio es **inoperante**, porque el señalamiento es genérico, pues el actor no identifica en su demanda a qué casos concretos se refiere y con qué elementos de prueba puede sostener sus afirmaciones.

En efecto, el actor únicamente refiere que la responsable debió analizar las ubicaciones y el periodo contratado de cada espectacular, y que, al omitir actuar de esa forma, se consideró como gastos no reportados espectaculares en los que sólo hubo un “cambio de arte,” sin hacer un análisis exhaustivo de cada espectacular.

Sin embargo, se reitera, no identifica con precisión qué espectaculares fueron reportados y cuales gozaban de la posibilidad de realizar un cambio de contenido.

Tampoco expone qué elementos de prueba aportó y no fueron valorados, identificando de forma concreta qué espectaculares están bajo el supuesto que aduce, así como cuántos cambios de publicidad se dieron y en qué periodos, aun cuando le resultaba posible con relativa facilidad, al ser el contratante de la publicidad.

pretende el recurrente, con el propósito de subsanar las deficiencias del informe rendido por el partido, pues no es un procedimiento de naturaleza inquisitiva.

Del mismo modo, se precisa que aún y cuando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento de Fiscalización, una vez iniciado el procedimiento de revisión, con la finalidad de cumplir de manera estricta con la garantía de audiencia, la Unidad Técnica debe informar a los partidos políticos de aquellos errores y omisiones técnicas, que hubiera detectado respecto de la información proporcionada, dicha atribución no implica la obligación por parte de la autoridad de requerir de forma reiterada la información que sea necesaria para cumplimentar el informe de los partidos políticos.

Lo anterior, porque lo dispuesto por la norma referida tiene como único propósito asegurar el cumplimiento del derecho de audiencia, al otorgarse a los sujetos obligados la posibilidad de realizar las manifestaciones y alegaciones que estime pertinentes y, en su caso, ofrecer las pruebas conducentes con la finalidad de acreditar el cumplimiento de su obligación, no así el de recabar información con el objeto de cumplimentar el informe rendido.”

B. Errores en el monitoreo.

B.1. Estudio de alegatos genéricos sobre monitoreo.

La Coalición señala que la autoridad responsable actuó indebidamente, porque en el dictamen acepta la existencia de irregularidades, como testigos duplicados y errores, sin embargo, los incluye como base de la sanción.

Estos alegatos son **inoperantes**.

En primer lugar, porque la autoridad al detectar en las conclusiones 20, 21, 24 y 25, que algunos testigos de monitoreo estaban duplicados, expuso que fueron atendidos junto con sus observaciones, y no fueron tomados en cuenta para la aplicación de sanciones, sin que la actora precise qué observaciones no fueron atendidas o los casos concretos de duplicidad que fueron en su caso contabilizados en su perjuicio.

De igual forma, no le asiste la razón al actor cuando expresa que el hecho que la responsable detectó testigos duplicados, se podía inferir que había un mayor número de propaganda duplicada, y consecuentemente todo el monitoreo es erróneo.

Esto, porque además que la propia autoridad, sí identificó los casos duplicados, y los valoró para emitir sus conclusiones, no puede inferirse que la existencia de algunas duplicidades traiga como consecuencia directa que todo el monitoreo esté equivocado.

Asimismo, el actor tampoco controvierte lo señalado por la autoridad responsable, en el sentido que la información entregada por el IEEM en su monitoreo ya había sido validada, por ende, estaba en posibilidad de notificarse a los sujetos obligados, y con ello le corrió traslado para que manifestara lo conducente.

B. 2. Estudio de alegatos específicos sobre monitoreo

El apelante identifica casos concretos en los cuales estima el monitoreo realizado por la autoridad fiscalizadora fue incorrecto.

En ese sentido, se analizan en primer lugar los casos en los que carece de razón, y enseguida aquellos en los que resultan fundados sus agravios.

B.2.1 Casos en los cuales es infundado el agravio sobre espectaculares que le reportaron beneficio.

El actor señala los testigos ID 117150, ID 145330 y ID 146053, correspondientes a la conclusión 25, y manifiesta que en su oportunidad informó a la responsable que no contrató dichos espectaculares, sin embargo, se le sancionó respecto de dicha propaganda.

El soporte mencionado es el siguiente:



INE
Instituto Nacional Electoral

Sincronización del 16/05/2017
Al 16/05/2017

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares

Reporte de recorrido

Usuario Ieem Fecha Encuesta: 5/16/2017

Periodo Electoral	CAMPANA
Ambito	Local
Partido Político	COALICION PRI PVEM NUAL PES
Otro Partido	
Nombre Candidato	ALFREDO DEL MAZO MAZA
Descripción del Cargo	GOBERNADOR
Otro Cargo	
Lista / Versión	SIN VERSION
Observaciones	

Tamaño Ancho: 15 metros, alto: 4 metros




Id Encuesta: 117150 - Ticket: 79535 - Estatus: No autorizado

Entidad	MEXICO
Municipio	NICOLAS ROMERO
Colonia	SAN ISIDRO LA PAZ
Calle	CARRETERA TLALNEPANTLA - NICOLAS ROMERO
Número	SIN NUMERO
Entre calle	GARDENAS
Y Calle	LUIS PROCUÑA
C.P.	54477
Referencia	PUENTE PEATONAL. FRENTE A ELEKTRA
Distritos Federales	
Distritos Locales	DISTRITO XLIV

Tipo Anuncio






Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares

Sincronización del 18/05/2017
Al 18/05/2017

Reporte de recorrido

Usuario: iem Fecha Encuesta: 5/18/2017

Id Encuesta: 14530 - Ticket:107715 - Estatus:No autorizado

Período Electoral: CAMPAÑA
 Ámbito: Local
 Partido Político: COALICIÓN PRI PVEM NUAL PES
 Otro Partido:
 Nombre Candidato: ALFREDO DEL MAZO MAZA
 Descripción del Cargo: GOBERNADOR
 Otro Cargo:
 Lema / Versión: SIN VERSION

Entidad: MÉXICO
 Municipio: NICOLÁS ROMERO
 Colonia: GRANJAS GADALUPE
 Calle: CARRETERA TLALNEPANTLA - VILLA DEL CARBÓN
 Número: SIN NUMERO
 Entre calle: JILGUEROS
 Y Calle: OJETZALES
 C.P.: 54474
 Referencia: SOBRE LA AVENIDA PRINCIPAL
 Distritos Federales:
 Distritos Locales: DISTRITO XLIV

Observaciones:

Tamaño: Ancho: 15 metros, alto: 3 metros

Tipo Anuncio:



Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares

Sincronización del 18/05/2017
Al 18/05/2017

Reporte de recorrido

Usuario: iem Fecha Encuesta: 5/18/2017

Id Encuesta: 146053 - Ticket:108438 - Estatus:No autorizado

Período Electoral: CAMPAÑA
 Ámbito: Local
 Partido Político: COALICIÓN PRI PVEM NUAL PES
 Otro Partido:
 Nombre Candidato: ALFREDO DEL MAZO MAZA
 Descripción del Cargo: GOBERNADOR
 Otro Cargo:
 Lema / Versión: SIN VERSION

Entidad: MÉXICO
 Municipio: NICOLÁS ROMERO
 Colonia: ARCOÍRIS
 Calle: CARRETERA TLALNEPANTLA - NICOLÁS ROMERO
 Número: SIN NUMERO
 Entre calle: LA COLMENA
 Y Calle: SAN JUAN TLHUACA
 C.P.: 54467
 Referencia: PUENTE PEATONAL
 Distritos Federales:
 Distritos Locales: DISTRITO XLIV

Observaciones:

Tamaño: Ancho: 15 metros, alto: 4 metros

Tipo Anuncio:



Contrario a lo sostenido, en el acto reclamado, se advierte que la autoridad señaló que, con el fin de salvaguardar la debida garantía de audiencia, se hicieron de su conocimiento al actor las omisiones y

observaciones correspondientes mediante oficio número INE/UTF/DA-L/9871; y el promovente les dio respuesta mediante el oficio COA/EDOMEX/002.

En atención a tal respuesta, la responsable precisó en el acto reclamado que la propaganda detectada tenía los datos correspondientes para su identificación, así como se acompañó la evidencia fotográfica detectada por el SIMEI, por lo cual el sujeto obligado contó con los elementos necesario para hacer las aclaraciones respectivas.

Se señaló que el IEEM informó que detectó testigos **que implicaban un beneficio a campaña del entonces candidato a gobernador.**

La responsable precisó inclusive que, del monitoreo, se desprendía propaganda que a pesar de no haber sido reportada como contratada, se debía contabilizar porque traía un beneficio a la campaña.

De las imágenes, se observa que efectivamente se ve el nombre del entonces candidato con la expresión “vota” y la fecha de la elección, por lo cual la responsable estimó que le reportaba beneficio a la campaña. Argumento que además no es controvertido por el recurrente.

B.2.2 Casos en los cuales es fundado el agravio sobre espectaculares.

El apelante identifica los siguientes casos:

- i) Sostiene que el monitoreo ID 27492, de la conclusión 21, contiene la imagen de una valla móvil en color negro, sin que se aprecie la imagen, emblema, lema, o nombre del entonces candidato, coalición o partido coaligado.

Motivo por el cual, a decir del actor no debió de ser considerado como gasto de campaña y, que si bien, en su oportunidad lo hizo del conocimiento a la autoridad, ésta omitió pronunciarse al respecto.

En este caso, el actor identifica de forma concreta la irregularidad, y refiere cuál es el rubro que presuntamente la autoridad responsable contabilizó erróneamente.

Del soporte se advierte lo siguiente:



Fecha de Sincronización: 30/05/2017

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos.
 Usuario: CARLOS ANTONIO MARTÍNEZ GARCÍA Fecha Monitoreo: 30/05/2017
 ID Encuesta: 27492 Ticket: 27466 Estatus: Validado
 Proceso Electoral: Local Ordinario 2016-2017

Entidad:	MEXICO	UBICACIÓN	
Municipio:	IXTAPALUCA	Latitud:	19.292621612548828
Proceso:	CAMPAÑA	Longitud:	-98.90267181396484
Ámbito:	Local	Calle:	CEREZO
		Colonia:	ALFREDO DEL MAZO
Hallazgo:	Pantallas móviles	Número:	SIN NUMERO
Otro Hallazgo:	NO APLICA		
Tamaño (metros):	ANCHO: 6 ALTO: 4	Código Postal:	56570
Lema/Versión:	MOVIL	Entre Calle:	SANTA BARBARA
ID-INE:	NA	Y Calle:	SIN NOMBRE
Tipo Beneficio:	Genérico	Referencia:	MOVIL

Observaciones:

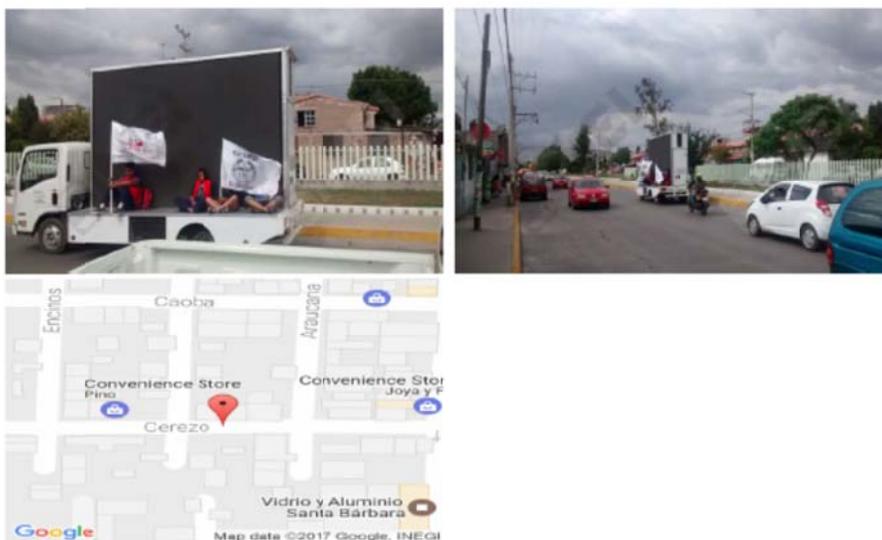
BENEFICIADO(S):

No. 1	
Cargo:	GOBERNADOR ESTATAL
Beneficiado(s):	ALFREDO DEL MAZO MAZA () (17979)
Distritos Locales:	IXTAPALUCA
Sujeto Obligado:	PRI PVEM NUEVA ALIANZA PES
Tipo Asociación:	Coaliciones



Fecha de Sincronización: 30/05/2017

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos.
 Usuario: CARLOS ANTONIO MARTÍNEZ GARCÍA Fecha Monitoreo: 30/05/2017
 ID Encuesta: 27492 Ticket: 27466 Estatus: Validado



Como lo señala el actor, no es posible identificar propaganda del candidato Alfredo del Mazo Maza, ni de la Coalición postulante.

Tampoco se pueden apreciar elementos que objetivamente le permitieran a la responsable concluir que debía contabilizarse para la campaña en cuestión.

ii) Refiere que el monitoreo ID 17802 (conclusión 21), contiene la imagen de propaganda que beneficia al Partido del Trabajo, motivo por el cual, aduce, no debió considerarse como un gasto de campaña para el entonces candidato Alfredo del Mazo Maza.

El soporte es el siguiente:




Fecha de Sincronización: 23/05/2017

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos.
 Usuario: PATRICIA LÓPEZ RAMÍREZ Fecha Monitoreo: 23/05/2017
 ID Encuesta: 17802 Ticket: 17780 Estatus: Validado
 Proceso Electoral: Local Ordinario 2016-2017

Entidad:	MEXICO	UBICACIÓN	
Municipio:	ECATEPEC DE MORELOS	Latitud:	19.54279327392578
Proceso:	CAMPAÑA	Longitud:	-99.03855895996094
Ámbito:	Local	Calle:	Vía Adolfo López Mateos
		Colonia:	Ciudad Azteca 1ra Sección
Hallazgo:	Panorámicos o espectaculares	Número:	165
Otro Hallazgo:	NO APLICA		
Tamaño (metros):	ANCHO: 7 ALTO: 4	Código Postal:	55120
Lema/Versión:	estoy de tu lado tu mandas	Entre Calle:	boulevard de los aztecas
ID-INE:	no aplica	Y Calle:	otumba
			al lado de centro cultural bicentenario y frente a monumento herman cortez
Tipo Beneficio:	Personalizado	Referencia:	

Observaciones:

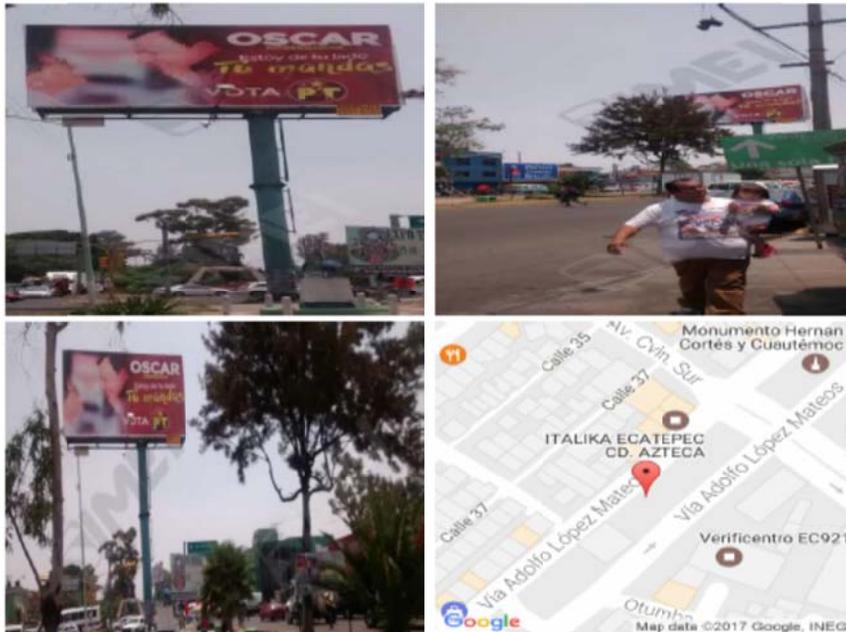
BENEFICIADO(S):

No. 1	
Distritos Locales:	ECATEPEC DE MORELOS
Beneficiado(s):	ALFREDO DEL MAZO MAZA () (17979)
Cargo:	GOBERNADOR ESTATAL
Tipo Asociación:	Coaliciones
Sujeto Obligado:	PRI PVEM NUEVA ALIANZA PES



Fecha de Sincronización: 23/05/2017

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos.
Usuario: PATRICIA LÓPEZ RAMÍREZ Fecha Monitoreo: 23/05/2017
ID Encuesta: 17802 Ticket: 17780 Estatus: Validado



Se advierte que efectivamente la propaganda reportada corresponde al candidato del Partido del Trabajo.

Por ello no debió atribuírsele a la Coalición y su candidato.

iii) El apelante sostiene que el monitoreo ID 134596 (conclusión 21) contiene una imagen con propaganda del Partido Acción Nacional, motivo por el cual, aduce, no debió considerarse como un gasto de campaña para el entonces candidato Alfredo del Mazo Maza.

Del soporte se desprende lo siguiente:

Sincronización del 27/05/2017
Al 27/05/2017

INE
Instituto Nacional Electoral

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares Reporte de recorrido

Usuario iem Fecha Encuesta: 5/27/2017 Id Encuesta: 134596 - Ticket:96981 - Estatus: No autorizado

<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Periodo Electoral</td> <td style="padding: 2px;">CAMPANA</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Ambito</td> <td style="padding: 2px;">Local</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Partido Político</td> <td style="padding: 2px;">COALICION PRI PVEM NUAL PES</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Otro Partido</td> <td style="padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Nombre Candidato</td> <td style="padding: 2px;">ALFREDO DEL MAZO MAZA</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Descripción del Cargo</td> <td style="padding: 2px;">GOBERNADOR</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Otro Cargo</td> <td style="padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Lema / Versión</td> <td style="padding: 2px;">VOY A PONER ORDEN</td> </tr> </table>	Periodo Electoral	CAMPANA	Ambito	Local	Partido Político	COALICION PRI PVEM NUAL PES	Otro Partido		Nombre Candidato	ALFREDO DEL MAZO MAZA	Descripción del Cargo	GOBERNADOR	Otro Cargo		Lema / Versión	VOY A PONER ORDEN	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Entidad</td> <td style="padding: 2px;">MEXICO</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Municipio</td> <td style="padding: 2px;">TLAXIAPALTECA DE BAZ</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Colonia</td> <td style="padding: 2px;">SAN ANDRES ATENCO</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Calle</td> <td style="padding: 2px;">AVENIDA DE LOS MAESTROS</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Número</td> <td style="padding: 2px;">SIN NUMERO</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Entre calle</td> <td style="padding: 2px;">CALLE MERIDA</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Y Calle</td> <td style="padding: 2px;">CALLE PASO DE JUAREZ</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">C.P.</td> <td style="padding: 2px;">24040</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Referencia</td> <td style="padding: 2px;">ARRIBA DE UN EDIFICIO COLOR VERDE</td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Distritos Federales</td> <td style="padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td style="background-color: black; color: white; padding: 2px;">Distritos Locales</td> <td style="padding: 2px;">DISTRITO XVIII</td> </tr> </table>	Entidad	MEXICO	Municipio	TLAXIAPALTECA DE BAZ	Colonia	SAN ANDRES ATENCO	Calle	AVENIDA DE LOS MAESTROS	Número	SIN NUMERO	Entre calle	CALLE MERIDA	Y Calle	CALLE PASO DE JUAREZ	C.P.	24040	Referencia	ARRIBA DE UN EDIFICIO COLOR VERDE	Distritos Federales		Distritos Locales	DISTRITO XVIII
Periodo Electoral	CAMPANA																																						
Ambito	Local																																						
Partido Político	COALICION PRI PVEM NUAL PES																																						
Otro Partido																																							
Nombre Candidato	ALFREDO DEL MAZO MAZA																																						
Descripción del Cargo	GOBERNADOR																																						
Otro Cargo																																							
Lema / Versión	VOY A PONER ORDEN																																						
Entidad	MEXICO																																						
Municipio	TLAXIAPALTECA DE BAZ																																						
Colonia	SAN ANDRES ATENCO																																						
Calle	AVENIDA DE LOS MAESTROS																																						
Número	SIN NUMERO																																						
Entre calle	CALLE MERIDA																																						
Y Calle	CALLE PASO DE JUAREZ																																						
C.P.	24040																																						
Referencia	ARRIBA DE UN EDIFICIO COLOR VERDE																																						
Distritos Federales																																							
Distritos Locales	DISTRITO XVIII																																						

Observaciones: TIENE PUBLICIDAD EN AMBOS LADOS MISMO ARTE

<p>Tamaño: Ancho: 13 metros, alto: 7 metros</p> 	<p>Tipo Anuncio: PANORAMICOS</p> 
--	---

Se advierte que efectivamente la propaganda reportada corresponde a la candidata del Partido Acción Nacional, y no debía computársele a la Coalición ni a su candidato.

iv) El actor afirma que la responsable sancionó como egreso no reportado, bajo el contexto de *espectaculares*, propaganda que correspondía a *vinilonas*.

El actor remite a un anexo, en el cual se identifican dos casos, los cuales uno es el anteriormente analizado de la propaganda del Partido Acción Nacional (ID 134596), el cual ya se ha mencionado que no debió registrarse a la Coalición.

El otro (ID 145203, de la conclusión 25), es el siguiente:



INE
Instituto Nacional Electoral

Sincronización del 18/05/2017
Al 18/05/2017

Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares

Reporte de recorrido

Usuario iem Fecha Encuesta: 5/18/2017

Id Encuesta: 145203 - Ticket:107588 - Estatus:No autorizado

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Periodo Electoral</td><td>CAMPAÑA</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Ámbito</td><td>Local</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Partido Político</td><td>COALICIÓN PRI PVEM NUAL PES</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Otro Partido</td><td></td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Nombre Candidato</td><td>ALFREDO DEL MAZO MAZA</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Descripción del Cargo</td><td>GOBERNADOR</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Otro Cargo</td><td></td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Lema / Versión</td><td>ESTA FAMILIA APOYA EL SALARIO ROSA PARA AMAS DE CASA</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Observaciones</td><td></td></tr> </table>	Periodo Electoral	CAMPAÑA	Ámbito	Local	Partido Político	COALICIÓN PRI PVEM NUAL PES	Otro Partido		Nombre Candidato	ALFREDO DEL MAZO MAZA	Descripción del Cargo	GOBERNADOR	Otro Cargo		Lema / Versión	ESTA FAMILIA APOYA EL SALARIO ROSA PARA AMAS DE CASA	Observaciones		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Entidad</td><td>MÉXICO</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Municipio</td><td>CALIMAYA</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Colonia</td><td>SAN PEDRO</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Calle</td><td>ADOLFO LÓPEZ MATEOS</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Número</td><td>30</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Entre calle</td><td>HIDALGO</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Y Calle</td><td>POCATEPETL</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">C.P.</td><td>52200</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Referencia</td><td>TIENDA DE ABARROTES</td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Distritos Federales</td><td></td></tr> <tr><td style="background-color: black; color: white;">Distritos Locales</td><td>DISTRITO VII</td></tr> </table>	Entidad	MÉXICO	Municipio	CALIMAYA	Colonia	SAN PEDRO	Calle	ADOLFO LÓPEZ MATEOS	Número	30	Entre calle	HIDALGO	Y Calle	POCATEPETL	C.P.	52200	Referencia	TIENDA DE ABARROTES	Distritos Federales		Distritos Locales	DISTRITO VII
Periodo Electoral	CAMPAÑA																																								
Ámbito	Local																																								
Partido Político	COALICIÓN PRI PVEM NUAL PES																																								
Otro Partido																																									
Nombre Candidato	ALFREDO DEL MAZO MAZA																																								
Descripción del Cargo	GOBERNADOR																																								
Otro Cargo																																									
Lema / Versión	ESTA FAMILIA APOYA EL SALARIO ROSA PARA AMAS DE CASA																																								
Observaciones																																									
Entidad	MÉXICO																																								
Municipio	CALIMAYA																																								
Colonia	SAN PEDRO																																								
Calle	ADOLFO LÓPEZ MATEOS																																								
Número	30																																								
Entre calle	HIDALGO																																								
Y Calle	POCATEPETL																																								
C.P.	52200																																								
Referencia	TIENDA DE ABARROTES																																								
Distritos Federales																																									
Distritos Locales	DISTRITO VII																																								

Tamaño Ancho: 2 metros, alto: 1 metros




Tipo Anuncio PANORÁMICOS



Se advierte que la descripción corresponde a un anuncio de dos metros por un metro, por lo cual **no puede clasificarse como panorámico**, de conformidad al artículo 210 del Reglamento de Fiscalización, el cual señala que las mantas que rebasen las medidas de doce metros serán consideradas como panorámicos.

Por lo cual le asiste la razón al actor que no debió computarse como espectacular o panorámico.

En conclusión, del análisis de estos casos individuales, en lo que respecta a los siguientes números de reporte:

No.	ID Monitoreo	
1.	ID 27492	Conclusión 21
2.	ID 17802	
3.	ID 134596	
4.	ID 145203	Conclusión 25

Por tanto, la responsable incurrió en errores en la contabilización de la propaganda, por lo cual, **deberá de nueva cuenta pronunciarse sobre las conclusiones 21 y 25**, realizando una clasificación correcta de los mismos.

C. Individualización de las sanciones sobre propaganda en vía pública.

C. 1. Tipo y naturaleza de la falta formal o sustantiva.

C.1.1 Esencia de la resolución impugnada.

La autoridad calificó como una falta sustantiva la conducta del sujeto obligado, porque al omitirse o registrarse operaciones en ese sistema fuera del plazo de los plazos previstos, se entorpece 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 principios citados por la responsable.

Según la responsable, consecuentemente, la irregularidad como la cometida por el ahora recurrente, **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, lo cual vulnera directamente la certeza, la transparencia y la equidad en la contienda electoral.

C.1.2. Planteamientos.

El actor aduce que la autoridad indebidamente consideró que las infracciones mencionadas en las conclusiones 20, 24 y 25, consistieron en omisiones de reportar egresos, pero en realidad sólo se dejaron de presentar muestras.

Aunado a que la autoridad responsable calificó indebidamente la falta, en comparación con lo resuelto en el año 2016, en el cual la omisión de presentar de muestras se consideró como una violación formal.

C.1.3. Decisión.

Esta Sala Superior considera que no tiene razón el actor al considerar que la falta es la omisión en la entrega de muestras, sino la

comprobación de gastos de propaganda de campaña, y que, conforme a ello, no se trata de falta formal, sino que es correcto considerarla sustancial.

C.1.4. Desarrollo y justificación de la decisión.

En efecto, la autoridad responsable concluyó que las faltas consistieron en **omitir gastos realizados durante la campaña** del citado proceso electoral, incumpliendo con lo dispuesto en la Ley de Partidos y el reglamento aplicable¹⁸, no así por falta de muestras.

El supuesto que menciona el actor, consiste en el deber del sujeto obligado, de conservar y presentar muestras y/o fotografías de la publicidad utilizada en anuncios espectaculares, en la vía pública a solicitud de la Unidad Técnica, conforme al artículo 207 párrafo 7 del Reglamento, dentro del procedimiento previsto para la contratación de espectaculares.

En cambio, la falta en cuestión se actualizó, entre otros supuestos, por la omisión de reportar gastos realizados durante la campaña del citado proceso electoral, en particular, de comprobar adecuadamente los gastos de espectaculares, incumpliendo con lo dispuesto en la Ley de Partidos y el reglamento aplicable.

De manera que, en primer lugar, carece de razón la Coalición en cuanto al tipo de sanción.

Asimismo, como se anticipó, es **infundado** el señalamiento que se trata de una falta formal, porque la conducta identificada consiste en que el sujeto obligado omitió reportar sus egresos realizados durante la campaña correspondiente al proceso electoral ordinario 2016-2017, del Estado de México es una falta sustantiva.

¹⁸ En lo particular, los artículos 79, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Esto, porque ha sido criterio de esta Sala Superior que el **reporte extemporáneo de operaciones sujetas a fiscalización, constituye una falta sustantiva**, porque se afectan los principios de transparencia y redición de cuentas sobre el financiamiento,¹⁹ **y por ende su omisión completa también lo es.**

Asimismo, el marco reglamentario en materia de fiscalización se encarga también de regular al sistema informático implementado por el INE para el registro de las operaciones que involucran recursos públicos; concretamente, cuando se trata de los recursos empleados en campañas electorales, y su revisión oportuna, permite garantizar eficazmente el postulado de equidad en la contienda, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.

De ahí que no le asiste la razón al apelante que se trataron de infracciones formales y que se trate de cuestiones de presentar muestras, como aduce el actor.

Además, en todo caso, los agravios sobre individualización son **inoperantes**, debido a que, en las conclusiones impugnadas (20, 21, 24 y 25), la responsable consideró en su apartado de calificación de la falta, diversos apartados que no son controvertidos.

En el análisis de cada conclusión, expuso los siguientes razonamientos para su calificación:

- La falta se calificó como **grave ordinaria**, en virtud de la vulneración de los valores y principios sustanciales protegidos, porque el sujeto obligado omitió reportar de los egresos realizados durante el periodo fiscalizado.

¹⁹ 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 cuanto a circunstancias de modo, tiempo y lugar, se consideró que la irregularidad consistió en no reportar los gastos realizados durante la campaña en el proceso electoral ordinario del Estado de México.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración de los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización.
- El sujeto obligado conoció el alcance las disposiciones legales aplicables, así como los oficios de errores y omisiones emitidos en el plazo de revisión.
- Que no se actualizó reincidencia.
- Los montos de las conclusiones.
- Se actualizó una singularidad en la conducta.

Sin embargo, el actor no desvirtúa las consideraciones que tuvo la autoridad para identificar los testigos que consideró para no tener atendidas las observaciones realizadas al ahora actor, y que sirvieron de base para cuantificar los gastos no reportados.

TEMA II. Método para determinar el valor del gasto no reportado (matriz de precios).

Una vez atendidos los planteamientos sobre las infracciones de falta de registro de propaganda en vía pública, se procede a analizar lo alegado por la Coalición recurrente en cuanto al proceso mediante el cual el INE tuvo que establecer un monto base para calcular el costo por los gastos no reportados y determinar la sanción correspondiente.

1. Resolución impugnada.

Conforme a lo anterior, en la parte considerativa correspondiente, una vez acreditada la mencionada falta, el Consejo General del INE, para fijar o determinar el monto base de la sanción, consideró que debía

desarrollar el procedimiento de cálculo o matriz de precios conforme a lo previsto en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

Para tal efecto, tomó en consideración la información soporte contenida en los registros contables o facturas de diversos proveedores presentados por la propia Coalición y otros partidos políticos, en la misma elección, época y ámbito estatal geográfico, en el Sistema Integral de Fiscalización en el Estado de México, según el apartado “Determinación del Costo” de las conclusiones 20, 21, 24 y 25.

2. Planteamientos.

A. Norma aplicable.

La Coalición actora señala que la responsable actuó indebidamente porque **debió aplicar la norma NIF A-6**, emitida por el organismo privado, Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera A.C, para desarrollar el procedimiento de determinación de costo²⁰.

B. Metodología para determinar la matriz.

La Coalición afirma, en términos generales (sin referirse a un caso concreto en específico), que la resolución impugnada es indebida

²⁰ La disposición señalada menciona:

Valor razonable

Definición – representa el monto de efectivo o equivalentes que participantes en el mercado estarían dispuestos a intercambiar para la compra o venta de un activo, o para asumir o liquidar un pasivo, en una operación entre partes interesadas, dispuestas e informadas, en un mercado de libre competencia. Cuando no se tenga un valor de intercambio accesible de la operación debe realizarse una estimación del mismo mediante técnicas de valuación.

El valor razonable, por consiguiente, es el valor de intercambio de una operación o una estimación de éste.

El valor razonable puede considerarse tanto un valor de entrada como de salida, atendiendo a los atributos de la partida considerada y a las circunstancias presentes en el momento de su valorización.

El valor razonable, como valor atribuible a activos, pasivos o activos netos, según corresponda, representa un valor ideal para las cuantificaciones contables en términos monetarios, el cual puede determinarse por orden de preferencia, a partir de:

a) cotizaciones observables en los mercados,

b) valores de mercado de activos, pasivos o activos netos similares en cuanto a sus rendimientos, riesgos y beneficios, y c) técnicas de valuación (enfoques o modelos) reconocidos en el ámbito financiero, tales como, valor presente esperado, valor presente estimado, modelos de precios de opción, modelos de valuación de acciones, opciones o derivados, entre otros.

Para determinar un valor razonable, considerando en su aplicación los enfoques del valor presente, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el párrafo 83.

El precio de mercado denota una variabilidad de hechos y presunciones, obteniéndose a través de:

a) el precio de intercambio de las operaciones, representado por el monto en que son adquiridos o vendidos los activos y servicios, incurridos los pasivos y colocados o readquiridos los instrumentos de deuda y de capital de una entidad, en un mercado de libre competencia; y

b) los valores de referencia de valuaciones contables provenientes de modelos de valuación, simples o complejos, que consideran el comportamiento del mercado en el futuro.

porque en ningún momento la autoridad explica cuál es la metodología que utilizó para crear la matriz de precios o cuáles fueron los criterios para clasificar el gasto.

El recurrente expresa los siguientes argumentos:

B.1 La responsable omite explicar cuál fue la metodología empleada. Se desconoce la metodología de creación de la matriz de precios, al emitirse **de forma unilateral, sin fundamento, motivación y explicación**, ni explica cuáles fueron los criterios para clasificar cierto gasto en cierto rubro.

B.2 Se omite tomar en cuenta los parámetros previstos en el Reglamento de Fiscalización. La valoración que realizó la responsable no fue determinada conforme al artículo 27 del Reglamento de Fiscalización²¹.

B.3 La autoridad sólo tomó en cuenta el tamaño de los espectaculares para determinar su costo. Refiere que la matriz de precios **no contiene información homogénea entre cada tipo de bien o servicio, ni refleja el verdadero valor de los mismos.** La autoridad responsable para el cálculo valoración del costo de espectaculares de precios, solamente tomó en cuenta el tamaño de la propaganda (m2), **pero no las condiciones geográficas y de tiempo de exhibición de la propaganda**, por lo que resultó

²¹ **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.

imposible determinar el costo de exhibición, e incluso en algunos casos se tomaron municipios con precios más altos.

Cabe destacar, que la Coalición **no cuestiona en forma alguna la validez del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización**, sino que únicamente cuestiona que *“en relación con la determinación de costos que no fueron reportados, la misma resulta incorrecta, ya que su valoración no fue determinada conforme al artículo 27 del Reglamento de Fiscalización²².”*

3. Decisión.

A. Norma aplicable. Es **inoperante** lo alegado por la Coalición actora al sostener que la responsable actuó indebidamente porque debió desarrollar el procedimiento de determinación de costo, conforme a una norma emitida por un organismo privado, puesto que no explica de qué manera deberían aplicarse los parámetros contenidos en dicha disposición.

B. Metodología para determinar la matriz.

B. 1. Por otro lado, son **inoperantes los planteamientos en contra del desarrollo del procedimiento de determinación de costo**, puesto que la Coalición recurrente sólo se limita a señalar de manera genérica y dogmática (sin identificar un caso concreto), **que la autoridad dejó de puntualizar** el método o criterios conforme a los cuales desarrolló el procedimiento de matriz de precios.

B.2. Asimismo, es **inoperante** que la autoridad se apartó del artículo 27 que regula el procedimiento para determinar costos, puesto que la autoridad expuso que seguiría el procedimiento de forma puntual los criterios y las justificaciones conforme a tal precepto.

²² Página 102 de la demanda.

B. 3. También es **inoperante** lo alegado de que la matriz de precios desarrollada por la responsable no refleja el verdadero valor de los mismos y que para el cálculo del precio de la propaganda y espectaculares sólo se consideró su tamaño, pues tampoco menciona un caso específico, pues, además de que tampoco identifica algún caso concreto, de la resolución se advierte que la responsable sí consideró diversos aspectos para determinar el costo, como el soporte empleado y las condiciones de aplicación geográfica y temporal de dichos referentes, y no sólo el tamaño, sin que enfrente tales consideraciones.

B. 4. Incluso, la propia recurrente reconoce que la responsable consideró la zona geográfica, pero hace referencia dogmática a que esto fue tomando en cuenta otros estados o los municipios con los costos más altos, sin puntualizar casos concretos o cuáles son los referentes específicos que debió valorar.

4. Desarrollo de la justificación.

A. Inoperancia de los agravios en cuanto a la norma aplicable.

En efecto, por un lado, es **inoperante** lo alegado por la Coalición actora al sostener que la responsable actuó incorrectamente porque debió desarrollar el procedimiento de determinación de costo, conforme a una norma emitida por un organismo privado, puesto que no explica concretamente a qué aspectos de la supuesta disposición se refiere y de qué forma deberían aplicarse los parámetros contenidos en dicha disposición.

Esto, porque dicha la referencia normativa citada por la Coalición prevé un procedimiento de valuación o fijación de costo diverso al previsto por el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, que contempla diversas fases y elementos a tomar en consideración.

Sin embargo, la recurrente no especifica qué aspectos son los que deben incluirse en el procedimiento previsto en el reglamento de

fiscalización, o bien, porque razón deben sustituir o complementar lo previsto por el artículo 27 mencionado.

Situación que resultaba especialmente relevante justificar o al menos alegar, puesto que el procedimiento de determinación de costos es de naturaleza especial para instrumentar la definición de una base para fijar una sanción antes situaciones irregulares de parte de los sujetos obligados a registrar su propaganda.

B. Inoperancia de los planteamientos sobre la metodología para determinar la matriz de precios.

B1. En cuanto a que la responsable omite explicar cuál fue la metodología empleada, como se indicó, los agravios son inoperantes, puesto que la Coalición recurrente sólo se limita a señalar de manera genérica y dogmática, que la autoridad dejó de puntualizar cuál es la metodología o criterios conforme a los cuales desarrolló el procedimiento de matriz de precios, cuando se advierte que la autoridad responsable sí expuso con precisión los elementos para determinar los costos de la propaganda no reportada.

Esto, porque, como se puede observar del acto reclamado, como punto de partida, la autoridad identificó que se trataba de gastos en propaganda electoral omitidos por parte del candidato a Gobernador por el Estado de México, Alfredo del Mazo Maza.

Luego, en atención a ello, la autoridad procedió a realizar un cálculo de precio, atendiendo a las facturas presentadas por diversos proveedores, en términos de unidad de medida, ubicación y ámbito temporal, expedidas a distintos partidos políticos y coaliciones, las cuales reunió para conformar una matriz de precios correspondiente al periodo de campaña, y finalmente, optó por el costo promedio más alto en cada una de las conclusiones.

Luego, la autoridad procedió a determinar el costo, y en términos similares, en las conclusiones 20, 21, 24 y 25, la autoridad responsable estableció lo siguiente:

- Se tomó la información relacionada en los registros contables presentados a través del Sistema Integral de Fiscalización **por los partidos políticos en el Estado de México.**

- En los registros contables de los sujetos obligados, se buscaron aquellos **con características similares**, identificando los atributos con el fin de que pudieran ser comparables con los gastos no reportados.

- Una vez identificados los registros similares **se procedió a identificar el valor más alto**, con el fin de realizar el cálculo del costo de la propaganda o gastos no reportados por el sujeto obligado.

- En los casos en los cuales la matriz de precios de la información de los sujetos obligados, **no contenía un registro similar, se procedió a recabar información reportada por los candidatos en el Registro Nacional de Proveedores.**

- Se identificaron determinadas facturas presentadas por diversos proveedores, **como las que más se ajustaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características**, por lo que éstas se tomaron como base para la determinación del costo.

Esto, en términos de los cuadros o tablas de la resolución, que presentan en el Anexo Único de la presente sentencia.

En conclusión, en la resolución impugnada y el dictamen en que se sustenta, la autoridad fiscalizadora explicó, puntualmente, por qué debía desarrollar el proceso de determinación de costos, los pasos seguidos, los factores a tomar en cuanto en cada aspecto, y de manera individualizada, los referentes valorados en cada una de las conclusión, consignándolos en las tablas que insertó, y al respecto, la Coalición sólo se limita a señalar de manera genérica y dogmática, que la

autoridad dejó de puntualizar los criterios con base en los cuales desarrolló el procedimiento de matriz de precios, lo cual, evidentemente, resulta insuficiente para enfrentar lo considerado por la responsable, para determinar los costos de la propaganda no reportada.

Esto es, en la resolución consta que la autoridad precisó puntualmente la serie de pasos que siguió para desarrollar el procedimiento y la Coalición impugnante sólo afirma genéricamente que no lo hizo, por lo cual, su planteamiento es **inoperante**.

B. 2. Asimismo, es inoperante lo afirmado de que la responsable omitió tomar en cuenta los parámetros previstos en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

Esto, porque, en los términos expuestos en el punto precedente, la responsable precisó que el procedimiento de determinación de costos lo realizó con fundamento en el mencionado precepto reglamentario, a partir del desarrollo de una serie de fases.

Frente a ello, la Coalición no menciona de manera específica qué pasos o elementos dejaron de considerarse y la conclusión concreta en la que supuestamente ello tuvo lugar.

Esto es, el planteamiento de la Coalición es genérico y dogmático, porque sólo se limita a señalar que el procedimiento se desarrolló de manera arbitraria, al margen de la previsión reglamentaria, sin exponer algún señalamiento particular o caso específico que permita sostener que se omitió algún paso dentro del procedimiento de determinación de los costos de la matriz de precios.

B. 3. En el mismo sentido, conforme a lo expuesto es inoperante lo alegado en cuanto a que la autoridad sólo tomó en cuenta el tamaño de los espectaculares para determinar su costo.

Esto, porque, como se explicó, la responsable consideró diversos factores para determinar el costo que debía asignarse a la propaganda

omitida, como es el señalamiento de: a) haber considerado las facturas de proveedores diversos, b) que se trata de gastos de propaganda reportada en la misma entidad, c) que los reportes o registros correspondían al mismo periodo de campaña, d) que correspondían a gastos erogados también por partidos políticos, y que, con base en ello, conformó una matriz en la que optó por el costo más alto, frente a lo cual, evidentemente, lo alegado dogmáticamente en cuanto a que sólo se consideró el tamaño o los metros de cada espectacular, resulta ineficaz.

Por ello, carece de respaldo la afirmación que sólo se tomó en cuenta el tamaño de la propaganda, se advierte que la responsable sí explicó cuál fue el soporte empleado (el Sistema Integral de Fiscalización), de que sujetos fueron considerados (partidos políticos), las condiciones de aplicación geográfica (estado de México exclusivamente) y temporal (periodo de campaña), de dichas facturas y comprobantes, de manera que la sola afirmación dogmática de que sólo se consideró el tamaño como único parámetro para cuantificar el costo es **inoperante**.

Sin mediar más argumentos que permitan la confronta de lo razonado por la responsable.

Tampoco presenta argumentos y pruebas para demostrar que los reportes de propaganda que tomó para tomar los costos de propaganda, no corresponden a los sujetos obligados, la ubicación geográfica, las circunstancias temporales o bien el propio costo son erróneos.

Además, lo alegado tampoco es apto para cuestionar en sí misma la consideración de valorar el tamaño o metros cuadrados de los espectaculares, puesto que, evidentemente, la autoridad señaló que lo hizo para establecer un parámetro objetivo para cuantificar el costo de los mismos, a partir de su naturaleza o tipo de propaganda (espectaculares, lonas, anuncios en mobiliario, entre otros), sin que la Coalición exprese argumentos para desvirtuarlo.

B. 4. De igual forma es inoperante lo alegado sobre la forma en la que la responsable consideró el ámbito geográfico de la propaganda.

Esto, en primer lugar, porque, en su alegato, la Coalición sólo expresa que la responsable consideró la zona geográfica de manera indebida, considerando referencias de otras entidades federativas o los registros de propaganda en los municipios más costosos, pero sin hacer referencia concreta en la que esto tuvo lugar.

Esto es, la inoperancia deriva de que el actor no especifica un solo caso para identificar de manera concreta su planteamiento.

Por tanto, en todo caso, lo planteado por la Coalición debe desestimarse.

TEMA III. Avisos de contratación y registro extemporáneo de contratos.

1. Esencia de las determinaciones impugnadas.

a) La responsable, en las conclusiones **31, 32, 33 y 35**, sancionó a la Coalición con una multa de \$14,343.10, porque el PRI presentó de forma extemporánea 72 avisos de contratación y 106 contratos de manera incompleta.

b) Por otra parte, en las siguientes conclusiones sancionó lo siguiente:

-En la **36** realizó extemporáneamente 5 registros contables dentro del periodo normal y sancionó con \$30,560.82.

-En la **37** realizó extemporáneamente 55 registros contables dentro del periodo normal y sancionó con \$3,251,729.94.

-En la **39** realizó extemporáneamente 187 registros contables y sancionó con \$4,346,176.12.

-En la **40** omitió realizar 6 registros contables en el periodo de corrección y sancionó por \$16,331.36.

-En la **41** omitió realizar 6 registros contables en el periodo de corrección y sancionó con \$42,357.18.

2. Planteamientos esenciales y metodología.

El actor plantea que la autoridad responsable: **A.** En el procedimiento omitió pronunciarse sobre sus oficios de respuesta a diversas observaciones; **B.** Indebidamente consideró acreditada la infracción de registro extemporáneo y **C.** la individualización de la multa o sanción fue incorrecta.

En ese orden se analizan dichos planteamientos.

A. Supuesta omisión de estudiar el escrito de respuesta a observaciones.

A. 1. Planteamiento.

El recurrente señala, por un lado, que en relación a las conclusiones **31, 32, 33 y 35**, la responsable omitió pronunciarse respecto a los planteamientos expuestos en las respuestas a los oficios de errores y omisiones correspondientes, en los cuales de manera específica expresó diversos alegatos para justificar que los contratos presentados no incumplían con la normatividad, y por otro, respecto a las conclusiones **36, 37, 39, 40 y 41**, sólo se queja de la falta de estudio de los mismos escritos.

A. 2. Decisión y justificación.

Es **infundado** el agravio porque, contrario a lo que afirma, la autoridad fiscalizadora sí atendió sus planteamientos.

En primer lugar, por las conclusiones **31, 32, 33 y 35**, se advierte que la autoridad sí estudió los planteamientos y, en consecuencia, el

recurrente carece de razón en cuanto a la supuesta omisión de la responsable de atender los planteamientos expuestos en las respuestas a los oficios de errores y omisiones correspondientes.

En efecto, en autos consta que durante el procedimiento de fiscalización el Consejo General del INE advirtió que la Coalición presentó diversos documentos denominados contratos marco, en los que hizo referencia a diversas operaciones con proveedores, sin embargo, en su concepto, dicha documentación incumplía las formalidades que debía observar este tipo de documentación por lo cual, requirió a la Coalición mediante escrito de errores y omisiones²³.

Al respecto, el actor mediante los escritos correspondientes expresó diversas manifestaciones que a su interés convino; entre otros, refirió que pidió a la autoridad que tomara en consideración que se trataba de contratos marco donde únicamente se reflejan las condiciones generales de operaciones futuras.

Sin embargo, contrario a lo afirmado por la Coalición, es incorrecto que la autoridad no hubiese atendido esos planteamientos, pues en realidad sí se pronunció sobre éstos; cuestión distinta es que los hubiese desestimado al no considerarlos aptos para tener por subsanada la observación conforme a la normatividad reglamentada.

Lo anterior debido a que determinó²⁴ que dichos contratos incumplen con la totalidad de los requisitos que exige la normatividad, específicamente el artículo 62, numeral 2, de la Ley de Partidos²⁵.

Ello porque, según la autoridad, con los avisos se debe adjuntar firma autógrafa del contrato respectivo que contenga la firma del representante obligado, el objeto del contrato, el valor o precio unitario y total de bienes o servicios a proporcionar, las condiciones a través de

²³ Oficios COA/EDOMEX/001 de 20 de mayo y COA/EDOMEX/OO2 de 18 de junio.

²⁴ Contestación visible en las páginas 286, 307, 308 y 332 del dictamen consolidado.

²⁵ Mismo fundamento expuso para la observación relativa a que en 75 contratos sólo adjuntó la primera hoja del contrato (visible en la página 286 del dictamen).

las cuales se llevará a cabo la ejecución y la penalización en caso de incumplimiento.

Asimismo, la propia autoridad le indicó que la extemporaneidad²⁶ obedeció al incumplimiento de lo establecido en el artículo 261 bis, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización²⁷; en el caso de la conclusión 32, le puntualizó que tomó en consideración como fecha primera para la presentación de los avisos de contratación el nueve de abril, por lo que, al realizar el nuevo cálculo, determinó que los avisos fueron presentados de manera extemporánea.

Por tanto, contrario a lo argumentado por el recurrente, la responsable sí analizó y valoró los planteamientos expuestos al dar contestación a los oficios de errores y omisiones.

En segundo lugar, respecto a las conclusiones **36, 37, 39, 40 y 41** los planteamientos se desestiman porque son transcripciones de la resolución, sin enfrentar las consideraciones de la responsable, es decir, no menciona en qué aspecto, o qué elementos de prueba dejó de tomar en consideración.

Tampoco expone qué elementos de prueba aportó y no fueron valorados, o bien, de qué forma una valoración diversa hubiera sido suficiente para acreditar el cumplimiento de la norma.

B. Análisis de los alegatos en los que se cuestiona la acreditación de la infracción de registro extemporáneo de operaciones derivadas de los contratos marco.

B.1. 1 Planteamiento.

La recurrente afirma que la responsable indebidamente tuvo por acreditado el registro extemporáneo de diversas operaciones 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 40 y 41, pues tomó en cuenta como fecha inicial, el

²⁶ De la conclusión 31 es conforme al Anexo 7; y de la conclusión 32 es de acuerdo al Anexo 8.

²⁷ Páginas 241 y 263 del Dictamen Consolidado.

tres de abril y no la fecha concreta del pacto, entrega o pago de cada operación en específico.

B.1. 2. Decisión.

Es **fundado** el planteamiento hecho valer por la Coalición actora, en cuanto a que la autoridad fiscalizadora indebidamente tuvo por acreditadas las infracciones de registro extemporáneo de operaciones en las conclusiones **31, 32, 33, 36, 37, 39, 40 y 41**, porque consideró como punto de inicio del cómputo del plazo de tres días en el que debía registrarse la operación, el tres de abril en que celebró los contratos genéricos denominados *Contrato Marco*, en el cual no se especificó ninguna operación en concreto, pues sólo constituyeron un acuerdo contextual de los pactos, acuerdos o contratos concretos de prestación de cada servicio, que son los que, en realidad, deben considerarse como base para el registro de la operación.

Esto es, la autoridad indebidamente dejó de advertir que el *Contrato Marco* únicamente reflejaba condiciones generales de operaciones futuras, sin que ahí se pactara, pagara o prestaran operaciones específicas, que son las que sí constituyen el elemento objetivo para computar los tres días de plazo para registrar una operación y, por tanto, para definir si se inscribió en tiempo real.

En tanto que respecto a la **conclusión 35**, lo **fundado** deriva de que la sanción se sustentó en la revisión de un documento que propiamente no constituye una operación específica.

B.1. 3. Justificación.

En efecto, por lo que corresponde al registro de operaciones, es importante mencionar que los sujetos obligados deben rendir cuentas sobre los ingresos y egresos que manejan y realizar en sus registros

contables en tiempo real, entendiéndose por esto, desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización²⁸.

Se entiende que los sujetos obligados realizan operaciones de ingresos, cuando en estas se reciben en efectivo o en especie determinados productos o servicios. Y, 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, los cuales deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo²⁹.

De tal modo, esta Sala Superior considera, sustancialmente, que existe una operación cuando: a) se pacta un servicio o bien específico, b) se recibe el mismo, o c) se paga.

Asimismo, el plazo para el registro se cuenta **a partir del momento más antiguo en que tiene lugar indistintamente: a) el pacto, acuerdo o convenio concreto del servicio o bien específico, que debe ser presentado, b) la recepción del mismo, o c) su pago.**

En el entendido de que el pacto, acuerdo o convenio de un servicio debe ser concreto y específico y no sólo un presupuesto, cotización, o acuerdo general de condiciones de contrataciones específicas.

Esto, porque la finalidad de la norma es que la autoridad tenga la oportunidad de revisar o verificar la existencia de operaciones reales y concretas, de manera que, en todo caso, el contrato concreto debe presentarse.

En el caso, se parte de que el INE y la Coalición reconocen el deber de registro o el deber realizarlo “en tiempo real” en el plazo de tres días, y a partir de cualquiera de que tenga lugar el acto más antiguo de la

²⁸ Conforme al artículo 38 del Reglamento de Fiscalización.

²⁹ Artículo 17 del Reglamento de Fiscalización.

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”.

operación, como es el pacto o acuerdo de la misma (que en todo caso debe presentarse), su recepción o el pago.

En concreto, la controversia que específicamente plantea la Coalición es cómo debe entenderse o qué significado debe darse al acuerdo general, de oferta y aceptación de condiciones generales, denominado *contrato marco* para contrataciones futuras concretas y específicas, celebrado entre un prestador de bienes o servicios y la Coalición, con fecha tres de abril.

Al respecto, esta Sala Superior considera que dicho contrato efectivamente no debió ser considerado como base o punto de partida para el registro y fiscalización de una operación, porque, como se explicó, la autoridad fiscalizadora, lo que debe supervisar y verificar en ejercicio de sus facultades de revisión son las operaciones concretas que realizan los partidos de manera real y específica, a través del contrato (que en todos los casos debe registrarse), la entrega del bien o el pago concreto, y no aquellos actos preliminares que no se traducen en un gasto concreto.

Esto, precisamente, para garantizar un ejercicio pleno de sus facultades fiscalizadoras, de modo que se enfoquen en aquellos actos que realmente celebra un ente fiscalizado, por ser las que trascienden de alguna manera en la esfera patrimonial o de beneficios o perjuicios para un partido político.

En lugar de distraer sus capacidades operativas y técnicas en los actos previos o preliminares, de convenios en potencia o futuros contratos específicos, que pueden o no, finalmente materializarse.

En ese sentido, conforme a lo expuesto, esta Sala Superior considera que la responsable debió tomar como fecha de registro, es aquel en el que se pactó, recibió o pagó un servicio o bien, pero de manera concreta, real y específica, pues el acto en el que, conforme al

reglamento, realmente, surge o se concreta una operación (y que en todo caso debe ser registrado).

Por tanto, lo procedente es dejar sin efectos el estudio correspondiente a las conclusiones **31, 32, 33, 36, 37, 39, 40 y 41**, pues se consideró, como punto de inicio del cómputo del plazo de tres días en el que debía registrarse la operación, el tres de abril en que celebró los contratos genéricos denominados *Contrato Marco*, en el cual no se especificó ninguna operación en concreto, pues sólo constituyeron un acuerdo contextual de los pactos, acuerdos o contratos concretos de prestación de cada servicio, que son los que, en realidad, deben considerarse como base para el registro de la operación, **así como la conclusión 35**, porque se sustentó en la revisión de un documento que propiamente no constituye una operación específica, sino un contrato marco.

Ello, para el efecto de que realice un nuevo estudio, en el que analice la oportunidad en el registro de operaciones, pero a partir del acto en el que se pacta, acuerda, recibe o paga un servicio o bien específico, para verificar si se registró en el plazo considerado como tiempo real conforme al reglamento.

Lo anterior no exime que los partidos políticos deben de registrar, junto a los contratos específicos, el contrato marco correspondiente, ya que en este último se establecen las bases y términos de aquél.

B. 2. Deber de registro de operaciones de comodato.

B.2.1. Resolución.

El Consejo General del INE, a partir de lo motivado en la conclusión 36 del dictamen, determinó que la Coalición reportó de manera extemporánea cinco (5) registros contables dentro del periodo normal y lo sancionó con un monto de \$30,560.82.

B. 2. 2. Planteamiento.

El actor aduce que la responsable indebidamente lo sancionó por reportar de manera extemporánea cinco pólizas, y que por tres de ellas (dos pólizas de diario 10 y 11, así como una de ingreso 12) no debió sancionarlo, pues no tenía la obligación de reportarlas, ya que correspondían a bienes muebles e inmuebles que se entregaron en comodato, ya que al ser gratuitos no influyen en los estados financieros.

B. 2. 3. Decisión.

No le asiste la razón a la apelante ya que todas las operaciones deben registrarse en tiempo real con independencia de la modalidad en la que sean recibidos, aprovechados o empleados, pues la falta deriva de omitir reportar un beneficio o gasto, por el uso y goce temporal del bien inmueble utilizado³⁰.

B. 2. 4. Justificación.

La autoridad responsable en el Dictamen determinó que los registros contables son el insumo principal para el procesamiento de información financiera que sirven para conocer la situación de un ente económico a un plazo determinado, por lo que los registros realizados en cuentas de orden constituyen una parte integrante de la contabilidad y por lo tanto forman parte y generan un impacto en la contabilidad de los sujetos obligados.

En ese sentido, los bienes recibidos en comodato deberán inventariarse y registrarse en la contabilidad en cuentas de orden, cuando se trate de gastos de operación ordinaria, precampaña y campaña, deberán reportarse como aportación en especie, de conformidad con el artículo 72, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

Por tal motivo, dichas operaciones debieron registrarse en tiempo real, independientemente de que, como aduce el recurrente se trataran de bienes muebles e inmuebles inventariados que le habían sido

³⁰ Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior en el SUP-RAP-422/2016.

entregados en comodato, de conformidad con los artículos 38 y 17 del Reglamento de Fiscalización³¹.

B. 3. Causa de la sanción (conclusiones 40 y 41).

B. 3. 1. Planteamiento.

El actor afirma que es indebida la determinación de la responsable de haber registrado extemporáneamente 12 operaciones correspondientes al primer y segundo periodos, porque dichas infracciones de registro extemporáneo las tuvo por acreditadas derivado de la respuesta que dio a los oficios de errores y omisiones, y no porque hubiera registrado fuera de tiempo las operaciones.

Además, la Coalición señala que lo anterior es indebido porque dichas operaciones las informó derivados de las exigencias del INE y en cumplimiento a los oficios de errores y omisiones.

Esto es, según la Coalición, las operaciones registradas en el periodo de ajuste no deben resultar extemporáneas, sino que deben considerarse en tiempo, porque se realizaron durante el periodo de aclaraciones.

B. 3. 2. Decisión.

Es **infundado**, porque la infracción no se acreditó por el informe que rindió en cumplimiento al requerimiento que se le hizo, sino por dejar de registrar en el momento en que tuvo lugar la operación.

³¹ **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.

2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua.

3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional.

4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.

5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General.

B. 3. 3. Justificación.

La recurrente parte de la premisa incorrecta, consistente en que el INE determinó una sanción basada en operaciones registradas en el periodo de ajuste, las cuales no deben resultar extemporáneas. Sin embargo, en realidad sancionó por el registro extemporáneo de 12 operaciones, las cuales fueron reportadas tres días posteriores a su realización.

Conforme al artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, los registros contables se deben hacer en tiempo real, es decir hasta tres días posteriores a su realización.

En el caso, la recurrente reportó las operaciones con posterioridad a ese plazo. A fin de respetar la garantía de audiencia, el INE requirió aclarar lo conducente, ello mediante los oficios de errores y omisiones del primer y segundo periodo, sin embargo, éstos en forma alguna constituyen nuevas oportunidades para informar sobre los gastos realizados ni un nuevo plazo para ello.

Es decir, el INE nunca sancionó por operaciones registradas en el periodo de ajuste, sino por 12 operaciones que se debieron informar dentro de los tres días posteriores a su realización.

De ahí que **no le asista la razón** a la recurrente.

C. Individualización de la sanción.

Toda vez que el resultado del análisis de los planteamientos sobre la acreditación de la falta resultó **fundado** en los aspectos mencionados, y esto conduce a que la responsable deba emitir una nueva resolución en la que valore debidamente el momento a partir del cual debe computarse el plazo para el registro de una operación, resulta innecesario analizar los planteamientos sobre la individualización de una sanción.

TEMA IV. Facebook.

1. Resolución.

El Consejo General, con base en lo considerado en la conclusión 49 del dictamen consolidado, determinó que la Coalición vulneró lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Partidos como el 167 del Reglamento de Fiscalización, por la omisión de informar sobre el gasto en propaganda difundida en Facebook, equivalente a un monto de \$3,669,067.00.

Además, el Consejo General consideró que, si bien el recurrente respondió la prevención de errores y omisiones, también ello era insuficiente porque lo hizo de manera genérica, en tanto nunca precisó la póliza ni en el SIF se advirtió el registro correspondiente.

2. Planteamientos.

El recurrente afirma que dicha determinación es indebida con base en cuatro temas principales:

A. Falta de validez de los artículos 46 bis, numeral 2, y 143 numeral 1, inciso d), fracción VII, del Reglamento de Fiscalización porque fueron reformados³²; pero esas modificaciones nunca se publicaron en el Diario Oficial y jamás se hicieron del conocimiento a los sujetos obligados.

B. Falta de requerimiento sobre dicho gasto, porque el INE nunca solicitó aclarar si la propaganda difundida por Facebook fue contratada por conducto de un tercero³³. Antes bien, sólo pidió la documentación de los egresos de las publicaciones hechas en internet. Además, nunca se le permitió ver la respuesta dada por Facebook, en la cual se afirmó la celebración del contrato.

³² Acuerdos INE/CG875/2016 Y INE/CG68/2017

³³ Según lo dispuesto en el artículo 260, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización.

C. La respuesta se debe considerar inválida, al ser expedida por empresa extranjera sin observar las formalidades exigidas por los tratados internacionales, como es la traducción respectiva.

Aunado a que hubo un trato diferente con respecto al PAN, PRD y MORENA, porque también contrataron, por conducto de un tercero, propaganda para ser difundida en Facebook; sin embargo, nunca se les sancionó por ello y, en su momento, se consideraron atendidas las observaciones hechas a cada uno de esos partidos políticos.

D. Asimismo, la respuesta de Facebook carece de validez, porque hubo exceso en la investigación, en tanto el INE la solicitó más allá del periodo de campaña³⁴. Así, cualquier gasto anterior o posterior a ese lapso, en modo alguno debía ser contabilizado como gasto de esa etapa. Además, la respuesta de Facebook carece de desglose para saber si los pagos fueron semestrales, trimestrales o bimestrales.

3. Decisión.

Son **parcialmente fundados** los argumentos, tal como se evidenciará a continuación.

4. Justificación.

A. En primer lugar, se desestima lo relativo a la supuesta **falta de validez** de los artículos 46 bis, numeral 2³⁵, y 143, numeral 1, inciso d), fracción VII³⁶, del Reglamento de Fiscalización, que prevén las

³⁴ A dicho del recurrente, el periodo fue del 1 de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017.

³⁵ Artículo 46 Bis.

Requisitos de los comprobantes de las operaciones

1. Los comprobantes de las operaciones de comercio en línea realizados con proveedores o prestadores de servicios con domicilio fiscal en el país deberán seguir las normas señaladas en el artículo 46 y demás aplicables del presente reglamento.

2. En el caso de operaciones contratadas en línea con proveedores o prestadores de servicios con domicilio fiscal fuera del país, ya sea de forma directa por el sujeto obligado o de forma indirecta a través de un intermediario, la comprobación se realizará por medio del recibo expedido por el proveedor o prestador de servicios en el formato proporcionado por el sitio en línea. Adicionalmente, se deberá anexar una captura de pantalla de la transacción en línea, dónde se pueda verificar el portal en el cual fue realizada, el método de pago, tipo de bien o servicio adquirido, identidad, denominación legal y datos de ubicación física de conformidad con las Directrices para la Protección de los Consumidores en el Contexto del Comercio Electrónico, establecidas por La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

³⁶ Artículo 143.

Control de gastos de propaganda... VII. En el caso de subcontratación de un proveedor en el extranjero se deberá presentar el detalle de los conceptos de gasto de los servicios prestados entre el intermediario

formalidades de los documentos mediante los cuales se informan los gastos realizados.

Marco jurídico

El artículo 191, párrafo primero, incisos a), c) y d), de la Ley Electoral, establece que el Consejo General tendrá facultades para: **(i)** emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; **(ii)** resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos, y **(iii)** vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.

Asimismo, el artículo 192, párrafo 1, inciso i) de la Ley Electoral, prevé que el Consejo General ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tendrá, entre otras, facultades para elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

Por su parte, el artículo 43 de la Ley Electoral, entre otras cosas, dispone que el Consejo General ordenará la publicación en el DOF de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie y, de aquéllos que así lo determine.

Además, el Secretario Ejecutivo del INE establecerá los acuerdos para asegurar la oportuna publicación a que se refiere el párrafo anterior. El servicio que proporcione el DOF al INE será gratuito.

Una de las atribuciones con que cuenta el Presidente del Consejo General, en atención al artículo 45, párrafo 1, inciso o) de la Ley

contratado por el sujeto obligado y el proveedor final del servicio, así como el monto de pago y la documentación referida en el artículo 261, numeral 5.

Electoral, es ordenar, en su caso, la publicación en el DOF de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el propio órgano.

Por su parte, los numerales 2 y 3 de la Ley del Diario Oficial y Gacetas Gubernamentales, señalan que el DOF es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente. Asimismo, considera que son materia de publicación en tal órgano, entre otros, los actos y resoluciones que la Constitución federal y las leyes ordenen que se publiquen en el Periódico Oficial.

El Reglamento de sesiones en el numeral 27 prevé que el Consejo General ordenará la publicación en el DOF y/o en la Gaceta y estrados del INE, o en su caso, en el periódico oficial de las entidades federativas, de los acuerdos y resoluciones de carácter general que por virtud de lo dispuesto en la Ley Electoral deben hacerse públicos, así como aquellos que determine.

Dicho reglamento considera que, para la publicación en el DOF de acuerdos o resoluciones aprobados por el Consejo General, el Secretario, una vez que cuente con los documentos debidamente firmados, los remitirá a la autoridad correspondiente dentro de los dos días siguientes para su publicación.

El Secretario llevará a cabo las acciones necesarias para la publicación de los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General, en la página electrónica del INE dentro de las veinticuatro horas siguientes a que cuente con éstos, a fin de cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Instituto en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin que tal publicación haga surtir efectos jurídicos de inicio de vigencia o validez de lo publicado.

Consideraciones de la Sala Superior

La Sala Superior considera que los planteamientos son **infundados** por lo siguiente.

La Coalición, en esencia, señala que el INE adoptó nuevos criterios para fiscalizar el gasto ejercido, pues una vez iniciado el proceso electoral e incluso después de concluida la etapa de campañas electorales, modificó las reglas e interpretaciones del marco jurídico aplicable, esto es del Reglamento de Fiscalización, lo que se traduce en una violación al principio de certeza.

Al respecto, la Sala Superior considera importante el análisis del vigente Reglamento de Fiscalización, así como las principales reformas que ha sufrido, mismas que son sistematizadas a continuación:

Reglamento	Publicación DOF	Principales modificaciones	Observaciones
Reglamento de Fiscalización	-	Abroga el anterior y expide nuevo Reglamento de Fiscalización	Acuerdo INE/CG263/2014 aprobado el 19 de noviembre de 2014
Reglamento de Fiscalización	22 de enero de 2015	Modifica el Reglamento de Fiscalización en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-207/2014 y acumulados Modifica los artículos 212, párrafos 4 y 7, y 350, referentes al “deslinde de gastos”, así como la realización de pagos por medio de la Unidad Técnica	Acuerdo INE/CG350/2014 aprobado el 23 de diciembre de 2014
Reglamento de Fiscalización	6 de julio de 2016	Reforma los artículos 1, 3, 4, 9, 17, 28, 30, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 42, 46, 54, 63, 77, 89, 104, 106, 127, 135, 138, 144, 150, 156, 163, 199, 203, 218, 219, 223, 232, 235, 239, 240, 241, 243, 246, 252, 255, 256, 257, 258, 259, 278, 292, 356, 358, 359, 360, 381, 383, 385, 404 y 405; y adiciona los artículos 32 bis, 37 bis, 38 bis, 104 bis, 143 bis, 143 ter, 216 bis, 218 bis, 219 bis, 222 bis, 223 bis, 276 bis, 276 ter, 276 quater, 276 quintus, 359 bis, 361 bis y 380 bis	Acuerdo INE/CG1047/2015 aprobado el 16 de diciembre de 2015 Dentro de las reformas se adiciona el artículo 216 Bis, el cual regula los gastos del día de la Jornada Electoral ³⁷ Asimismo, fue adicionado el artículo 143 Bis que regula el control de agenda de eventos políticos, y fue modificado el artículo 46 referente a los requisitos de los comprobantes de operaciones
Reglamento de Fiscalización	30 de mayo de 2016	Modifica el artículo 9, numeral 1, inciso f), fracción IX, y adiciona la fracción X, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-19/2016	Acuerdo INE/CG320/2016 aprobado el 4 de mayo de 2016 La Sala Superior consideró que en el caso de notificaciones por errores y omisión derivadas de la

³⁷ En este sentido se incorpora el artículo **216 bis** que especifica la manera en que, a través del Sistema Integral de Fiscalización, los sujetos obligados han de proporcionar oportunamente la información que acredite los gastos en los que se incurra durante la Jornada Electoral, y por otro lado se modifica el artículo 32 para incluir el criterio de prorrateo de este tipo de gastos.

Reglamento	Publicación DOF	Principales modificaciones	Observaciones
			entrega de los informes respectivos es necesario incluir la notificación electrónica también para los partidos, así mismo por lo que hace a los candidatos independientes la sentencia estimó que éstos deberán tener la opción de elegir si se les notificará de manera personal o por correo electrónico
Reglamento de Fiscalización	9 de agosto de 2017	Reforma, adiciona y deroga diversos artículos, entre estos el numeral 27 relativo a la determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados ³⁸	Acuerdo INE/CG875/2016 aprobado el 21 de diciembre de 2016
Reglamento de Fiscalización	9 de agosto de 2017	Modifica el artículo 83 del Reglamento por lo que hace al tema de sujetos obligados con los proveedores y prestadores de servicios, pues se hace referencia exclusivamente a la Unidad de Media y Actualización (UMAs), asimismo, modifica el artículo 261 para brindar parámetros claros para que los sujetos obligados conozcan efectivamente, cuando un contrato debe ser formalizado (gastos mayores a quinientas UMAs)	Acuerdo INE/CG68/2017 aprobado el 15 de marzo de 2017

De lo anterior, es posible observar que 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.

Sin embargo, esta Sala Superior considera oportuno tomar en cuenta diversos aspectos, de los cuales es posible advertir el **pleno**

³⁸ **Reforma** el orden de los incisos del numeral 1, artículo 4 en atención a las adiciones realizadas; así como, inciso f) y sus fracciones I, II, III, IV, V y VI, del numeral 1, artículo 9; incisos c) y d) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 27; artículo 40; artículo 46; numeral 1 del artículo 47; numeral 1 del artículo 58; incisos a), c) y f) del numeral 1, artículo 60; numeral 1 del artículo 83; numeral 1 del artículo 102; incisos a) y c) del numeral 1, artículo 103; artículo 150; numeral 2 del artículo 151; numeral 1 y su inciso d) del artículo 154; numeral 1 y sus incisos a) y g), todos del artículo 156; numeral 1 del artículo 157; artículo 158; incisos a) y b) del numeral 1 artículo 160; numerales 1, 2 y 3 del artículo 203; inciso c) del numeral 1, numeral 2, numeral 5 y sus incisos a), b), c), d), e), f) y g), todos del artículo 207; incisos d) y e) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 214; numerales 1 y 2 del artículo 223 Bis; incisos b), e) y f) del numeral 1, artículo 246; numeral 1 del artículo 255; numeral 1, incisos a) y b) del numeral 2 y numeral 3, todos del artículo 261; artículo 293; numeral 11 del artículo 318; numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 356; artículo 357; numeral 1 del artículo 359; artículo 359 Bis; incisos c) y d) del numeral 1, artículo 378; se **adicionan** el inciso h) del numeral 1, artículo 3; incisos d), u), z), aa) y qq) del numeral 1, artículo 4; segundo párrafo de la fracción I, segundo párrafo de la fracción III, segundo párrafo de la fracción VIII y fracción XI, todas del inciso f), numeral 1, artículo 9; numeral 4 del artículo 11; numeral 4 del artículo 27; artículo 46 Bis; numeral 4 del artículo 83; fracción VIII del inciso b), numeral 3, artículo 96; numeral 2, artículo 131; fracción VII del inciso d), numeral 1, artículo 143; artículo 150 Bis; numeral 4 del artículo 203; fracción IX del inciso c), numeral 1, penúltimo y último párrafo del numeral 5, todos del artículo 207; inciso f), numeral 1 del artículo 214; numeral 5 del artículo 261; artículo 261 Bis; incisos a) y b) del numeral 2, artículo 356; incisos a), b), c), d), e) y f) del numeral 1, y numeral 2, todos del artículo 359; numerales 3 y 4 del artículo 361; artículo 361 Ter; inciso c) del numeral 1, artículo 368; y se **derogan** las fracciones VII, VIII, IX y X del inciso f), numeral 1, artículo 9.

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 federal 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.

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 Ley Electoral, corresponde al Consejo General 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.

Al respecto, es importante tener presente que la exposición de motivos de la Ley Electoral indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

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

En este panorama, 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.

El INE en el acuerdo INE/CG875/2016, precisó lo siguiente:

[...] **SEGUNDO.** El presente Acuerdo y las modificaciones, adiciones y derogaciones al Reglamento de Fiscalización en él contenidas, entrarán en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por este Consejo General.

TERCERO. 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.

[...] **QUINTO.** Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral remita el presente Acuerdo a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que sea notificado a los treinta dos Organismos Públicos Locales de las entidades federativas y estos, a su vez, lo hagan del conocimiento de los sujetos obligados en el ámbito local.

Asimismo, 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.

[...] **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.

QUINTO. Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral remita el presente Acuerdo a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que sea notificado a los treinta dos Organismos Públicos Locales de las entidades federativas y estos, a su vez, lo hagan del conocimiento de los sujetos obligados en el ámbito local.

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.

Esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-223/2016³⁹, 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.

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, este Tribunal Electoral 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

³⁹ 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 Diario Oficial, 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.

los sujetos obligados, 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 diera certeza a los sujetos obligados de las normas contenidas en el mismo, más nunca que el inicio de la vigencia del mismo se encontrara supeditado a su publicación en el DOF.

Por tanto, esta Sala Superior estima que 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, este Tribunal Electoral reconoce que la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal, está integrada por dos 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 tajante⁴⁰, 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".

⁴⁰ 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.**

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 consiguiente, 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.

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 contingente⁴¹, la falta de 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 alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la

⁴¹ Jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la SCJN, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.**

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 estatales⁴².

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 en 2016-2017 del Estado de México, 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 que, esta 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 Ley Electoral y la Ley de Partidos 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.

⁴² 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.

Lo anterior, es posible advertirlo de la exposición de motivos de las referidas reformas, las cuales son resaltadas a continuación:

Sujetos obligados

Se propone la adición de las personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores como sujetos obligados en el procedimiento de fiscalización de recursos, lo anterior a efecto de poder otorgar armonía en relación con la vinculación de dichos sujetos con la obligación de rendición de cuentas, respecto de aquellas operaciones que realicen con los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes.

Glosario

Para otorgar certeza jurídica a los sujetos obligados a observar el Reglamento, y que sea de fácil comprensión la terminología empleada, se incluyen definiciones que guiarán la gestión y el correcto registro de operaciones.

La cuenta “Concentradora” se crea para un mejor control de los recursos de cada partido político o coalición, para que a través de ésta se realice el prorrateo de gastos y la distribución de ingresos y de gastos a los sujetos obligados beneficiados.

Se incluye el concepto “Dispersión de Gastos” que corresponde a la distribución de recursos centralizados que se realiza desde la cuenta concentradora, así como “Dispersión de Ingresos” que identifica transferencias –en efectivo o en especie- de recursos públicos o privados, de la cuenta concentradora a la contabilidad de los precandidatos o candidatos beneficiados.

Se adiciona la definición “Avisos de Contratación en Línea” que es el aplicativo electrónico a través del cual los sujetos obligados presentan ante el Instituto Nacional Electoral la información de los contratos celebrados.

Finalmente, se incluye la definición de “Proveedor en el extranjero” para dar claridad a las referencias que se incluyen en el reglamento, respecto a la contratación de bienes y servicios con personas que no están obligadas a expedir comprobantes fiscales conforme a la legislación mexicana.

Notificaciones electrónicas

A fin de priorizar las notificaciones electrónicas de los oficios, resoluciones y en general de la documentación que se derive del proceso de fiscalización, se requirió reformar el artículo 9 del Reglamento de Fiscalización.

Es importante señalar que el Instituto Nacional Electoral ha desarrollado dentro del sistema Integral de Fiscalización, el módulo de notificaciones electrónicas, que mediante accesos y cuentas controladas garantiza la seguridad de la información.

Con la implementación del módulo de notificaciones electrónicas se ahorrarán recursos materiales y humanos, toda vez que se evita que un grupo considerable de funcionarios vaya a notificar personalmente a las partes y en ocasiones acudir más de una vez por no encontrar al destinatario.

Esta reducción de costos también será tangible para los sujetos obligados, quienes a solicitud de la autoridad podrán dar respuesta mediante el sistema, sin necesidad de acudir personalmente ante la autoridad fiscalizadora electoral.

Esta nueva era en las que las comunicaciones por vía electrónica son una herramienta, no sólo apropiada sino indispensable, es que el legislador consideró necesario su implementación, pues es un ahorro en tiempo, recursos materiales, humanos y da celeridad a los trámites derivados del procedimiento de fiscalización.

Adicionalmente, en congruencia con esta reforma, en el Artículo 11 se adicionó lo relativo a la cédula de notificación electrónica, como elemento que soporta jurídicamente este acto de la autoridad, dando certeza jurídica a los sujetos obligados y cumplimiento al debido proceso.

Matriz de precios

Otro aspecto detectado por esta autoridad que amerita una modificación se encuentra en la determinación del valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, pues en diversas ocasiones se han tenido que considerar valores obtenidos de precios de bienes o servicios de proveedores de entidades federativas distintas a aquella correspondiente al ámbito geográfico en que se detectó la irregularidad, lo que ha generado complicaciones para fijar parámetros razonablemente equiparables al comparar el costo de los bienes y servicios entre distintas entidades federativas.

Ante las situaciones presentadas, esta autoridad ha tomado diversos criterios según las circunstancias particulares de los casos, entre los cuales se han contemplado precios de proveedores acreditados en el Registro Nacional de Proveedores de entidades con cercanía geográfica, precios que los partidos políticos han reportado en el período fiscalizado en esa entidad federativa, precios obtenidos de cotizaciones en las únicas entidades federativas donde se localizaron proveedores de bienes o servicios semejantes, entre otros.

La reforma busca dotar de mayor equidad la forma en que esta autoridad determina los valores de bienes y servicios, buscando un parámetro que conozcan todos los sujetos obligados al momento en que no es posible a la autoridad emplear valores de la entidad federativa involucrada, ya sea porque no existan en el mercado, por no haber referencias en los precios de los proveedores acreditados en el Registro nacional de Proveedores, o bien, por no alcanzar a recabar datos de cotizaciones de proveedores en la entidad federativa o de Cámaras o Asociaciones del ramo correspondiente.

Por ello, se propone reformar el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización a fin de que los precios de dichos bienes o servicios se obtengan de aquellos proveedores registrados en el Registro Nacional de Proveedores de entidades federativas que se encuentre en un rango semejante respecto del Ingreso Per Cápita por entidad federativa que fija el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, siendo esta una medida razonable considerando que no se dejaría en desventaja al sujeto obligado en cuanto a los precios establecidos al momento de imponer una sanción, ya que se elaborarían matrices de precios confiables y equitativas al contemplar valores que impliquen semejanza al medirse entre entidades con economías similares.

Asimismo, para el caso de que no se encontraran proveedores en el Registro Nacional de Proveedores, se recurriría a cotizaciones de proveedores de entidades federativas distintas a la involucrada, bajo el mismo criterio señalado.

Del Sistema de Contabilidad en Línea

El Sistema de Contabilidad en Línea garantiza el adecuado funcionamiento para el registro de operaciones, el resguardo de documentación comprobatoria y la generación de los informes, lo que hace posible que el proceso de rendición de cuentas y fiscalización se realice de manera ágil y ordenada.

Por lo anterior el sistema se mejora de manera continua, incorporando nuevas funcionalidades, que implican la actualización del marco normativo, en relación con lo siguiente:

Se actualiza la definición de usuarios del Sistema de Contabilidad en Línea

Respecto al artículo 40 del Reglamento de Fiscalización se precisan las obligaciones de los responsables de finanzas, dependiendo del órgano del que se trate (Comité Ejecutivo Nacional o Comité Ejecutivo Estatal), aspirantes o candidatos independientes, entre las que se encuentran generar y administrar las cuentas de usuarios, vigilar el registro de operaciones, presentación de informes, entre otras.

Lo anterior para proporcionar una información con más claridad respecto a las obligaciones que les corresponden a los responsables de finanzas, y que estas serán de acuerdo al órgano que se trate, con ello se busca que existan directrices a seguir para dar el debido cumplimiento para la presentación de informes y vigilancia en el registro de operaciones, así mismo de que exista una responsabilidad solidaria para la presentación de informes.

Delimitación del complemento INE

En el artículo 46 del Reglamento de Fiscalización se especifican los supuestos en que es aplicable la generación de las facturas con la adición del complemento INE, con esta modificación se atienden diversas consultas de los partidos políticos en relación con los supuestos en que es aplicable el complemento INE.

Con esta reforma se tendrá certidumbre sobre su aplicación y alcance a determinado tipo de proveedores que prestan bienes o servicios a los sujetos obligados.

Comprobantes de las Operaciones

En el numeral 1 del artículo 47 del Reglamento de Fiscalización, se incluye que las aportaciones de los sujetos obligados reciban de militantes y simpatizantes además de ajustarse a los límites establecidos en los artículos 122 y 123 del mismo Reglamento, se soportarán con los recibos emitidos mediante el módulo de Generación de Recibos Electrónicos del Sistema de Contabilidad en Línea que para tal efecto el Instituto ponga a disposición.

Con la adición anterior, se busca regular que desde el Sistema se emitirán los recibos que amparen las aportaciones de simpatizantes y militantes, con la finalidad de que posteriormente se puedan realizar cruces de la información que registre y reporte el propio sujeto obligado en su contabilidad.

Transferencias en efectivo

En el artículo 58 del Reglamento de Fiscalización se especifica que para los procesos de precampañas y campañas locales, sólo podrán recibirse transferencias del Comité Ejecutivo Nacional o Comité Ejecutivo Estatal de los partidos coaligados; así como de las cuentas voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten a sus precampañas o campañas.

Con lo anterior se delimitan las fuentes de las cuales los sujetos obligados pueden recibir transferencias; esta modificación se realiza en concordancia con la reforma del artículo 150 del citado Reglamento.

En este mismo sentido, se adecuó el artículo 60 del Reglamento de Fiscalización para precisar que el registro de operaciones de los Frentes se realizará en las cuentas contables del Comité Ejecutivo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal, para identificar a donde fue destinado el recurso público que fue otorgado para fines del frente, y deberán conservarse las pólizas de los cheques correspondientes, junto con los recibos internos que debe expedir el Comité Ejecutivo Nacional, dichos recibos deberán ser adjuntados al Sistema de Contabilidad en Línea para tener debidamente registrada su contabilidad con el soporte documental correspondiente, esto para que no haya lugar a dudas de la existencia de la operación contable que haya sido registrada.

Transferencias en especie

En el artículo 154 se adicionó el deber para los sujetos obligados, de adjuntar a los recibos de transferencias en especie, una muestra fotográfica del bien o servicio transferido. Con esta reforma se tendrá evidencia de la transferencia en especie para efectos de la revisión.

Contratación con proveedores en el extranjero

Los sujetos obligados se han visto en la necesidad de contratar bienes y servicios con proveedores en el extranjero, ya sea por no contar con dichos servicios en el mercado nacional, por tener menores costos, o bien, por no tener el impacto o el alcance que los proveedores extranjeros ofrecen, como en el caso de publicidad en redes sociales, o plataformas virtual.

Al respecto, toda vez que el Reglamento vigente se ve superado al no regular la contratación con proveedores en el extranjero, lo que obstaculiza el ejercicio de las facultades de fiscalización ya que no se

cuenta con la información básica de dichos proveedores, complicándose la confirmación de operaciones, así como la notificación de los requerimientos de información; se propone adicionar un artículo 46 bis del Reglamento de Fiscalización para especificar la forma en que se deben comprobar las operaciones realizadas con este tipo de proveedores, así como adicionar al artículo 83 del Reglamento de Fiscalización, un numeral que señale particularidades para los proveedores en el extranjero, y en consecuencia adecuar los artículos 143, 261, 356, 357, 359 y 368, del mismo Reglamento, a efecto de regular las operaciones con dichos proveedores, la forma de comprobación de operaciones con estos, así como la posibilidad de que se inscriban al Registro Nacional de Proveedores con requisitos que permitan a la autoridad realizar cruces de información entre lo que los sujetos obligados reporten y lo que los proveedores presenten en su registro.

Identificación del tipo de financiamiento

Respecto al artículo 96 del Reglamento de Fiscalización se estableció la obligatoriedad de que cada partido que integra la coalición registre en el Sistema, el financiamiento público que le corresponda.

Con esta reforma se busca identificar de una forma clara, el remanente a devolver.

Control de los ingresos en efectivo

Para conocer el monto de los ingresos en efectivo que reciban los sujetos obligados, en particular, es necesario que se aclare que el depósito o transferencia debe realizarse en las cuentas no sólo a nombre de los sujetos obligados, sino también pertenecientes al periodo para el cual se otorga el financiamiento, a fin de contar con mayor control de los recursos y, en su caso, evitar que se acumulen recursos que no se deberían destinar a los mismos fines. En este sentido, se modifica el artículo 102.

Reglas para realizar las transferencias

En el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización se establecen reglas claras para realizar transferencias, de acuerdo con el ámbito, el tipo de recurso, el órgano responsable y el tipo de proceso.

Con esta reforma se busca identificar el origen, destino y aplicación de los recursos, y de esta manera transparentar el ejercicio de los recursos.

Las reformas al artículo 150 implican modificaciones a las disposiciones complementarias siguientes:

- Se modifica el artículo 151 para señalar que las transferencias a entes sin capacidad jurídica propias solo podrán ser bancarias.
- En el artículo 156 se establece la secuencia para transferir recursos federales para las campañas locales.
- En el artículo 157 se establece a través de qué cuentas concentradoras se pueden realizar transferencias en especie a las campañas locales.
- Respecto al artículo 158 del Reglamento de Fiscalización se establece la prohibición de realizar transferencias entre candidatos locales o federales de mayoría relativa, y en su segundo párrafo se indica que éstos son acreedores a las sanciones señaladas en la Ley Electoral.
- En el artículo 160 del Reglamento de Fiscalización se precisa que las operaciones de los Frentes se deberán registrar en la contabilidad del

Comité Ejecutivo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal, ya que anteriormente no se identificaba el destino de estos recursos.

Informe de capacidad económica

En el artículo 223 Bis del Reglamento de Fiscalización se indica que el Informe de capacidad económica será presentado en formato electrónico en el momento en que el sujeto obligado se registre en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.

Este formato era parte del Manual de Contabilidad y se entregaba junto con los informes de apoyo ciudadano, precampaña y campaña; con esta reforma su entrega se volverá más oportuna, al ser llenado al momento del registro correspondiente en el sistema mencionado.

Avisos de Contratación en Línea

Con la reforma del artículo 261 y la adición del artículo 261 Bis del Reglamento de Fiscalización se especifican los supuestos en que es aplicable la presentación de avisos de contratación en línea.

Con esta reforma y adición se atienden diversas dudas de los partidos políticos, en relación con el alcance y aplicación de estas disposiciones; especificando los supuestos en que los sujetos obligados deben cumplir con la presentación de avisos de contratación.

Aclaraciones mediante el Sistema Integral de Fiscalización (SIF)

Se ha observado la problemática de que los sujetos obligados en el desahogo de los oficios de errores y omisiones realizan ajustes a la contabilidad en el Sistema Integral de Fiscalización, sin detallar las aclaraciones o movimientos realizados, lo que ha complicado que la autoridad pueda identificar en todos los casos las pólizas a fin de verificar que no hayan sufrido modificaciones o se haya cargado información adicional.

Esta situación ha derivado en que algunas de las impugnaciones interpuestas han sido fundadas al haber documentación que la autoridad no alcanzó a identificar por los tiempos tan cortos que se tienen o por que los sujetos regulados no proporcionan información clara y oportuna de las correcciones o cancelaciones que realizan; no obstante que debe ser obligación de los usuarios del Sistema aclarar qué es lo que modifica a fin de rendir cuentas con mayor claridad ante la autoridad en la revisión de sus operaciones.

Asimismo, al emplearse el Sistema Integral de Fiscalización como principal herramienta para la fiscalización, se considera obsoleto que permanezcan aquellas disposiciones que refieren la presentación de información en medio físico, por lo que se deben eliminar dichos apartados para privilegiar el uso del Sistema Integral de Fiscalización, lo que ya hacen los sujetos obligados hoy día.

Con lo anterior, se reforma el artículo 293 del Reglamento de Fiscalización, generando que los sujetos obligados deban especificar detalladamente cuáles son las modificaciones realizadas y la información novedosa que hayan cargado en desahogo al oficio de errores y omisiones.

Registro Nacional de Proveedores

En cuanto al Registro Nacional de Proveedores, debe considerarse que al implementar un sistema específico para ello, la autoridad electoral busca llevar un adecuado control de las operaciones realizadas entre los sujetos obligados y los proveedores o prestadores de servicios, por lo que es necesario que dichas operaciones se celebren únicamente con aquellos que se registren ante la autoridad electoral, en términos de lo establecido en el artículo 356, numera 2 del Reglamento de Fiscalización.

Para tal efecto, se perfeccionan las etapas relativas al proceso de registro, requisitos y refrendo para las personas morales nacionales, considerando dar certeza a cada una de las etapas llevadas a cabo; respecto de las persona morales extranjeras en atención a la implementación de nuevos mecanismos de comunicación existentes en el territorio nacional la autoridad electoral no es omisa en advertir la situación especial que presentan dichos entes por lo que establecerá el régimen al que se sujetaran.

Por otra parte, con la finalidad de obtener mayores elementos de prueba en los periodos de revisión que permitan verificar las operaciones llevadas a cabo con los sujetos obligados, se considera necesario requerir información y documentación a los proveedores o prestadores de servicio, por lo que se propone adicionar un artículo 361 Ter al Reglamento de Fiscalización, para que el registro de contratos por los proveedores en el módulo respectivo del Registro Nacional de Proveedores haga las veces de una confirmación de la operación ante el Instituto Nacional Electoral.

De lo expuesto, es posible advertir que en momento alguno el INE realizó modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles en el ámbito de fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados⁴³; 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 legales para la aplicación de la ley, siempre que

⁴³ A manera de ejemplo, de conformidad con los artículos 25, párrafo 1, inciso s), 59, 60, 61, 62 de la Ley General de Partidos Políticos, 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, valorar, 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.

no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley 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 menos aún contradecirla, sino que de forma exclusiva debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla⁴⁴.

Ahora bien, una vez aprobado el acuerdo INE/CG875/2016 por el Consejo General, con base en la exposición de motivos referida, los partidos políticos Morena, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo, presentaron sendos recursos de apelación para inconformarse por la aprobación de dicho acuerdo.

En consecuencia, esta Sala Superior resolvió las apelaciones SUP-RAP-51/2017, y sus acumulados SUP-RAP-58/2017, SUP-RAP-62/2017 y SUP-RAP-63/2017, en el sentido de modificar los artículos 83 y 261 del Reglamento de Fiscalización.

En tal precedente, la Sala Superior analizó diversos agravios expuestos por los partidos políticos con referencia a temas como: notificaciones electrónicas; derecho de audiencia; matriz de precios; informe de capacidad económica; sujetos obligados; proveedores en el extranjero y extraterritorialidad del reglamento; transferencias de recursos; pruebas selectivas; responsabilidad financiera de los partidos nacionales; requisitos de comprobantes fiscales, y determinación del monto para la celebración de contratos.

⁴⁴ 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>.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que el señalamiento del Consejo General respecto a que, las modificaciones al Reglamento de Fiscalización entrarían en vigor a partir del día siguiente de su aprobación; evidencia la particularidad del proceso de creación de normas reglamentarias, a la luz de la naturaleza, funciones e integración de dicho órgano autónomo, puesto que los sujetos obligados directos –partidos políticos–, al participar en el proceso de creación o modificación de las normas, así como acudir ante este Tribunal Electoral, en su caso, manifestando irregularidades en el ejercicio de la facultad reglamentaria del INE, pone de manifiesto que, en todo momento, tuvieron un conocimiento pleno de las mismas. Lo cual, hace exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento.

En este punto, debe indicarse que, en su caso, la inconformidad por la supuesta inconstitucionalidad por vicios formales de las normas, solo puede darse una sola vez y no en cada acto de aplicación, sin que en dichas impugnaciones los partidos recurrentes hubieran esgrimido agravio alguno ante esta Sala Superior, ni tampoco al momento en que operaron las notificaciones electrónicas en el procedimiento de revisión de informes de campaña.

Lo anterior, toda vez que los sujetos a los cuales van dirigidas y su proceso de creación es sustancialmente distinto. 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 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.

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.

Con independencia de la vigencia y exigibilidad de las normas reglamentarias a los sujetos obligados, este Tribunal Electoral sostiene el deber de la autoridad administrativa de publicar los acuerdos y resoluciones de carácter general, que por virtud de lo dispuesto en la Ley Electoral deben hacerse públicos, puesto que existe la necesidad de hacer saber a la sociedad y a los demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado, pero no en virtud de las mismas razones que se exige en el caso de las normas emitidas por el Poder Legislativo, que son dirigidas a la población en general.

En el caso particular, la Ley Electoral al momento de otorgar facultades al Secretario del Consejo General para establecer los acuerdos que aseguren la **oportuna publicación** de los documentos debidamente firmados, así como aquellos que determine el propio órgano, evidencia la importancia de que, de manera expedita, la sociedad y los órganos del Estado tengan pleno conocimiento.

Así, la publicación de los acuerdos y resoluciones de carácter general, requiere de manera fundamental la publicación en el DOF, con el propósito de que la población tenga conocimiento real de su existencia y pueda exigirse el cumplimiento por las autoridades en la materia electoral.

Para esta Sala Superior, al encontrarse previsto en la Ley Electoral la obligación de publicar por medios oficiales los acuerdos y resoluciones de carácter general, independientemente de su entrada en vigor, las normas en la materia deben ser públicas, para garantizar que todos los ciudadanos estén en condiciones de conocerlas. En especial, respecto a la regulación de la organización de las elecciones y el ejercicio de las atribuciones de las autoridades electorales, tratándose de las normas

del derecho público, dirigidas a garantizar la aplicación adecuada de los principios constitucionales que rigen en la materia.

El principio de publicidad implica la adopción de medidas necesarias para que la ciudadanía pueda conocer las normas que tienen que observar partidos políticos y candidatos al manejar recursos de origen público, ya sea respecto al financiamiento ordinario, de precampaña, o campaña.

Como derecho de los ciudadanos está la posibilidad de conocer las normas que establecen las bases del ejercicio fundamental de rendición de cuentas, de forma que no solamente los sujetos directamente obligados o potencialmente obligados por el Reglamento de Fiscalización están interesados en conocer la norma, sino también el público en general tiene interés en el conocimiento de su contenido, máxime que la rendición de cuentas es uno de los principios fundamentales en una democracia, que permite a la ciudadanía ejercer el control sobre la actuación de las autoridades y valorar la conducta de quienes aspiran a ocupar un cargo de elección popular respecto al manejo que hacen de los recursos que se les otorga para ello.

Esto es, en un marco jurídico creado para fortalecer la democracia y sus valores, entre los que se encuentra la transparencia, la publicación de las normas reglamentarias de fiscalización que emita el INE, abona el dar a conocer a la ciudadanía los límites que se exigen y se verifican para el manejo de los recursos en la arena política para, entre otras cosas, fomentar la cultura democrática, renovar cargos de elección popular, así como el impulso al liderazgo político de las mujeres.

Ciertos estudios han señalado que el eje principal de todo sistema regulador del financiamiento político es requerir que todos los involucrados en la política informen sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero, dicha presentación de informes persigue dos objetivos principales. En primer lugar, esta información puede ayudar a conseguir la transparencia demandada en la Convención de las Naciones Unidas

contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) y permitir a los ciudadanos tomar decisiones informadas cuando vayan a votar. El segundo objetivo de la presentación de informes consiste en facilitar la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre los límites y las prohibiciones a las donaciones y al gasto.

Por tanto, el principio de rendición de cuentas y máxima publicidad debe ser respetado en materia electoral, priorizando la publicación de tales normas reglamentarias en el DOF.

Aunado a ello, en términos de los artículos 6 de la Constitución federal; 1, 2, 8, 24, fracciones IX, XI, XII, y 70, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como, 27, párrafo 3 del Reglamento de Sesiones, la publicación de la normativa del INE en internet constituye el cumplimiento de una obligación en materia de transparencia, misma que se rige por el principio de certeza que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones de los Organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables, pero de ninguna manera establece el inicio de vigencia o validez de lo publicado.

De esta manera, la publicación en el DOF es una obligación que de forma inmediata debe atender la autoridad electoral, por conducto del Secretario Ejecutivo, en atención al artículo 43 de la Ley Electoral, sin que pueda argumentarse que existen medios de impugnación pendientes de resolución por parte de órganos jurisdiccionales, ya que dicha obligación atiende a los principios de rendición de cuentas y máxima publicidad de cara a la ciudadanía.

Si bien las referidas modificaciones o adiciones reglamentarias pueden ser objeto de impugnación ante este órgano jurisdiccional, lo cierto es que ello no debe ser impedimento para que se publiquen, toda vez que conforme al artículo 6 de la Ley de Medios, en ningún caso la

interposición de los medios de impugnación producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado⁴⁵, debiéndose resaltar que las modificaciones se aprobaron por el INE antes del inicio de la etapa de campaña.

En este sentido, la Sala Superior advierte la transgresión a la Ley Electoral en cuanto a la obligación por parte del Secretario Ejecutivo de publicación de los acuerdos y resoluciones del INE, puesto que, con base en el requerimiento formulado al Titular del DOF, éste informó que las reformas al Reglamento de Fiscalización comprendidas en 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; fueron recibidas hasta el ocho de agosto del presente año para su publicación.

De ahí que esta Sala Superior conmina al Secretario Ejecutivo del INE, para que, en lo subsecuente cumpla de manera diligente con sus obligaciones respecto a la publicación de los acuerdos y resoluciones del INE en el DOF, en atención de los principios de rendición de cuentas y máxima publicidad.

B. Por otra parte, respecto a la supuesta vulneración a la **garantía de audiencia**, se precisa lo siguiente.

Es cierto que, con motivo de lo reportado en el SIF, el INE requirió al proveedor Facebook un informe sobre el contrato celebrado con el recurrente.

Al respecto, ese proveedor afirmó haber realizado operaciones con el recurrente por la cantidad de \$3,669,067.00.

Sin embargo, también está acreditado que el INE trató de verificar si ese monto estaba incluido en el reporte hecho por la Coalición y que,

⁴⁵ A manera de ejemplo, la Sala Superior aprecia que el Reglamento de Elecciones del Instituto, fue aprobado el siete de septiembre de dos mil dieciséis, publicado el trece siguiente, y cuyas impugnaciones fueron resueltas por este órgano jurisdiccional el dos de noviembre posterior.

como de lo informado por ésta, fue imposible constatarlo, a fin de respetar la garantía de defensa, el INE le requirió⁴⁶ presentar al SIF el registro de ingreso, los comprobantes y evidencias de pagos, los contratos y aclaraciones conducentes.

Incluso está probado que, con el propósito de cumplir el requerimiento⁴⁷, la Coalición recurrente señaló que no contrató en forma directa con Facebook, sino que lo hizo por conducto de un tercero (Atelier Espora S.A. de C.V.), en los siguientes términos:

Póliza	Periodo	Factura	Monto	Objeto del contrato
37	Primer	32	\$772,560.00	Prestación de servicios para campaña, manejo de cuentas en redes sociales e internet
70	Segundo	37	\$1,226,990.23	Redes sociales e internet y diseño, elaboración y publicidad de videos y animaciones. Manejo de cuentas en redes sociales
152	Segundo	141	\$8,000,000.00	Prestación de servicios para campaña, manejo de cuentas en redes sociales e internet

Esto es, con base en lo descrito, en consideración se esta Sala Superior, sí se respetó la garantía de defensa del recurrente, porque no sólo se le hizo del conocimiento la existencia de la irregularidad, sino que, incluso, éste ejerció su derecho de defensa en los términos que consideró adecuados.

En este sentido, es insuficiente lo alegado por el recurrente, al afirmar que en el procedimiento no fue enterado del documento en el que consta la respuesta de Facebook.

Lo anterior, porque en diversas sentencias se ha sostenido que la falta de vista de documentación probatoria, no siempre trasciende a la garantía de audiencia, si en el medio de impugnación federal se hace el estudio correspondiente⁴⁸.

⁴⁶ Segundo oficio sobre errores y omisiones INE/UTF/DA-L/9871/17, páginas 37-39.

⁴⁷ Escrito de contestación al segundo oficio de errores y omisiones,

⁴⁸ SUP-RAP-321/2016, SUP-RAP-340/2016, SUP-RAP-354/2016, por citar algunos ejemplos.

Así, con este recurso, con independencia de su queja, finalmente está evidenciado que el actor estuvo en condiciones de conocer dicho documento y ejercer la defensa de sus derechos, mediante las manifestaciones respectivas y la aportación de pruebas para respaldarlas.

Tampoco obsta que el recurrente sostenga que nunca le fue solicitado aclarar si la propaganda fue contratada por un tercero.

Esto porque dicho argumento es ineficaz para revocar la resolución impugnada, en tanto el motivo del requerimiento fue, precisamente, saber la manera en cómo se contrató la difusión de la propaganda, esto es, de forma directa o indirecta, entre otros aspectos.

En este sentido, el INE en forma alguna tenía la carga de requerir, específicamente, se le proporcionara la información y documentación del contrato celebrado con un intermediario, para difundir propaganda en Facebook.

Antes bien, eso era parte de las aclaraciones y comprobaciones a cargo del recurrente.

C. Asimismo, se considera ineficaz que lo informado por Facebook esté en lengua extranjera y el supuesto trato diferenciado.

En ambos casos, la ineficacia se debe a que con esos argumentos el recurrente en forma alguna niega y menos desvirtúa la conclusión de que no informó sobre el gasto en Facebook.

En efecto, la sanción impuesta se debió a la falta de reporte del gasto efectuado por concepto de propaganda difundida en Facebook.

Así, con independencia de cuál sea la lengua empleada en el informe del proveedor, o si se dio un trato distinto a otros partidos políticos, lo relevante es la omisión del recurrente de probar haber reportado los gastos detectados por el INE, pues ni siquiera lo niega y menos

demuestra con otra prueba que lo concluido por la autoridad sea incorrecto.

D. Ahora bien, a pesar de estar desestimados los anteriores argumentos, esta Sala Superior considera sustancialmente fundada la falta de certeza en la información obtenida por el INE al requerir a Facebook, en tanto se omite señalar la fecha de la difusión de la propaganda electoral contratada en esa red social, a efecto de determinar si corresponde a la etapa de campaña o a alguna etapa previa.

Lo anterior, porque tal como se afirma en la demanda, el INE requirió a Facebook que informara si en el periodo del 1 de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017 existió alguna operación celebrada con la Coalición.

Al respecto, ese proveedor informó que, en el periodo requerido, sí existió una operación celebrada con la Coalición, por un monto de \$3,669,067.00.

A fin de respetar el derecho de audiencia de la Coalición, la observación se le hizo del conocimiento mediante el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA-L/9871/17 de trece de junio.

Al contestar, la Coalición manifestó que “la operación contratada por redes sociales e internet es casi tres veces mayor al monto observado, por lo que resulta incongruente que se nos notifique una conclusión en tal sentido y se pretenda sancionar por ello.”

A pesar de lo anterior, el INE tuvo por acreditada la omisión de reportar una erogación y, en consecuencia, ordenó contabilizar el total del mismo a los gastos de campaña.

En esta decisión genérica radica lo **fundado** del argumento, porque el INE debió verificar si la totalidad del monto reportado por Facebook corresponde a un gasto realizado exclusivamente para el periodo de campaña, al ser la etapa fiscalizaba; sin embargo, como se advierte de

la solicitud de información, abarcó una temporalidad mayor a las etapas del procedimiento electoral, sin que esté demostrado la realización de presuntos actos anticipados de campaña.

Además, el abarcar un periodo posterior, demuestra que el INE fiscalizó una etapa distinta al de campaña; por lo que carece de justificación el pretender establecer que faltó demostrar un pago de una cantidad ajena a la etapa que abarcan los informes revisados, esto es, las campañas.

En efecto, de la documentación precisada se advierte que la solicitud de información comprendió un periodo más extenso que el que corresponde a la etapa de campaña, que es el fiscalizado en los informes; toda vez que el requerimiento abarcó desde el mes de diciembre de dos mil dieciséis hasta el cinco de junio de dos mil diecisiete, esto es, respecto de una fecha anterior al inicio del procedimiento electoral y posterior al cierre de la etapa de campaña.

En el caso, la prueba en la cual se basó el INE para determinar que la Coalición omitió reportar un gasto de propaganda, no resulta pertinente, idóneo, ni necesario.

La **pertinencia** de la prueba consiste en que haya alguna relación lógica o jurídica entre el medio y el hecho por probar. La **idoneidad** alude a que sea apta para probar el hecho por acreditar y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto.

En el caso, el escrito de Facebook por el cual desahogó el requerimiento de información, no resulta pertinente, porque ni del dictamen consolidado ni de la resolución impugnada, se advierte que el INE haya detectado y evidenciado irregularidades en la información y documentación relativa a los gastos que fueron reportados por la Coalición, a través del SIF, ni algún elemento de sospecha por el posible incumplimiento del deber de reportar sus gastos, ante la falta de algún reporte.

Menos contiene una justificación respecto de la temporalidad que incluso excede al inicio del proceso electoral y, por ende, al de la etapa de campaña cuyos gastos fiscalizaba.

Debiendo destacar que el curso de Facebook refiere, sin mayor precisión, a lo gastado durante el periodo del uno de diciembre de dos mil dieciséis al cinco de junio de dos mil diecisiete.

Asimismo, el citado escrito tampoco es **idóneo** para probar que la Coalición omitió reportar un gasto. Lo anterior, porque la información proporcionada, se insiste, abarca un periodo distinto al fiscalizado, esto es, desde el mes de diciembre de dos mil dieciséis, fecha anterior al inicio del procedimiento electoral y hasta el cinco de junio de dos mil diecisiete, es decir, con posterioridad a la etapa de campaña.

Por tanto, el requerimiento y el informe no se limitaron a lo objetivamente idóneo para llevar a cabo la fiscalización de gastos de campaña, en tanto ese requerimiento de información no fue el medio apropiado y adecuado para poder tener por acreditada la supuesta omisión de la Coalición, de reportar gastos de publicidad en Facebook, durante la etapa de campaña, del que tampoco existen elementos que revelen que se haya dejado de reportar el gasto por el periodo contratado durante la campaña.

Por otra parte, la prueba no resultaba **necesaria** para ejercer su facultad de fiscalización, porque carece de justificación pretender fiscalizar gastos de una etapa distinta a la que abarcan los informes revisados, esto es, la etapa de campaña.

En este contexto, el INE omitió determinar si la cantidad informada por Facebook corresponde realmente a un gasto realizado de manera exclusiva en la etapa de campaña, o bien comprende una temporalidad diversa.

De ahí que carezca de respaldo la conclusión atinente a que omitió reportar la cantidad total precisada por la compañía Facebook; dado que, la información del mencionado tercero se proporcionó respecto de un tiempo mayor del que era objetivo de fiscalizar.

Lo que se corrobora porque el INE, sin mayor razonamiento, afirma que se omitió reportar la cantidad que establece en el dictamen de forma dogmática; es decir, se contrató por el periodo de campaña propaganda en Facebook que asciende a un monto superior del reportado

Al caso, ni del Dictamen ni de la resolución impugnada, se advierte cuáles fueron las razones del INE para concluir que el gasto que supuestamente se realizó y se omitió reportar, era un gasto de campaña, o bien de alguna otra etapa, lo que evidencia una falta de motivación.

Si bien, el INE está facultado para requerir información de terceros, debe justificar, fundada y motivadamente, los requerimientos respectivos en cuanto a la información que encuentre en internet y que pueda constituir un posible gasto de campaña, precampaña o de obtención del apoyo ciudadano.

Para ello, deberá pormenorizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la información que encuentre en internet, redes sociales o forma electrónica.

Si no cumple con lo anterior, despliega sus facultades de manera indebida o imprecisa, y sus hallazgos o datos recabados sobre montos relativos a un periodo que superan por mucho la etapa fiscalizable, no pueden servir de base para sostener la existencia de un egreso no registrado y como consecuencia su respectiva sanción.

En la especie, el INE requirió información a Facebook, sin que se advierta motivo o consideración alguna respecto a alguna posible irregularidad detectada o al menos un indicio sobre el posible

incumplimiento de las obligaciones del partido político en materia de fiscalización.

En ese sentido, para considerar determinada propaganda o información como gasto de precampaña, campaña u obtención de apoyo ciudadano (si se trata de candidaturas independientes), ello debe ser confirmado a partir del despliegue de facultades de la autoridad fiscalizadora, lo cual debe de ser verificado con los terceros que eventualmente pudieron haber participado e incluso, ejercer otros actos de evaluación, pero dentro del periodo correspondiente.

En consecuencia, se considera que la actuación del INE se debe revocar de manera lisa y llana, porque de lo contrario permitiría a la autoridad fiscalizadora que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto, lo que implica una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, teniendo en consideración que el Consejo General está facultado para llevar a cabo la revisión de la totalidad de ingresos y gastos reportados en los informes presentados por los sujetos obligados de conformidad con los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas; actuando con apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica

En consecuencia, al no haber quedado debidamente justificada la conclusión impugnada, cualquier actuación posterior del INE, a fin de ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades sería violatoria de los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que no es conforme a Derecho permitir que nuevamente se ejerzan facultades de comprobación respecto de los mismos hechos, porque sólo se podrá efectuar una nueva revisión cuando se comprueben hechos diferentes a los ya revisados.

Cabe precisar que la facultad de fiscalización del INE en modo alguno se pretende limitar, porque en todo caso se debe perfeccionar para obtener información objetiva sobre el periodo a fiscalizar. Para ello, el INE:

1. Puede celebrar un convenio de colaboración con Facebook y otros proveedores de redes sociales, con el propósito de obtener la información sobre la propaganda contratada por los diversos sujetos políticos, en las distintas etapas de los procedimientos electorales.
2. Puede, al ejercer sus facultades de circularización, iniciar con el proveedor respecto del cual informó originalmente el partido.
3. En todo caso, puede insistir en el cumplimiento cabal de sus requerimientos, para el efecto de que los proveedores informen de manera correcta con la documentación completa.
4. Puede solicitar, de manera puntual, información precisa y objetiva sobre lo que requiere, tanto de la temporalidad, como de lo que es materia de requerimiento.
5. Si la información proporcionada por un proveedor no es clara, puede volver a requerir a fin de que se aclare lo conducente; en su caso de ser posible el respaldo electrónico de los documentos.

Todo ello en el entendido que cualquier requerimiento debe respetar las normas establecidas en la ley y los principios de *ius puniendi*.

Con base en lo expuesto, lo procedente es **revocar** esta parte de la resolución impugnada, para el efecto de que el INE considere que la totalidad de lo reportado por Facebook en el caso concreto, no corresponde a gastos de campaña, por lo cual deberá restar esta cantidad de la conclusión en análisis.

TEMA V. Omisión de reportar gastos de casas de campaña.

1. Resolución

El Consejo General del INE, a partir de lo motivado en la **conclusión 17** del dictamen, determinó que la Coalición actora incurrió en una infracción, porque omitió reportar los gastos por concepto del uso o goce temporal de 10 inmuebles utilizados como casas de campaña, valuadas en \$77,337.20 y, por tanto, le impuso una sanción económica que asciende a **\$116,005.80**.

2. Planteamiento.

La Coalición apelante afirma que la responsable no consideró la respuesta que proporcionó al oficio de errores y omisiones, tocante a que no le correspondía reportar dichos inmuebles porque no poseían la naturaleza de casa de campaña.

Ello, porque si lo hubiera hecho, habría advertido que 8 inmuebles se tratan de Comités Municipales; mientras que, respecto de otros 3, el acta de visita de verificación efectuada, a fin de determinar que los inmuebles se trataban de casas de campaña, no cumple con los requisitos que la normatividad determina.

3. Decisión.

No le asiste la razón porque la normatividad atinente prevé la obligación de registrar y contabilizar el gasto que se genere del uso de los inmuebles como casas de campaña, incluso si estos corresponden a la sede de los Comités Directivos de los institutos políticos; por lo que, si dicho gasto no es reportado, resulta conforme a Derecho la sanción que al efecto se imponga, como aconteció en la especie⁴⁹.

4. Justificación.

⁴⁹ Resulta aplicable lo resuelto en el SUP-RAP-19/2016, así como el SUP-RAP-366/2016.

Una de las exigencias para los sujetos obligados, que establece el artículo 143 ter del Reglamento de Fiscalización, consiste en que deberán registrar, en el medio que proporcione el INE, las **casas de campaña** que utilicen; proporcionar la dirección y el periodo en que será utilizada, **incluso puede registrarse el inmueble que ocupa el Comité Directivo del partido.**

Sin embargo, no son las únicas obligaciones para los partidos y candidatos que prevé dicha disposición, en tanto que también les exige contabilizar, de manera proporcional y racional los gastos que el uso del mismo genere a las campañas, como transferencias en especie del respectivo Comité por el tiempo en que sea utilizado el inmueble.

De ahí que resulte clara la **obligación de contabilizar el gasto que se genere del uso de los inmuebles que correspondan a los Comités Directivos de los institutos políticos.**

Por tanto, contrario a lo que pretende la Coalición actora, la responsable en manera alguna soslayo que los inmuebles en cuestión pertenecieran a la sede de diversos comités municipales y uno estatal; por el contrario, la responsable sí consideró dicha cuestión porque precisamente sancionó a los integrantes de la Coalición con base en el numeral 143 ter del citado Reglamento, por haber sido omisos en reportar los egresos correspondientes a la adquisición del uso o goce temporal de aquellos bienes utilizados como casas de campaña, como lo es la sede de diversos comités.

De la resolución controvertida, se advierte que, en principio, se respetó la garantía de audiencia de la impetrante ya que se le hizo de su conocimiento, a través del oficio de errores y omisiones técnicas⁵⁰, las relativas a efecto de que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes; así como, la documentación que subsanara las irregularidades detectadas.

⁵⁰ Oficio identificado con el número INE/UTF/DA-L/9871/17

Al respecto, la Coalición apelante limitó su respuesta a afirmar lo siguiente.

- *“...este instituto político hizo del conocimiento de la autoridad fiscalizadora los inmuebles que fungirían como casas de campaña de nuestro candidato, por lo que los inmuebles observados no corresponden a los reportados ante la autoridad...”*
- En relación a los inmuebles en listados con los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10 son la sede de diversos comités municipales.
- Que en inmueble con el numeral 7 ya había sido reportado según consta en los registros contables, y que
- Respecto de los inmuebles enlistados con los numerales 6, 8 y 11, al levantarse el acta de visita de verificación atinente se advierte que no reúne ciertos requisitos y formalidades.

En tal virtud, la responsable tuvo que, no obstante que se presentó escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones, de su contenido no advirtió que presentara documentación o evidencia relativa a la observación efectuada⁵¹.

De ahí que calificara la falta como GRAVE ORDINARIA, debido a que el sujeto obligado omitió reportar los egresos realizados a fin de adquirir el uso o goce temporal de los bienes inmuebles utilizados como casas de campaña en donde se encontró la sede de diversos comités municipales.

Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales; que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad; que el sujeto obligado no es reincidente.

⁵¹ La observación consistió en que el sujeto obligado omitió realizar el registro de casas de campaña en el SIF y en su contabilidad.

Por tanto, consideró que la sanción consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, resultaba la idónea para cumplir una función preventiva.

A fin de controvertir lo anterior, la Coalición impetrante reiteró los argumentos que enderezó a fin de dar contestación al citado oficio de errores y omisiones, sin precisar ni presentar documentación alguna a través de la cual quedaran reportadas las casas de campaña que ocupan las distintas sedes de los Comités Distritales.

De ahí que, si la norma prevé la obligación de registrar y contabilizar el gasto que se genere del uso de los inmuebles como casas de campaña, incluso si estos corresponden a la sede de los Comités Directivos de los institutos políticos, y dicho gasto no es reportado, resulta conforme a Derecho la sanción que al efecto se imponga, como aconteció en la especie.

Por otra parte, resulta ineficaz lo alegado por la impetrante tocante a los requisitos que supuestamente no cumplieron diversas actas de visita de verificación efectuadas; ya que, con independencia de la formalidad de dichos documentos, lo cierto es que se trataba de inmuebles que no se reportaron, cuya obligación de fiscalización resulta inminente; máxime si se trata de inmuebles que ocupa alguno de los comités directivos estatales o municipales, ya que su contabilización exige que se realice de manera proporcional y racional a los gastos que el uso del mismo genere a las campañas.

TEMA VI. Reporte de gasto operativo de repartidores de propaganda (brigadistas).

1. Resolución

El Consejo General del INE, a partir de lo motivado en la **conclusión 19** del dictamen, resolvió que la Coalición había sido omisa en reportar gastos operativos por la cantidad de \$684,821.08; de ahí que le haya

impuesto una sanción económica que asciende a un total de **\$1,027,231.62.**

2. Planteamiento.

La Coalición aduce que la responsable ha sido omisa en proporcionar razones para sostener que la actividad de “brigadista” representa un gasto operativo que deba ser reportado ante el SIF.

A su decir, los denominados “brigadistas” son militantes que cumplen con las obligaciones del numeral 59 de los Estatutos del PRI, relativa a apoyar las labores políticas y electorales, como lo es repartir propaganda; de ahí que afirme que su actividad no deba considerarse como un gasto pendiente de reporte.

3. Decisión.

No le asiste la razón a la Coalición apelante porque la normatividad en la materia prevé la obligación de acumular y computar al tope de gastos aquellas aportaciones en especie que representen un beneficio a la campaña, como lo son los servicios prestados a título gratuito⁵².

De ahí que sí la Coalición apelante no proporcionó elemento probatorio alguno a fin de desvirtuar que los que participaron repartiendo propaganda en diversos eventos, lo hicieron en su calidad de militantes y/o simpatizantes, de manera gratuita, voluntaria y desinteresada, resultaba preciso registrar y computar la actividad de los brigadistas como aportaciones en especie⁵³.

4. Justificación.

De conformidad con lo señalado en el artículo 105, párrafo 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, se consideran aportaciones en

⁵² Con excepción de los que presten los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.

⁵³ Resulta criterio orientador lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-RAP-466/2015 y SUP-RAP-505/2015.

especie los servicios prestados a los sujetos obligados a título gratuito, con excepción de los que presten los órganos directivos y **los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.**

En concordancia con lo anterior, el numeral 106, en sus apartados 1 y 2 del mismo ordenamiento señalan que **todos los ingresos en especie se deberán computar como parte del financiamiento privado.** Asimismo, si éstos representan un beneficio para una campaña, los mismos se deberán acumular a los gastos en los informes respectivos y contarán para el tope de gastos.

En ese sentido, el agravio expuesto por el partido recurrente deviene **infundado**, ya que si bien informó a la autoridad que las personas consideradas como “brigadistas” son militantes y/o simpatizantes que supuestamente cumplen con las obligaciones estatutarias relativas a apoyar las labores políticas y electorales del instituto político en el cual militan, como lo es repartir propaganda política; lo cierto es que, en primer término, dicha actividad requiere de ser fiscalizada y, por tanto reportada; y en segundo lugar, no acredita mediante documento alguno que las personas que repartieron diversa propaganda en los distintos eventos y recorridos verificados por la autoridad administrativa electoral, en efecto, sean militantes debidamente inscritos en el padrón respectivo, o bien, simpatizantes y que sus servicios hayan sido otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente, a fin de excluir en la fiscalización dichas aportaciones en especie.

En efecto, tal y como lo señala el artículo 106, párrafo 2 del Reglamento de Fiscalización, cuando una aportación en especie represente un beneficio para una campaña, ésta se deberá acumular a los gastos en los informes respectivos.

Esto es, aun y cuando se trate de aportaciones en especie, éstas deben ser debidamente reportadas en los informes de campaña, lo cual, en el caso no se encuentra acreditado que la Coalición actora lo hubiera realizado.

De la misma forma, el recurrente tampoco acredita que, en términos de la parte final del inciso d), párrafo 1 del artículo 105 citado, los servicios prestados no deban ser considerados como aportaciones en especie, pues para ello era necesario que acreditara que se trató de militantes inscritos en el padrón de afiliados o simpatizantes, lo cual tampoco se desprende de la documentación en cita, de ahí que no le asista la razón.

TEMA VII. Omisión de rechazar aportación.

1. Resolución.

De conformidad con la conclusión 46 del dictamen consolidado, el Consejo General del INE multó al recurrente con \$66,004.00, por aceptar, de una persona impedida, la difusión de propaganda colocada en un espectacular de la revista MILED.

En la mencionada conclusión, se determinó que el deslinde realizado por el recurrente sobre esa propaganda fue ineficaz por lo siguiente: a) pretendió desconocer un beneficio irreversiblemente recibido, y b) omitió aportar pruebas para acreditar que se realizó la investigación y el cese de la conducta.

2. Planteamientos.

Para el recurrente, el INE omitió valorar lo siguiente: a) la solicitud hecha a la revista MILED, para suspender la difusión de la

propaganda⁵⁴, y b), la existencia de un contrato desde hace cinco años, relativo a la publicidad de la revista en el espectacular⁵⁵.

Además, señala que esas pruebas se debieron valorar, a pesar de haber sido presentadas con posterioridad a las prevenciones, porque evidencian la difusión continua por cinco años y una manifestación de la libertad de expresión, en el contexto de la opinión pública y debate democrático, lo cual en modo alguno se podía censurar de manera previa.

3. Decisión.

Son **ineficaces** los argumentos, porque: **a)** la Coalición en forma alguna controvierte la consideración del INE, relacionada con la falta de eficacia del deslinde, y **b)** incluso con esas pruebas en forma alguna se acredita el intento de detener oportunamente la difusión de la propaganda colocada en el espectacular, máxime que ello no es debidamente controvertido.

4. Justificación.

A. Es **inoperante** lo aducido por la Coalición, porque sustenta la eficacia del deslinde en las pruebas presentadas extemporáneamente al INE, las cuales, en su concepto, se debieron admitir.

Sin embargo, es la propia Coalición quien admite haber presentado las pruebas con posterioridad al plazo otorgado por el INE.

En este sentido, si la Coalición reconoce haber actuado con poca diligencia, a pesar de que se le otorgó el plazo reglamentariamente previsto para aclarar la irregularidad y ofrecer pruebas⁵⁶, es evidente que ella misma causó el hecho que esta instancia pretende controvertir

⁵⁴ Petición hecha mediante escrito de 11 de marzo.

⁵⁵ De conformidad con el escrito firmado por Ulises Subillaga Gandros.

⁵⁶ Conforme a los artículos 80, inciso d), de la Ley de Partidos, y 290, del Reglamento de Fiscalización, en caso de encontrar irregularidades en los informes de campaña, se debe otorgar un plazo de cinco días para subsanar o aclarar la presunta irregularidad. Esos plazos son considerados definitivos, motivo por el cual, una vez concluidos, en forma alguna está permitido presentar alcances o pruebas y el INE está impedido para valorarlas.

(la no admisión de las pruebas por parte del INE), de ahí la inoperancia del argumento.

B. Las pruebas son ineficaces para un deslinde adecuado.

En todo caso, aun en el supuesto que el INE hubiera valorado esas pruebas, las mismas en forma alguna acreditan la eficacia del deslinde para detener la difusión de la propaganda.

Lo anterior, porque el sólo deslinde de ninguna forma se puede considerar eficaz para detener la difusión de la propaganda.

La eficacia e idoneidad del deslinde depende de los actos realizados para detener la conducta infractora⁵⁷. Así, presentar un escrito para desconocer una posible conducta infractora por sí misma carece de esas cualidades.

El recurrente pudo presentar la denuncia correspondiente, exigir a la autoridad realizar la investigación para determinar la responsabilidad y, además, solicitar las medidas cautelares para el inmediato retiro de la propaganda.

Una conducta como la descrita permite el cese inmediato de la conducta infractora y, en consecuencia, se puede considerar eficaz e idónea.

Sin embargo, el recurrente nunca actuó de esa forma y, en consecuencia, fue correcto lo razonado por el INE.

Asimismo, como se anticipó, tampoco son útiles para la pretensión del recurrente, los argumentos relacionados con la libertad de expresión.

Lo anterior, porque la difusión y exposición de la revista MILED en espectaculares, en la cual aparece la imagen del candidato a

⁵⁷ Jurisprudencia 17/2010 "RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE." Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 3, número 6, 2010, pp. 33-34.

governador postulado por el recurrente, necesariamente conlleva un beneficio para ambos sujetos políticos, porque se relaciona con la propaganda político-electoral divulgada en Estado de México.

Así, la exposición mediática, incluso por la difusión de una revista, se traduce en beneficio para un candidato y la Coalición postulante, motivo por el cual los gastos correspondientes, con independencia de si fueron erogados por ellos mismos, u otras personas en su beneficio, deben ser reportados como gastos de campaña⁵⁸.

En cuanto al tema de la libertad de expresión, ésta es un factor fundamental para la deliberación democrática y, por ende, debe ser maximizada para permitir la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

En el caso, el recurrente aduce que las notas son producto del ejercicio periodístico. Sin embargo, del análisis integral y conjunto de éstas se advierte:

- Contienen la imagen y nombre del candidato a gobernador postulado por la recurrente;
- Es identificable el partido político que lo postulaba;

La difusión de esa propaganda se realizó en el periodo conocido como inter campaña⁵⁹, en tanto fue la propia recurrente quien admitió haberla visto por lo menos el once de marzo, mismo día en el cual pretendió realizar el deslinde.

En este sentido, el contenido de esa propaganda tuvo como propósito enaltecer al entonces candidato a gobernados postulado a la postre por la recurrente, y posicionarlo frente a sus oponentes, es decir, tiene características propias de la propaganda electoral.

⁵⁸ Similares consideraciones fueron sostenidas por esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-738/2015.

⁵⁹ Las precampañas de gobernador en Estado de México concluyeron el 3 de marzo y la campaña inicio el 3 de abril.

Por tanto, es correcta la resolución impugnada al calificar la difusión de la revista como aportación a la campaña⁶⁰.

TEMA VIII. Modificación del dictamen consolidado sobre gastos de representantes.

1. Resolución.

En la conclusión 51 del Dictamen Consolidado aprobado el diecisiete de julio, el Consejo General del INE consideró que, si bien la Coalición no reportó gastos de representantes de casilla y generales, al advertirse en algunas encuestas referencias a un supuesto apoyo, ordenó a la Unidad Técnica el inicio de un procedimiento oficioso de fiscalización para determinar con certeza la existencia o no del gasto correspondiente.

2. Planteamiento.

La Coalición apelante afirma que esa determinación de inicio de un procedimiento oficioso es indebida, porque originalmente el 14 de julio presentó un dictamen en el que señalaba que “no se identificaron gastos registrados en la contabilidad del sujeto obligado”, respecto a la asistencia de representantes en las mesas directivas de casilla. Sin embargo, dicho dictamen se modificó, porque el 21 de julio siguiente le notificaron la resolución en la que se propuso el inicio de un procedimiento oficioso de fiscalización contra la Coalición, para determinar con certeza los gastos realizados el día de la jornada electoral, relacionados con representantes de casillas y generales.

3. Decisión.

El planteamiento del recurrente debe desestimarse.

Esto, porque la determinación y consideraciones que generan efectos sobre la esfera jurídica del actor son las contenidas en la resolución

⁶⁰ Similares consideraciones fueron pronunciadas en el recurso de apelación SUP-RAP-182/2017.

aprobada por el Consejo General y en su caso en el dictamen y los anexos en que finalmente se sustenta, por lo que lo decidido y valorado en estos documentos, es lo que finalmente debe ser impugnado por algún inconforme, y no los cambios o lo considerado en dictámenes que en última instancia, con motivo del proceso de deliberación no sustenten la determinación final, por haber sido rechazados o quedar sin efectos.

De manera que, si la Coalición cuestiona los cambios a un dictamen, evidentemente, su planteamiento resulta jurídicamente intrascendente, puesto que su análisis no puede tener alguna incidencia sobre la decisión aprobada y que es la que le causa perjuicio.

4. Justificación.

4.1 En efecto, en el procedimiento de fiscalización, la construcción de la decisión final del Consejo General, en la que se resuelve sobre la acreditación de infracciones, la responsabilidad y la imposición o no de sanciones, se construye a través de un procedimiento complejo en el que intervienen diversos órganos del INE, y en el que las determinaciones intermedias válidamente pueden ser objeto de rechazo, cambio total, modificación o aprobación, según el artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos⁶¹ y 337 del Reglamento de Fiscalización⁶².

Dicho proceso de fiscalización se desarrolla, según dicho precepto legal, a través de diversas fases en las que la Unidad Técnica, la Comisión de Fiscalización y su Presidente, así como el Consejo

⁶¹ 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: ...

V. Una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y

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.

⁶² Artículo 337. Procedimiento para su aprobación

1. Derivado de los procedimientos de fiscalización, la Unidad Técnica elaborará un proyecto de Resolución con las observaciones no subsanadas, la norma vulnerada y en su caso, propondrá las sanciones correspondientes, previstas en la Ley de Instituciones, lo que deberá ser aprobado por la Comisión previo a la consideración del Consejo.

General realizan diversos actos a través de un procedimiento que tiene la finalidad de instrumentar y determinar el correcto origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Entre otros actos, la Comisión de Fiscalización está facultada para modificar, aprobar o rechazar el proyecto de dictamen de dicha fiscalización y, a su vez, el Consejo General, de conforme al artículo 337 del Reglamento de Fiscalización, igualmente está facultado para votar y, por tanto, para rechazar, modificar o aprobar alguna parte del dictamen que le presenta la comisión.

Esto es, los dictámenes del procedimiento de fiscalización son actos preliminares en el sentido de que pueden ser objeto de modificación o rechazo por parte del Comisión de Fiscalización y en última instancia del Consejo General del INE.

De esa manera, evidentemente, sólo el dictamen que finalmente aprueba el Consejo General en el que se funda y motiva las determinaciones concretas es el que, en su caso, genera un perjuicio a alguno de los sujetos fiscalizados y, por ende, ante un desacuerdo o inconformidad alguna, es la resolución final y el dictamen que la sustenta, no los preliminares, lo que debe ser objeto de impugnación, directamente y en vía de agravio, respectivamente, en tanto que lo expresado en contra de los cambios de dictamen o dictámenes modificados, carece de relevancia resulta jurídica.

En ese sentido, lo alegado por la Coalición sobre la base de lo considerado en un dictamen inicial que finalmente fue rechazado y no sustenta la resolución del Consejo General debe desestimarse.

4.2 Asimismo, es **inoperante** la afirmación asilada de la Coalición, en cuanto a que el Consejo General no debió ordenar el inicio de un procedimiento oficioso de fiscalización sobre la base de que en el de fiscalización informó que los representantes de casilla realizaron sus

actividades de manera gratuita y voluntaria, conforme a la relación de nombres y formatos que presentó.

Esto, porque la autoridad responsable ya consideró dicha respuesta y la desestimó al señalar que, si bien durante el procedimiento de fiscalización, la Coalición realizó dicho señalamiento, al advertirse que, en una encuesta realizada a los representantes de la Coalición aceptaron haber recibido algún apoyo⁶³, por lo que para dar certeza al gasto en la jornada, lo procedente era iniciar el procedimiento oficioso, y frente a dicha consideración, no se expresa alegato alguno.

TEMA IX. Aplicación discrecional de criterios que redujeron significativa las multas al PAN, PRD y MORENA.

1. Planteamiento.

La Coalición afirma que la responsable indebidamente realizó, sin sustento alguno, reducciones discrecionales y significativas en las propuestas de sanciones del PAN, PRD y MORENA, contenidas en los respectivos dictámenes consolidados, respecto a la resolución finalmente engrosada.

2. Decisión.

El planteamiento es **inoperante**.

Lo anterior porque las manifestaciones del recurrente deben estar encaminadas a desvirtuar las consideraciones que fundan la individualización de las sanciones que le impusieron, por ser éstas las que le causan un perjuicio; de manera que como el alegato no está orientado a cuestionar los fundamentos de las que le impusieron, resultan jurídicamente intrascendentes.

3. Justificación.

⁶³ En la resolución, la responsable señala que en las encuestas los representantes de la Coalición, “al referirles si recibían algún apoyo para alimentos, únicamente señalaron que sí”.

En efecto, la resolución finalmente aprobada por el Consejo General del INE, en materia de fiscalización de los institutos políticos, es aquella en la que se determina si existe una falta, la responsabilidad de los partidos políticos y, en su caso, se impone la sanción o sanciones correspondientes.

En ese sentido, lo que debe ser materia de impugnación son las consideraciones que sustentan las sanciones concretamente impuestas al impugnante, por las diversas infracciones en las cuales incurrió.

Así, cuando se afirma que una sanción se individualizó indebidamente, lo que es objeto de revisión y análisis en la presente instancia son los motivos de disenso enderezados a controvertir la graduación de la que derivan las sanciones.

En tal virtud, en el presente medio de impugnación, la Coalición recurrente se encontraba obligada a enfrentar todas aquellas consideraciones a través de las cuales la responsable determinó la calificación de las faltas y la individualización de las respectivas sanciones, mediante aquellos agravios a través de los cuales se opusiera a las sanciones que le fueron impuestas, a fin de que este tribunal pudiera determinar si estas son proporcionales o excesivas.

Esto es, debió puntualizar cuáles fueron los criterios o parámetros que considera se le aplicaron o dejaron de aplicar indebidamente; lo anterior a fin de evidenciar que hubo un trato irregular.

Sin embargo, de la lectura del escrito de demanda del presente recurso de apelación, se puede advertir que, en el motivo de disenso en análisis, la Coalición apelante se concreta a esgrimir razonamientos en torno a supuestas reducciones discrecionales, significativas y diferenciadas respecto al resto de los partidos políticos; sin cuestionar, en sí, las consideraciones en las que se fundó y motivó la sanción que le impusieron.

De tal forma, al tratarse de manifestaciones que no desvirtúan las consideraciones en que se sustenta la resolución ahora impugnada, los agravios resultan **inoperantes**.

TEMA X. Multa excesiva para el PVEM.

1. Planteamientos.

El recurrente afirma que la sanción impuesta al PVEM es indebida, porque equivale al 150% del monto involucrado, lo cual carece de fundamentación y motivación, en tanto nunca se expuso el método para determinar ese porcentaje, aunado a que ello es desproporcional a la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Además, considera que la responsable debió valorar todas las atenuantes existentes.

Asimismo, el recurrente afirma que el Consejo General omitió valorar la situación económica del PVEM, porque luego del procedimiento electoral 2016-2017, el partido político obtuvo menos del 3% de la votación válida emitida y, por ello, durante el ejercicio 2017 tampoco recibirá financiamiento público⁶⁴.

2. Decisión.

Son **infundados** los argumentos, porque, en primer lugar, el recurrente parte de la premisa incorrecta de que la sanción es indebida porque alcanzó el 150 % del monto involucrado.

En segundo lugar, porque, en cuanto a la capacidad económica del PVEM para pagar la sanción, parte de la base de que carece de la misma por falta de financiamiento público estatal.

3. Justificación.

⁶⁴ El INE consideró que el PVEM recibirá \$4,802,534.00, por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias.

A. La inoperancia de los argumentos sobre la desproporcionalidad de la sanción, es decir, un 150% de la cantidad involucrada y que en forma alguna corresponde a la gravedad de infracción, se debe a que recurrente controvierte de manera conjunta todas las faltas.

Al respecto, el recurrente tenía la carga de evidenciar porque cada falta debe ser considerada de una forma distinta a la gravedad impuesta y por qué merecía un porcentaje de sanción diversa, ello con base en las circunstancias particulares en cada caso.

Asimismo, el recurrente también es omiso en señalar cuáles son las posibles atenuantes para calificar individualmente cada falta y, en consecuencia, imponer una sanción menor.

Al dejar de proporcionar esos datos, esta Sala Superior carece de elementos para analizar si le asiste razón en cuanto a sus argumentos.

B. El recurrente aduce la falta de capacidad económica del PVEM, porque con motivo de los resultados electorales no recibirá financiamiento público.

Sin embargo, esa situación, en el supuesto de que se concrete, en forma alguna constituye obstáculo para lograr el cobro de la sanción.

Esta Sala Superior ha permitido la posibilidad de considerar la capacidad económica nacional de un partido político del mismo ámbito y con acreditación en las entidades federativas, a fin de pagar las sanciones derivadas de la fiscalización de recursos⁶⁵.

Con base en ello, el INE emitió los Lineamientos para el registro, seguimiento y ejecución del cobro de sanciones impuestas⁶⁶, en los cuales se estableció el procedimiento para el cobro de sanciones en materia de fiscalización, consistentes en:

⁶⁵ Sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-407/2016.

⁶⁶ Emitidos mediante el acuerdo INE/CG61/2017 y confirmado mediante la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-115/2017 y acumulados.

1. Es competencia de los institutos locales la ejecución de las sanciones impuestas por el INE;

2. Si un partido político nacional no obtiene financiamiento público en el ámbito estatal, la autoridad administrativa local correspondiente debe informarlo al INE y se seguirá el procedimiento como si se tratara de una sanción impuesta por éste⁶⁷.

En este sentido, es irrelevante lo aducido por el recurrente, porque ante la falta de capacidad económica del PVEM en el ámbito local, es posible la ejecución de la sanción con los recursos nacionales de ese partido político.

IV. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

En las consideraciones precedentes se han desestimado en su mayoría los agravios planteados, sin embargo, al haber resultado **fundados** los que se precisan enseguida, se revoca la resolución impugnada, para el efecto de que el Consejo General del INE emita otra en la que deje firme los aspectos desestimados en la presente, pero tome en cuenta lo siguiente:

1. Que es **fundado** el planteamiento en cuanto a que la responsable incurrió en errores en la contabilización de la propaganda, exclusivamente respecto de los casos siguientes, correspondiente a las conclusiones 21 y 25, por lo que deberá realizar un nuevo análisis conforme a lo considerado en esta ejecutoria:

No.	ID Monitoreo	
1.	ID 27492	Conclusión 21
2.	ID 17802	
3.	ID 134596	
4.	ID 145203	Conclusión 25

⁶⁷ Apartado Sexto, B. Sanciones en el ámbito local, incisos c) y d), de los Lineamientos.

2. Asimismo, en cuanto a las infracciones de registro extemporáneo de operaciones correspondientes a las **conclusiones 31, 32, 33, 36, 37, 39, 40 y 41**, deberá considerar que el punto de partida para la revisión de la oportunidad o extemporaneidad del registro de operaciones, no debe ser el tres de abril, en que celebró los contratos genéricos denominados *Contrato Marco*, sino el momento más antiguo en que tiene lugar indistintamente: a) el pacto o acuerdo de un bien o servicio, **pero concreto**, b) la recepción del mismo, o c) su pago.

En tanto que respecto a la **conclusión 35**, deberá dejar sin efectos la sanción, conforme a lo considerado, al sustentarse igualmente en la premisa de que el contrato genérico o marco constituía una operación específica.

3. En cuanto al tema Facebook, lo procedente es revocar, lisa y llanamente, la parte respectiva de la resolución impugnada y del dictamen consolidado, en los términos previstos en la presente ejecutoria.

El INE deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento dado a la presente ejecutoria, dentro de las cuarenta y ocho horas de que ello suceda.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la resolución impugnada, en los términos indicados en la sentencia de mérito

SEGUNDO. Se **revoca** la conclusión 49 respecto a la determinación del gasto no reportado por las operaciones concernientes a Facebook.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos respecto del primer resolutivo y, por lo que hace al segundo resolutivo, por mayoría de votos, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular, así lo resolvieron, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR VOTO QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-207/2017, SUP-RAP-209/2017 Y SUP-RAP-213/2017⁶⁸

En esencia, disiento del criterio mayoritario expresado en la sentencia, por el que se revoca la resolución INE/CG311/2017, la cual declaró fundada la omisión de reportar íntegramente los gastos relacionados con la red social denominada “*Facebook Ireland Limited*”⁶⁹. Estos gastos beneficiaron a los candidatos a Gobernador del Estado de México y del estado de Nayarit, en el marco de los procesos electorales ordinarios locales 2016-2017.

Mi disenso se sostiene a partir de dos premisas: a) Al acreditarse la existencia de un gasto en internet, específicamente en la red social “*Facebook*”, que benefició a las campañas de los candidatos a gobernador de los diferentes estados, los partidos políticos tenían la obligación de comprobar a la autoridad nacional electoral el registro de este gasto en el Sistema Integral de Fiscalización⁷⁰, situación que en el caso no aconteció y, b) el Instituto Nacional Electoral tiene plenas atribuciones para requerir información a las empresas que son proveedoras de servicios de internet a los sujetos obligados y de definir la temporalidad respecto de la cual es necesario ejercer sus facultades de fiscalización.

⁶⁸ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁶⁹ En adelante Facebook.

⁷⁰ En adelante SIF.

1. Planteamiento del problema

a. Determinación de la autoridad responsable

Derivado del procedimiento de revisión de informes de campaña, la autoridad fiscalizadora en ejercicio de sus funciones de monitoreo de propaganda en internet así como de la circularización de gastos con proveedores, identificó páginas de Facebook que no fueron debidamente reportadas por los partidos políticos y coaliciones recurrentes.

Ello, ya que la autoridad fiscalizadora durante el proceso de fiscalización se allegó de información del proveedor Facebook⁷¹ sobre páginas que publicitaron a partidos políticos o candidatos, y las cuales, incurrieron en cargos por contraprestación, informándose sobre el monto del pago que el proveedor recibió por los servicios.

En ese sentido, mediante un oficio de errores y omisiones⁷² la autoridad fiscalizadora proporcionó a los sujetos obligados los resultados de la circularización con proveedores, informándoles sobre el monto de la contraprestación de los servicios que el proveedor “Facebook” le comunicó, a efecto de que presentaran las aclaraciones pertinentes.

⁷¹ Requerimiento realizado a *Facebook Ireland Limited* mediante oficio INE/UTF/DA-F/8537/3017 el veintiséis de mayo y cuya respuesta fue del siete de junio, sobre vínculos de internet en los que el monitoreo identificó propaganda electoral a favor de la campaña del informe respectivo.

⁷² Oficios INE/UTF/DA-L/9871/17; Oficio INE/UTF/DA-L/10238/17 y INE/UTF/DA/10143/2017 notificados el trece de junio a los recurrentes.

Los partidos reconocieron la contratación de tales servicios a través de un intermediario o tercero, por un monto menor a la informado por “Facebook”.

Para la determinación de la comisión de la irregularidad, la autoridad responsable se apoyó en la información proporcionada por “Facebook” relativa al monto pagado por páginas que requirieron contraprestación, la cual valoró con la respuesta brindada al oficio de errores y omisiones⁷³, en contraste con las operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización⁷⁴, a fin de concluir si el gasto fue debidamente reportado o no.

Al no haber presentado la información y documentación comprobatoria necesaria por la totalidad del monto comunicado por el proveedor, el Consejo General impuso las sanciones a los sujetos obligados al haber omitido el reporte de gasto por concepto de propaganda en internet, por lo que incumplieron los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos⁷⁵ y 127 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral⁷⁶.

⁷³ Escrito COA/EDOMEX/002, suscrito por la Coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional y otros en respuesta al oficio INE/UTF/DA-L/9871/17; Escrito número 4, suscrito por Movimiento Ciudadano en respuesta al oficio INE/UTF/DA-L/10238/17; OEA-JPT/106/2017, suscrito por la Coalición “Juntos por Ti” (integrada por el Partido Acción Nacional); todos de fecha dieciocho de junio.

⁷⁴ En adelante, SIF.

⁷⁵ En adelante, Ley de Partidos.

⁷⁶ En adelante, Reglamento.

b. Agravio

De forma general, los actores controvierten la determinación de la autoridad responsable, ya que para la valuación del gasto supuestamente no reportado, se usó la respuesta del proveedor Facebook, el cual proporcionó información de las páginas que contenían publicidad del periodo que transcurrió del primero de diciembre de dos mil dieciséis al cinco de junio del año dos mil diecisiete, el cual excede el periodo de campañas previsto para cada campaña contenida.⁷⁷

Bajo esta tesitura, el problema a resolver consiste en determinar si el sujeto obligado acreditó ante la autoridad nacional electoral el registro de las operaciones realizadas con la red social “Facebook” y si la temporalidad de la solicitud realizada por la Unidad Técnica de Fiscalización⁷⁸

⁷⁷ Escrito de demanda del SUP-RAP-207/2017, agravio cuarto “propaganda en internet” expuesto por la Coalición conformada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, en contra de la **conclusión 49 del Apartado 3.2, inciso i)** de la Resolución **INE/CG311/2017** 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 a cargo a Gobernador, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el Estado de México, págs. 3 a 4, y 210 a 236.

Escrito de demanda del SUP-RAP-209/2017, agravio expuesto por Movimiento Ciudadano, en contra de la **conclusión 26 Apartado 31.3, inciso e)** de la Resolución **INE/CG300/2017** 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 a cargo a Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos y Regidores, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el Estado de Nayarit, págs. 79 a 87.

Escrito de demanda SUP-RAP-213/2017, agravio expuesto por el Partido Acción Nacional, integrante de la Coalición “Juntos por ti”, en contra de la **conclusión 36 Apartado 31.8, inciso b)** de la Resolución **INE/CG300/2017** 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 a cargo a Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos y Regidores, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el Estado de Nayarit, p.22.

⁷⁸ En adelante UTF.

resultó un factor que afectara la certeza en el importe considerado como no reportado.

2. Postura mayoritaria

En las sentencias aprobadas por el voto mayoritario se considera que la autoridad nacional electoral debió verificar si la totalidad del monto reportado por Facebook correspondió a un gasto realizado exclusivamente para el periodo de campaña, al ser la etapa que fiscalizaba; sin embargo, abarcó una temporalidad mayor, por lo que carece de justificación el pretender establecer que faltó demostrar un pago de una cantidad ajena a la etapa de los informes revisados.

Las sentencias sostienen que la autoridad responsable, sin mayor razonamiento y de manera dogmática, afirma que se omitió reportar un gasto, sin que haya evidencia que acredite que efectivamente exista una irregularidad en la información y documentación relativa a los gastos que fueron reportados por el partido político apelante a través del SIF, ni elemento alguno que permitiera sospechar la falta de algún reporte.

En este contexto, de forma oficiosa la autoridad responsable, llevó a cabo el requerimiento de información a “Facebook”; sin embargo, en la sentencia se argumenta que la autoridad administrativa debe justificar, fundada y motivadamente, los requerimientos a terceros respecto de la información que encuentre en internet y que pueda constituir un posible gasto

de campaña, precampaña o de obtención de apoyo ciudadano.

Para ello, deberá pormenorizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la información que encuentre en internet, redes sociales o forma electrónica.

Si no cumple con lo anterior, despliega sus facultades de manera indebida o imprecisa, y sus hallazgos o datos recabados sobre montos relativos a un periodo que superan por mucho la etapa fiscalizable, no pueden servir de base para sostener la existencia de un egreso no registrado y como consecuencia su respectiva sanción.

Como consecuencia de lo anterior, la mayoría determinó revocar de manera lisa y llana la omisión de registrar gastos con la red social denominada “Facebook”, pues de lo contrario permitiría a la autoridad fiscalizadora que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto, lo que implica una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 14 y 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Mi disenso

No comparto la postura de la mayoría por los motivos siguientes:

El procedimiento de fiscalización es un mecanismo de control y rendición de cuentas, que se basa en la búsqueda de la verdad, por eso, los partidos deben informar con oportunidad y claridad sus ingresos y gastos y la autoridad analizar con exhaustividad y objetividad la veracidad de los mismos.

En el marco de la revisión del informe de campaña de ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador en los procesos electorales ordinarios locales 2016-2017 en el Estado de México y el de Nayarit, la autoridad nacional electoral observó que los recurrentes realizaron operaciones con la red social denominada “Facebook”.

Cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 203, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización,⁷⁹ la UTF solicitó, a la red social denominada “Facebook”, entre otros proveedores de servicios de internet, información respecto de la contratación de pautas, publicidad o cualquier otro servicio prestado en beneficio de los sujetos obligados, a través de “Facebook” o “Facebook Ads”.

Al respecto la UTF proporcionó en su requerimiento la información siguiente:

⁷⁹ **Artículo 203.**

De los gastos identificados a través de internet

1. ...

(...)

3. *Independientemente de lo anterior, la Unidad Técnica deberá solicitar a los proveedores y prestadores de servicios en páginas de internet y redes sociales o cualquier otro medio electrónico información respecto de contratación de publicidad o cualquier otro servicio en beneficio de los sujetos obligados.*

- URLS
- Nombres de candidatas y candidatos
- Partidos políticos o coaliciones enlistadas

Adicionalmente se solicitó:

- Nombre completo o razón social de los contratantes
- Instrumento jurídico que soportara la contratación
- Forma de pago, detallando cuenta de origen y de destino
- Copias de las facturas, recibos comprobantes que amparan el pago
- Servicio contratado y fecha de contratación
- Período que comprendió el servicio
- Muestras del contenido de la publicidad, propaganda o servicios contratados.

Como respuesta al requerimiento de información, “Facebook” incluyó una lista de direcciones electrónicas “*URL*” con los nombres de los **candidatos a Gobernador** que contaban con perfiles en “Facebook”, sin referencia a etapas distintas a la campaña, en las que se advierte la generación de cargos económicos de acuerdo a las condiciones que se señalan a continuación:

“(...)”

- *La información contenida en el archivo adjunto incluye una lista de direcciones electrónicas (URLs) relacionadas con páginas, perfiles y links con contenido específico, las cuales*

fueron proporcionadas por el INE conforme a la Notificación. Únicamente las páginas de Facebook, no perfiles, o links con contenido específico, pueden incurrir cargos de servicio de publicidad. Como resultado, el archivo adjunto indica cuáles URLs son páginas válidas de Facebook e incluyen la respuesta de información solicitada respecto de dichas páginas.

(...)"

En este sentido, "Facebook" precisó los montos implicados en la contratación del servicio y aclaró en su respuesta que la información contenida en el archivo adjunto "es *información confidencial y reservada en los términos de la fracción III del artículo 110 y fracción III del artículo 113, ambos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública [‘LFTAIP’], la cual se proporciona exclusivamente para ser utilizada por el INE.*"

Consecuente con lo anterior, en cumplimiento a la garantía de audiencia, la UTF a través del oficio de errores y omisiones⁸⁰ hizo del conocimiento al partido político: **i)** la observación de la operación; **ii)** la respuesta de "Facebook" y, **iii)** el monto económico reportado.

Como respuesta a lo anterior, el sujeto obligado manifestó que los conceptos de gasto relacionados con "Facebook" se

⁸⁰ Artículo 44 del Reglamento

encontraban registrados en el SIF, a través de prestadores de servicios.

Al respecto, en ejercicio de sus atribuciones de fiscalización la autoridad responsable determinó la existencia de gastos que no correspondían a los reportados en el SIF, de ahí que, al no comprobar su registro se trataba de operaciones distintas, incumpliendo con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de Ley General de Partidos Políticos⁸¹ y 127 del Reglamento de Fiscalización, esto es, un egreso no reportado.

En este contexto, el actuar de la autoridad nacional electoral desde mi perspectiva es acorde al nuevo modelo de fiscalización y a la carga procesal que representa para los sujetos obligados, la responsabilidad de comprobar las operaciones que realicen en el marco de sus campañas electorales, en especial, en lo relativo a los medios electrónicos (internet).

Cabe señalar que de conformidad con los artículos 79, numeral 1, inciso b)⁸² y 80, numeral 1, inciso d)⁸³ de la Ley de

⁸¹ En adelante LGPP

⁸² "Artículo 79.

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

(...) b) Informes de Campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y

III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales

Partidos, los sujetos obligados deben presentar sus informes de campaña, en los que deben incluir la totalidad de sus ingresos y egresos.

A partir de ello, se desprende la obligación de los entes políticos de reportar y comprobar de forma clara, oportuna y detallada cada uno de los ingresos y gastos realizados, lo cual no puede declinarse bajo afirmaciones de que la autoridad tiene los elementos para conocer de tales operaciones.

En este orden de ideas el artículo 46 bis del Reglamento⁸⁴ establece la obligación a los sujetos de comprobar las operaciones contratadas en línea con proveedores o prestadores de servicio con domicilio fiscal fuera del país⁸⁵, ya sea de forma directa o indirecta a través de un intermediario.

Los elementos que se requieren para comprobar la operación son los siguientes:

deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.”

⁸³ “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:

I. La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;

(...)”

⁸⁴ Sobre los requisitos de los comprobantes de las operaciones.

⁸⁵ Facebook Ireland Limited presentó un escrito de respuesta en idioma inglés con la respectiva traducción al idioma español, advirtiéndose la siguiente leyenda en la documentación presentada: “Registered Office. Facebook Ireland Limited, 4 Grand Canal Square, Grand Canal Square, Grand Canal Harbour, Dublin 2”.

- Recibo expedido por el proveedor o prestador de servicios en el formato proporcionado por el sitio en línea
- Captura de pantalla de la transacción en línea en la que se pueda verificar
- El portal
- Método de pago
- Tipo de bien o servicio adquirido
- Identidad
- Denominación legal
- Datos de ubicación física para la Protección de los Consumidores en el contexto de Comercio Electrónico establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Como se advierte, los sujetos obligados que realicen operaciones de comercio en línea con proveedores o prestadores de servicio con un domicilio fiscal fuera del país, como lo es la red social “Facebook”, ya sea por sí o a través de un tercero, tienen la obligación de presentar la documentación señalada en el artículo referido, a fin de acreditar las operaciones celebradas.

Lo anterior es así, en razón de que la disposición está dirigida a que la autoridad fiscalizadora realice una adecuada, completa y auténtica fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de los candidatos, lo que implica necesariamente la verificación de la veracidad de lo

informado por los partidos políticos y, en su caso, conocer aquellas operaciones no reportadas por los sujetos obligados.

De lo contrario, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos se circunscribiría a la verificación de la veracidad de lo reportado en los informes correspondientes, y no en un auténtico procedimiento de revisión de todos los ingresos y egresos de los sujetos obligados, con lo que se podría generar un vacío legal que fomentaría el ocultamiento de información y que, eventualmente, podría incidir directamente en los fines pretendidos por el poder revisor permanente de la Constitución y el legislador ordinario con relación a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Por lo que, acorde al modelo de fiscalización, la reglamentación en la materia se ha perfeccionado en atención a las necesidades jurídico-contables, así como tecnológicas requeridas.

Al establecerse un Sistema de Fiscalización en línea el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los ingresos y gastos de los sujetos trascienden a un control estricto de los registros contables en la temporalidad establecida, así como la documentación que al efecto adjunten al SIF.

Así ante la evolución dinámica de los medios de difusión electrónicos, el Reglamento estableció la obligación a los entes políticos de acreditar a detalle las operaciones realizadas a través de la contratación en línea ya sea por sí o por un tercero.

En este orden de ideas, las redes sociales como lo es “Facebook” y, en general, los medios electrónicos han trascendido como un medio alternativo de libertad de expresión e información para la ciudadanía a los comúnmente conocidos (Radio y Televisión).

No obstante, este medio alternativo ha transitado a un modelo de negocios con fines económicos a través de la difusión de perfiles de personas, establecimientos comerciales, turísticos, gubernamentales o lo que importa en materia de fiscalización electoral, la difusión de propaganda con fines electorales o posicionamiento de los perfiles⁸⁶ de “Facebook” de candidatos ante los suscriptores de las redes sociales; conceptos que representan un gasto económico para los sujetos obligados.

La disposición reglamentaria en cita representa una carga para los sujetos obligados, teniendo ellos la obligación de acreditar detalladamente la forma de acceso, concepto, temporalidad y pago a este tipo de medios electrónicos que

⁸⁶ Es importante señalar que abrir una cuenta en Facebook no representa costo económico, por lo que no se cuestiona el “Perfil” del usuario; por el contrario, se cuestionan las operaciones realizadas con la red social en páginas que sí comprenden una contraprestación.

representan un beneficio a los candidatos en las campañas electorales, independientemente de la forma de acceder a ellos.

En este orden de ideas, a mi parecer, la solicitud de la autoridad responsable se circunscribió a tener los alcances de verificar posibles violaciones a la normatividad respecto de gastos no reportados de todos aquellos ciudadanos que se ostentaron como candidatos en los procesos electorales, lo cual como se advirtió de la respuesta de “Facebook”, se confirmó.

El actuar de la autoridad administrativa se fundó en el artículo 203, numeral 3 del Reglamento y se motivó en el contexto de las facultades de la autoridad administrativa respecto de la verificación de operaciones con terceros, que deriven del monitoreo de la información difundida en internet, solicitando de forma detallada la temporalidad de las operaciones, por lo que de observar irregularidades correspondientes a un diverso periodo al fiscalizado en el momento de la solicitud, se encuentra en plenitud de facultades para determinar lo que en derecho corresponda.

Lo contrario, limitaría el actuar de la autoridad fiscalizadora en el desarrollo de los procesos electorales, tomando en consideración que se encuentra facultada para sancionar

irregularidades detectadas en un informe distinto al fiscalizado, criterio sostenido por esta Sala Superior.⁸⁷

En este sentido, es relevante señalar que de la respuesta de “Facebook” se advirtió la referencia a los “URL” del candidato y el monto de las operaciones; hecho que motivó a la responsable a considerar las operaciones como gastos de campaña, máxime, como se ha mencionado, que el sujeto obligado tenía la obligación de acreditar con la documentación soporte referida en párrafos precedentes: *i)* el registro de la operación y *ii)* la temporalidad que supuestamente sí reportó.

Sin embargo, en su respuesta al oficio de errores y omisiones, el sujeto obligado no presentó la documentación idónea que acreditara el reporte del gasto en la temporalidad de campaña, pues como se advierte, en los casos en análisis **se presentaron importes mayores a los registrados en el SIF**, de ahí que la responsabilidad de acreditar con documentación los periodos de contratación es única y exclusivamente del sujeto obligado.

En este contexto, la responsabilidad de la observancia a las normas en materia de fiscalización le corresponde a los sujetos obligados, a efecto de tutelar los principios de

⁸⁷ Jurisprudencia en materia electoral 4/2017 bajo el rubro FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.

transparencia, certeza y rendición de cuentas a los que están obligados.

En ese sentido, tal y como sostuvo esta Sala Superior en el SUP-RAP-20/2017⁸⁸, *la contabilidad de los partidos políticos debe facilitar el reconocimiento de operaciones, reflejando un registro congruente y ordenado de cada operación; por lo que no puede argumentarse, ante la omisión de reportar adecuadamente en el informe correspondiente, que existen otros elementos para que la autoridad hubiera llevado a cabo la fiscalización, ya que el cumplimiento de las obligaciones en esa materia, por parte de los partidos políticos no admite flexibilización, pues de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos.*

En este orden de ideas, la garantía de audiencia en materia de fiscalización, durante el procedimiento de revisión de informes (anuales o de campaña), se respeta si concurren los siguientes elementos:

- a) Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de la autoridad;
- b) El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto

⁸⁸ Sentencia dictada por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-20/2017, resuelta el veintitrés de mayo.

específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno;

- c) El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y
- d) La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus pretensiones.

En relación al procedimiento de presentación y revisión de los informes de campaña, el artículo 80, inciso d), fracción III de la Ley de Partidos; y el 291, numeral 3 del Reglamento⁸⁹ establecen que si durante la revisión de los informes, la UTF advierte la existencia de errores y omisiones técnicas, prevendrá al partido político, para que en un plazo de cinco días presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

De los casos que nos ocupan, se puede apreciar que la autoridad fiscalizadora respetó la garantía de audiencia, ya que se hizo del conocimiento a los sujetos obligados, a través de una notificación por escrito, una posible irregularidad en materia de fiscalización en la que se identificaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, dándole un plazo de cinco días para que alegara lo que a su derecho conviniera, así como la oportunidad de que aportara las pruebas

⁸⁹ "Artículo 291.

Primer oficio de errores y omisiones

(...)

3. En cuanto a la revisión de los informes de campaña, se otorgará un plazo de cinco días para que los partidos y candidatos presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes."

suficientes que acreditaran que los egresos ya estaban registrados en el SIF o cualquiera que beneficiara a sus intereses.

En otras palabras, este es el momento procesal oportuno para que los sujetos obligados realicen aclaraciones y demuestren el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización, de manera que desvirtúen, a través de su respuesta y documentación soporte, las observaciones y posibles irregularidades detectadas por la autoridad.

Lo anterior significa que como entidades de interés público y por tener derecho a recibir financiamiento público, tienen la obligación ante la autoridad fiscalizadora de transparentar y dar certeza de los gastos que realizan, es decir, constituye una obligación que en la presentación de sus informes y en la contestación de los oficios de errores y omisiones detallen de manera pormenorizada, clara y precisa sus ingresos y egresos a efecto de que la autoridad esté en posibilidades de cotejar -en los tiempos reducidos del procedimiento de informes- lo informado.

Pensar lo contrario, haría nugatoria la función de monitoreo de internet de la autoridad fiscalizadora, impidiéndole realizar revisiones aleatorias a fin de identificar si la totalidad de los gastos fueron debidamente reportados, llevando al absurdo de imponer a la autoridad fiscalizadora la carga de probar que los partidos se adecuaron a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización.

En ese contexto, no es dable que los sujetos obligados sostengan que no estuvieron en posibilidad de conocer las irregularidades detectadas y que no contaron con los elementos necesarios para realizar las aclaraciones correspondientes, cuando su obligación era presentar tales aclaraciones ante la responsable al desahogar el oficio de errores y omisiones respectivo.

Finalmente, considero que si en el voto mayoritario se afirma que existe incertidumbre respecto a las razones que llevaron a la autoridad responsable a concluir que el gasto era de campaña o de alguna otra etapa del proceso, lo que a juicio de la mayoría se traduce en una falta de motivación como podría ser la falta del análisis de la temporalidad, lo procedente es revocar a efecto de que la responsable realice las diligencias necesarias para poder valorar de forma exhaustiva la deficiencia detectada o, en su caso, ordenar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, y así se cuenten con los elementos suficientes que den certeza sobre la temporalidad del gasto, y no, como lo propone la mayoría, dejar inexistente la irregularidad cometida.

En este sentido, respecto a la falta de precisión de la temporalidad alegada por los recurrentes, aunque puede generarse la presunción de que el periodo indicado en el requerimiento supuso una medida de prevención a fin de identificar gastos que no habiéndose realizado durante el

periodo de campaña, tengan efecto en la misma; al no precisarse el tema de la temporalidad por la empresa Facebook y no justificarse dicho elemento temporal por la autoridad, es conveniente que se esclarezca el gasto realmente efectuado por los sujetos obligados.

Ello porque en los dictámenes consolidados no se precisó la temporalidad a la cual correspondieron los importes informados por “Facebook”.

Bajo esta premisa, la autoridad administrativa debió *i)* valorar el monto reportado por “Facebook”, el cual se acreditó y no se encuentra controvertido en cuanto a su existencia, a efecto de determinar el periodo al que correspondía la operación, esto es, precampaña o campaña; *ii)* si el monto informado se encontraba registrado en el SIF; y *iii)* si con los elementos de prueba se acreditaba o no el registro correspondiente.

Consecuentemente, al no ser exhaustiva la autoridad administrativa lo procedente es revocar para el efecto de que determine el periodo al que correspondieron los gastos informados por “Facebook” y en su caso realice las diligencias que en derecho corresponda para determinar el monto que se considere como benefició a la campaña electoral. Hecho lo anterior, verificar si corresponde o no a lo reportado por los sujetos obligados.

Lo anterior no supone que indebida e injustificadamente se otorgue una segunda oportunidad para que la autoridad

ejerza sus facultades de comprobación respecto de los mismos hechos. Ello porque la fiscalización es un procedimiento de orden público; porque las facultades de fiscalización de la autoridad no se encuentran limitadas o condicionadas por las respuestas indebidas o poco claras de un proveedor. Asimismo, no se estaría generando una nueva fiscalización sobre hechos novedosos o pesquisas injustificadas, puesto que se trata de hechos que habiendo sido reportados no son coincidentes con los datos generados con motivo del ejercicio de las facultades de monitoreo y circularización de la autoridad con las que se garantiza la efectividad en el proceso de fiscalización.

Con ello se busca generar certeza y transparencia y un mejor proceso de rendición de cuentas respecto de lo reportado por los partidos, todos ellos principios fundamentales de la fiscalización, considerando además que se trata de fiscalizar actividades de entidades de interés público que manejan recursos públicos y que tienen deberes específicos de informar oportuna y exhaustivamente de sus ingresos y gastos.

Lo anterior es congruente con el actuar de esta Sala Superior en un sin número de precedentes en los que se ha revocado para el efecto de que precise datos, aclare conceptos y determine nuevamente sanciones respecto de los gastos no reportados por partidos y coaliciones.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

ANEXO ÚNICO

La autoridad responsable, por cada conclusión, elaboró los siguientes cuadros para la matriz de precios:

CONCLUSIÓN 20						
Id	Sujeto Obligado	Factura	Proveedor	Concepto	Unidad de Medida	Consto Unitario
17983	PT	142	Sánchez Ávila Mildred Ivonne	Panorámicos	M2	483.33
17983	PT	2069	Brywył, S.A. de C.V.	Bardas	M2	20.00
17979	COA PRIPVEM-NUAL PES	919	Rack Star, S.A. de C.V.	Mantas	M2	50.78
17983	PT	006	Victor hugo Chaires Arcos	Rotulación de autobuses	Pieza	4,292.00
17979	COA PRIPVEM-NUAL PES	C93FAD76-6FD8-44F2-B935-6D592DAF0E3F	Comercializadora IMU S.A. de C.V.	Publicidad parabuses en	Pieza	12,760.00
17979	COA PRIPVEM-NUAL PES	46	Omedia Servicios Corporativos, S.A. de C.V.	Cartelera	Pieza	13,835.91

CONCLUSIÓN 21						
Id	Sujeto Obligado	Factura	Proveedor	Concepto	Unidad de Medida	Importe con IVA
17,982	PT	2069	Brywył, S.A. de C.V.	Barda	m2	20.00
17983	PT	142	Sánchez Ávila Mildred Ivonne	Panorámicos	M2	483.33
17,979	COA PRI PVEM NUAL ES	919	RACK STAR, SA. de C.V.	Vinilona	M2	50.78
17,982	PT	10	Quality Color de México, S.A. de C.V.	Lona Espectacular	M2	61.48
17,983	PRD	006	Victor Hugo Chaires Arcos	Rotulación de autobuses	Pieza	4,292.00
17,983	PRD	002	Victor Hugo Chaires Arcos	Perifoneo	Pieza	4,640.00
17,979	COA PRI PVEM NUAL ES	263	Estrategia de Publicidad Falcón S. de R.L. de C.V.	Caseta publicitaria	Pieza	13,000.00
17,982	PT	AAA121E8-D871-4935-A8F1-B077DE13B4D9	Claudia Berenice González Meza	Publicidad móvil	Pieza	54,133.33
17,979	COA PRI PVEM NUAL ES	C93FAD76-6FD8-44F2-B935-6D592DAF0E3F	Comercializadora IMU S.A. de C.V.	Publicidad parabuses	Pieza	12,760.00
	RNP		Grupo Letter Press. S.A. de C.V.	Rotulación de vehiculos	Pieza	533.60
17,979	COA PRI PVEM NUAL ES	46	Omedia Servicios Corporativos, S.a de C.V.	Cartelera	Pieza	13,835.91

CONCLUSION 24						
Id	Sujeto Obligado	Factura	Proveedor	Concepto	Unidad de Medida	Consto Unitario
17983	PT	142	Sánchez Ávila Mildred Ivonne	Panorámicos	M2	483.33
17983	PT	2069	Brywył, S.A. de C.V.	Bardas	M2	20.00
17979	COA PRIPVEM-NUAL PES	919	Rack Star, S.A. de C.V.	Mantas	M2	50.78
17,983	PRD	002	Victor Hugo Chaires Arcos	Perifoneo	Pieza	4,640.00
17,979	COA PRI PVEM NUAL ES	C93FAD76-6FD8-44F2-B935-6D592DAF0E3F	Comercializadora IMU S.A. de C.V.	Publicidad parabuses	Pieza	12,760.00
17,983	PRD	006	Victor Hugo Chaires Arcos	Rotulación de autobuses	Pieza	4,292.00
	RNP		Grupo Letter Press. S.A. de C.V.	Rotulación de vehiculos	Pieza	533.60

Conclusión 25						
Id	Sujeto Obligado	Factura	Proveedor	Concepto	Unidad de Medida	Consto Unitario
17983	PT	142	Sánchez Ávila Mildred Ivonne	Panorámicos	M2	483.33
17983	PT	2069	Brywył, S.A. de C.V.	Bardas	M2	20.00
17979	COA PRIPVEM-NUAL PES	919	Rack Star, S.A. de C.V.	Mantas	M2	50.78
17,983	PRD	002	Victor Hugo Chaires Arcos	Perifoneo	Pieza	4,640.00
17,979	COA PRI PVEM NUAL ES	263	Estrategias de Publicidad Falcón S. de R.L. de C.V.	Caseta publicitaria	Pieza	13,000.00
17,979	COA PRI PVEM NUAL ES	C93FAD76-6FD8-44F2-B935-6D592DAF0E3F	Comercializadora IMU S.A. de C.V.	Publicidad de parabuses	Pieza	12,760.00
17,983	PRD	006	Victor Hugo Chaires Arcos	Rotulación de autobuses	Pieza	4,292.00

Una vez obtenido el costo de los gastos no reportados, se procedió a determinar su valor de la forma siguiente:

Conclusión 20							
Candidato	Concepto	Unidades	Metros cuadrados totales	Costos de referencia por M2 o Unidad	Importe Total	Importe registrado	Importe del gasto no reportado
Alfredo del Mazo Maza	Carteleras	3	200	13,835.91	41,507.73	0.00	41,507.73
Alfredo del Mazo Maza	Vinilonas	4	13.5	50.78	685.53	0.00	685.53
Alfredo del Mazo Maza	Pinta de Bardas	454	28,556.90	20.00	571,138.00	0.00	571,138.00
Alfredo del Mazo Maza	Espectacular	44	3,011	483.33	1,455,306.63	0.00	1,455,306.63
Alfredo del Mazo Maza	Parabuses	20	Unidad	12,760.00	255,200.00	0.00	255,200.00
Alfredo del Mazo Maza	Rotulación de vehículos	17	Unidad	4,292.00	72,964.00	0.00	72,964.00
Total							2,396,801.89

Conclusión 21							
Candidato	Concepto	Unidades	Metros cuadrados totales	Costos de referencia por M2 o Unidad	Importe Total	Importe registrado	Importe del gasto no reportado
Alfredo del Mazo Maza	Vinilonas	12	34.06	50.78	1,729.57	0.00	1,729.64
Alfredo del Mazo Maza	Lonas	15	1085	61.48	66,705.80	0.00	66,705.80
Alfredo del Mazo Maza	Pinta de bardas	1,226	61,042.08	20.00	1,220,841.60	0.00	1,220,841.60
Alfredo del Mazo Maza	Vehiculos de perifoneo	1	Unidad	4,640.00	4,640.00	0.00	4,640.00
Alfredo del Mazo Maza	Rotulación de Vehículos	1	Unidad	533.66	533.66	0.00	533.66
Alfredo del Mazo Maza	Rotulación de autobús	5	Unidad	21,460.00	21,460.00	0.00	21,460
Alfredo del Mazo Maza	Parabuses	16	Unidad	204,160.00	204,160.00	0.00	204,160.00
Alfredo del Mazo Maza	Muebles urbanos de publicidad	7	Unidad	91,000.00	91,000.00	0.00	91,000.00
Alfredo del Mazo Maza	Carteleras	7	Unidad	13,835.91	96,851.37	0.00	96,851.37
Alfredo del Mazo Maza	Espectacular	324	32,680.90	483.33	15,795,659.39	0.00	15,795,659.39
Alfredo del Mazo Maza	Publicidad Móvil	1	Unidad	54,133.33	54,133.33	0.00	54,133.33
Total							17,557,714.79

CONCLUSIÓN 24							
Candidato	Concepto	Unidades	Metros cuadrados totales	Costos de referencia por M2 o Unidad	Importe Total	Importe registrado	Importe del gasto no reportado
Alfredo del Mazo Maza	Mantas	259	1,035.99	50.78	52,607.57	0.00	52,607.57
Alfredo del Mazo Maza	Pinta de bardas	3,543	160,296.49	20.00	3,205,929.86	0.00	3,205,929.86
Alfredo del Mazo Maza	Espectacular	199	15,244	483.33	7,367,882.52	0.00	7,367,882.52
Alfredo del Mazo Maza	Perifoneo	1	1	4,640.00	4,640.00	0.00	4,640.00
Alfredo del Mazo Maza	Parabuses	17	Unidad	12,760.00	216,920.00	0.00	216,920.00
Alfredo del Mazo Maza	Rotulación de vehículo	1	1	533.60	533.60	0.00	533.60
Total							10,848,513.55

CONCLUSION 25							
Candidato	Concepto	Unidades	Metros cuadrados totales	Costos de referencia por M2 o Unidad	Importe Total	Importe registrado	Importe del gasto no reportado
Alfredo del Mazo Maza	Mantas	69	391.13	50.78	19,861.58	0.00	19,861.58
Alfredo del Mazo Maza	Pintas de bardas	2,590	94,887.66	20.00	1,897,753.16	0.00	1,897,753.16
Alfredo del Mazo Maza	Espectacular	313	22,290.75	483.33	10,773,788.20	0.00	10,773,788.20
Alfredo del Mazo Maza	Perifoneo	1	Unidad	4,640.00	4,640.00	0.00	4,640.00
Alfredo del Mazo Maza	Muebles Urbanos de Publicidad	30	Unidad	13,000.00	390,000.00	0.00	390,000.00
Alfredo del Mazo Maza	Parabuses	123	Unidad	12,760	1,569,480.00	0.00	1,569,480.00
Alfredo del Mazo Maza	Rotulación de autobús	72	Unidad	4,292.00	309,024.00	0.00	309,024.00
Total							14,964,546.94

