

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-687/2015

RECURRENTE: MOVER A CHIAPAS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: ORLANDO BENÍTEZ
SORIANO**

México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de dos mil quince.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-687/2015**, promovido por el partido político local denominado Mover a Chiapas, a fin de controvertir la *“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 EGRESOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE DIPUTADOS LOCALES Y DE AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE CHIAPAS”*, identificada con la clave INE/CG822/2015, emitida el dos de septiembre de dos mil quince; y

RESULTANDO:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el partido político recurrente hace en su escrito de impugnación, así como de las constancias de autos, se constata lo siguiente:

1. Reforma constitucional en materia político-electoral. El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales está el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, que establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

2. Reforma legal. El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, se establecen, las disposiciones en materia de fiscalización.

3. Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo mediante el cual expidió el Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

4. Inicio del procedimiento electoral local. El cuatro de octubre dos mil catorce, dio inicio el procedimiento electoral local ordinario 2014-2015 (dos mil catorce–dos mil quince), en

el Estado de Chiapas, para elegir diputados e integrantes de ayuntamientos.

5. Jornada electoral. El diecinueve de julio del año en que se actúa, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado de Chiapas.

6. Acto impugnado. El dos de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución *“RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE DIPUTADOS LOCALES Y DE AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE CHIAPAS”*, identificada con la clave **INE/CG822/2015**, cuyos puntos resolutivos, en cuanto a las sanciones impuestas al partido político local denominado Mover a Chiapas, son los siguientes:

[...]

RESUELVE

[...]

DÉCIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.1.12 de la presente Resolución, se imponen al PARTIDO MOVER A CHIAPAS, las siguientes sanciones:

a) 2 faltas de carácter formal: conclusiones 1 y 6

Una multa que asciende a 1,310 (mil trescientos diez) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$91,831.00 (noventa y un mil ochocientos treinta y un pesos 00/100 M.N.).

b) 6 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 4, 9, 10, 14, 15 y 19

Conclusión 4

Una multa equivalente a 56 (cincuenta y seis) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$3,925.60 (tres mil novecientos veinticinco pesos 60/100 M.N.).

Conclusión 9 Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$284,099.62 (doscientos ochenta y cuatro mil noventa y nueve pesos 62/100 M.N.).

Conclusión 10 Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$125,936.40 (ciento veinticinco mil novecientos treinta y seis pesos 40/100 M.N.).

Conclusión 14 Una multa equivalente a 1,092 (un mil noventa y dos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$76,549.20 (setenta y seis mil quinientos cuarenta y nueve pesos 20/100 M.N.).

Conclusión 15 Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$198,360.00 (ciento noventa y ocho mil trescientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

Conclusión 19 Una multa equivalente a 43 (cuarenta y tres) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$3,014.30 (tres mil catorce pesos 30/100 M.N.).

c) 1 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusión: 11 Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$268,000.00 (doscientos sesenta y ocho mil pesos 00/100 M.N.).

d) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 13 Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$698,114.50 (seiscientos noventa y ocho mil ciento catorce pesos 50/100 M.N.).

[...]

La mencionada resolución fue notificada al partido político local denominado Mover a Chiapas el quince de septiembre de dos mil quince.

II. Recurso de apelación. El diecinueve de septiembre de dos mil quince, el partido político local denominado Mover a

Chiapas, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas presentó, ante la Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, demanda de recurso de apelación en contra del Consejo General del mencionado Instituto, a fin de controvertir la resolución mencionada en el apartado 6 (seis) del resultando que antecede.

III. Recepción en Sala Superior. El veinticuatro de septiembre de dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio INE/SCG/2209/2015, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, remitió a esta Sala Superior, la demanda del recurso de apelación, con sus anexos, así como el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con el medio de impugnación que se analiza.

IV. Turno a Ponencia. Por proveído de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-687/2015**, con motivo de la demanda presentada por el partido político local denominado Mover a Chiapas; asimismo, ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Incomparecencia de tercero interesado. Durante la tramitación del recurso de apelación al rubro indicado, no compareció tercero interesado alguno.

VI. Recepción y radicación. Por proveído de veinticinco de septiembre de dos mil quince, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción del expediente del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-687/2015, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo.

VII. Admisión. En proveído de cinco de octubre de dos mil quince, al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación al rubro indicado, el Magistrado Instructor admitió la demanda.

VIII. Cierre de instrucción. Por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil quince, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción en el recurso que se resuelve, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso g), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por el partido político local

denominado Mover a Chiapas, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

SEGUNDO. Estudio del fondo de la *litis*. De la lectura del escrito de demanda que motivó la integración del expediente del recurso de apelación al rubro indicado, se observa que el recurrente hace valer conceptos de agravio conforme a los temas siguientes:

I. OMISIÓN DE EXPEDIR LEYES GENERALES PARA FISCALIZACIÓN EN LÍNEA.

El recurrente aduce, en esencia, que el sistema integral de fiscalización no corresponde con el mandato constitucional de contar con un sistema de fiscalización en línea. Lo anterior porque no se cumplió con lo ordenado en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en que la implementación del sistema de fiscalización en línea debía de quedar legalmente regulado con la expedición de las leyes correspondientes.

A juicio de esta Sala Superior el concepto de agravio es **infundado**, como se razona a continuación:

En relación a las reglas relativas a la fiscalización de gastos y recursos de los partidos políticos, el artículo 41, párrafo segundo, Base II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas

*electorales. **La propia ley** establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; **ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten**; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.*

Lo anterior evidencia el principio constitucional, consistente en que las disposiciones vinculadas con el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, necesariamente deben estar en la ley.

En este mismo sentido, en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

...

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las **coaliciones** y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;
4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y
8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

...

La reforma constitucional en materia electoral contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, incorporó reglas en torno a las obligaciones de eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de recursos por parte de los partidos políticos coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, además estableció que las obligaciones de los partidos políticos se determinarán en la ley, y a su vez, que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales deberá establecer lineamientos

básicos para la transparencia en el uso de recursos; las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral; la contabilidad pública y accesible por medios electrónicos; así como los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables.

En acatamiento al mandamiento constitucional mencionado, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos mediante los cuales se expiden la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los cuales se desarrollan las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y otros actores de los procedimientos electorales.

De ahí que, que se deba tener en cuenta que el legislador ordinario dispuso en el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; y en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, *desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad* de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

El artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos, establece las reglas del sistema de contabilidad al que se

encuentran sujetos los partidos políticos, de las cuales, es de resaltar lo previsto en el párrafo 1, inciso j), y párrafo 2, en el sentido de que el mismo debe generar, en *tiempo real*, *estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas*; y que ese sistema será informático (*en línea*), en el cual, los partidos harán su registro contable. Es decir, la propia ley que regula los partidos políticos dispone que el sistema de contabilidad, en el cual harán los registros contables los partidos políticos, a fin de generar en “tiempo real”, información financiera y de ejecución presupuestaria, que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

El artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos establece que cada uno de ellos *será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización*. De ello se desprende la obligación de los partidos políticos de cumplir lo dispuesto en la propia ley, y en las decisiones que en materia de contabilidad emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como lo es el reporte en línea de sus ingresos y egresos.

La propia Ley General de Partidos Políticos, con relación a las obligaciones de los partidos políticos en cuanto al régimen financiero, en su artículo 61, párrafo 1, inciso a), prevé como obligación de los partidos políticos generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables

y homogéneos, que deberán ser expresados en términos monetarios.

De lo anterior se desprende que:

- La propia Constitución federal estableció para el examen, consulta y control, de los gastos que realicen durante las precampañas y campañas electorales los actores políticos, los principios de publicidad, oportunidad, accesibilidad y el registro expedito de ingresos y egresos.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en función de su capacidad técnica y financiera, tiene que desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.
- El Sistema de Contabilidad en Línea a que se encuentran sujetos los partidos políticos, según se dispone en la Ley General que los regula, debe generar información financiera en **tiempo real**, a fin de garantizar la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos, y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso en el Reglamento de

Fiscalización, expedido mediante acuerdo INE/CG263/2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, mecanismos tendentes a ello: el Sistema de Contabilidad en Línea, con lo cual tutela la *publicidad y accesibilidad* de la información financiera; e implementó el registro en medios electrónicos en “tiempo real”, a fin de privilegiar la información *oportuna y expedita* de los ingresos y egresos de los actores políticos.

Tal reglamentación, conforme a la estructura jerárquica prevista en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da contenido específico y concreto a las leyes generales, (Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) y a su vez, las leyes generales referidas fueron desarrolladas, especificadas o complementadas por el Reglamento de Fiscalización citado, para hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal.

De ahí que resulte **infundado** el concepto de agravio en el cual se aduce que no cumplió lo ordenado en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en que la implementación del sistema de fiscalización en línea debía de quedar legalmente regulado con la expedición de las leyes correspondientes, ya que como ha quedado señalado, al respecto se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con los lineamientos básicos para la transparencia en el uso de recursos; las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral; la contabilidad pública y

accesible por medios electrónicos; así como los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables.

II. EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN ES CONTRARIO AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE CONTAR CON UN SISTEMA DE FISCALIZACIÓN EN LÍNEA Y AL PRINCIPIO DE CERTEZA AL HABER SIDO IMPLEMENTADO YA INICIADO EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL.

El partido político recurrente aduce que el Sistema Integral de Fiscalización no corresponde con el mandato constitucional de contar con un sistema de fiscalización en línea, asimismo que contraviene el principio de certeza pues quedó regulado en ordenamientos no expedidos "*con anterioridad al hecho*", sino ya iniciado el procedimiento electoral.

A juicio de esta Sala Superior no asiste la razón al recurrente como se explica a continuación.

En el particular, es necesario destacar que a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, emergente de la reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Al respecto, a partir de la aludida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se

establece en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, párrafo tercero que:

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, se establece en la Base V, apartado B, párrafo tercero, el mencionado numeral constitucional, la previsión en el sentido de que

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

De las normas transcritas se advierte que en la Ley se deben establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y debe desarrollar las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

Lo anterior evidencia el principio constitucional, consistente en que las disposiciones vinculadas con el **control**,

fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos, necesariamente deben estar inmersas en la ley.

En este orden de ideas, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la **fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos**, las coaliciones y los candidatos se realice **de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral**;

2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso **por medios electrónicos**;

3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de

contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

[...]

En acatamiento al mandamiento constitucional citado, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos mediante los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se desarrollan, entre otros aspectos, las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procedimientos electorales.

Al efecto, son de destacar algunos párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

[...]

En este sentido, **la Iniciativa** que hoy sometemos a la consideración del Pleno de esta Soberanía **tiene por objeto, además de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, establecer una legislación que regule de manera eficaz a los partidos políticos existentes en el país, ya sea nacionales o locales, en aspectos tales como su integración, registro, participación política, representación, acceso a la información pública, así como la fiscalización** y el

régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral.

Incluso en la discusión de la citada reforma constitucional, los aspectos antes mencionados se consideraban como asuntos internos de los partidos políticos, por lo que **no era posible realizar una fiscalización efectiva, aun cuando disponen de presupuesto público**. Adicionalmente, los mecanismos para definir a los candidatos a cargos de elección popular eran cuestionados tanto al interior del partido como al exterior, con el argumento, por ejemplo, de la permanencia de las mismas estructuras en órganos de gobierno, circunstancia que obstruye la generación de nuevos cuadros políticos y de representación.

Ante este escenario, resulta de vital importancia limitar el espacio discrecional de los partidos políticos, trasladando a la esfera de lo público aquellos aspectos que garanticen por un lado, el acceso efectivo de los ciudadanos al poder público, por medio del establecimiento de derechos mínimos y obligaciones a cargo de los militantes; **así como un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos**.

Además, se deben establecer condiciones de permanencia y en su caso, de cancelación del registro de partidos políticos, pues también es cuestionable la existencia de partidos políticos sin la suficiente legitimación social, al observarse desde una matriz de costo beneficio para el país. En congruencia con esto, no es tema menor el establecimiento de mecanismos de participación política, como las coaliciones y fusiones políticas, como paradigmas de fortalecimiento electoral de los partidos políticos.

Descripción de la Iniciativa.

[...]

Financiamiento y fiscalización.

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa contempla que prevalecerá el público sobre otros tipos de financiamiento, los cuales pueden ser aportados por la militancia; por simpatizantes; por autofinanciamiento, así el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. En esa tesitura, también se obliga a los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.

Adicionalmente, **los partidos deberán llevar su contabilidad mediante sistemas electrónicos, cuya instrumentación se**

regirá a partir de criterios y normas homogéneas que emita la Unidad de Fiscalización, órgano técnico perteneciente a aquella Comisión.

Para tal efecto, **se propone establecer diversas atribuciones para que la Comisión de Fiscalización lleve a cabo sus funciones sin limitaciones** operativas, incluso se propone que pueda acceder a los secretos bancario, fiduciario o fiscal, por medio de la Unidad de Fiscalización, así como requerir todo la información que estime necesaria para cumplir sus objetivos, ya sea a partidos políticos, agrupaciones políticas, e incluso a organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

[...]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

[...]

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 orden de ideas, en la Ley General de Partidos Políticos, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece lo siguiente:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 30.

[...]

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de **certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad, **máxima publicidad** y objetividad.

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

o) Conocer y aprobar los informes que rinda la Comisión de Fiscalización;

[...]

ii) Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, y

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

Artículo 190.

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

[...]

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

b) En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;

[...]

Artículo 192.

1. El Consejo General del Instituto 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 estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

i) Elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local;

Artículo 196.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

[...]

Artículo 199.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

[...]

n) **Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos, en colaboración con las áreas del Instituto que se requieran para el desarrollo del sistema respectivo;**

ñ) **Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral, y**

[...]

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

Artículo 59.

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

Artículo 60.

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

a) Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las

transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;

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

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

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

e) Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;

f) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;

g) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;

h) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;

i) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;

j) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y

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

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

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

De lo anterior se constata que en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, fueron expedidas las Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y, en la parte que ahora interesa, se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, entre otras, respecto de la implementación del sistema de fiscalización en línea.

En este contexto, se debe tener en cuenta que el legislador estableció en el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro operaciones de los partidos políticos; y en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, *desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad* de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

En el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos se establecen las reglas del sistema de contabilidad al que se encuentran sujetos los partidos políticos, de las cuales, es de resaltar lo previsto en el párrafo 1, inciso j), y párrafo 2, en el sentido de que el mismo debe generar, en *tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que*

coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas; y que ese sistema se desplegará en un sistema informático (en línea), en el cual, los partidos harán su registro contable. Es decir, la propia ley prevé que el sistema de contabilidad, en el cual harán los registros contables los partidos políticos, debe generar en “tiempo real”, información financiera y de ejecución presupuestaria, que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Asimismo, en el artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos se establece que cada instituto 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 del Instituto y la Comisión de Fiscalización*. De ello se desprende la obligación de los institutos políticos de cumplir lo dispuesto en la propia ley, y en las decisiones que en materia de contabilidad emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como lo es el reporte en línea de sus ingresos y egresos.

La propia Ley General de Partidos Políticos, en cuanto al régimen financiero, en su artículo 61, párrafo 1, inciso a), prevé como deber de esos entes de interés público generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, que deberán ser expresados en términos monetarios.

En este contexto, conforme a lo previsto en el artículo 44, párrafo 1, incisos ii) y j), así como en el artículo 191, párrafo 1, inciso a), corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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.

Así, en ejercicio de la aludida facultad reglamentaria y para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Reglamento de Fiscalización, expedido mediante acuerdo INE/CG263/2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, adicionado por acuerdo INE/CG350/2014, de veintitrés de diciembre de ese año, en el cual estableció entre otros aspectos lo siguiente.

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN

Artículo 35.

Características del Sistema de Contabilidad en Línea

1. **Es un medio informático** que cuenta con mecanismos seguros a través de los cuales los partidos realizarán en línea los registros contables y por el cual el Instituto podrá tener acceso irrestricto como parte de sus facultades de vigilancia y fiscalización.
2. El sistema reconocerá la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los sujetos obligados con terceros respecto de derechos y obligaciones, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles vigentes, con la aplicación de las NIF.
3. Deberá permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable.

4. Deberá reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivadas de la gestión financiera.

5. El Sistema de Contabilidad en Línea verificará en forma automatizada la veracidad de las operaciones e informes reportados por los sujetos obligados.

6. El Sistema de Contabilidad en Línea pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el Instituto de conformidad con el “Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

[...]

Artículo 39.

Del Sistema en Línea de Contabilidad

1. El Sistema de Contabilidad en Línea es un medio informático que cuenta con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información en él contenida.

2. El Sistema de Contabilidad en Línea permite, en los términos que señalen los lineamientos correspondientes, la ejecución de al menos las siguientes funciones:

a) El acceso seguro, registro y consulta en línea de operaciones por parte de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes.

b) El acceso, la configuración, administración y operación del Sistema de Contabilidad en Línea por parte de la Unidad Técnica.

c) La consulta de información pública por parte de la ciudadanía.

3. En todo caso, a través del Sistema de Contabilidad en Línea los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes deberán cumplir con lo siguiente:

a) Los registros contables deberán identificar cada operación, relacionándola con la documentación comprobatoria, la cual deberá corresponder con los informes respectivos.

b) Identificar las adquisiciones de activo fijo realizadas, debiendo distinguir entre los adquiridos y los recibidos mediante aportación o donación de un tercero, relacionándolas con la documentación comprobatoria, que permita identificar la fecha de adquisición o alta del bien, sus características físicas, el costo de su adquisición, así como la depreciación o el demérito de su valor en cada año.

c) Los estados financieros deberán coincidir con los saldos de las cuentas contables a la fecha de su elaboración, balanza de comprobación y auxiliares contables.

- d) Deberá garantizar que se asienten correctamente los registros contables.
 - e) Para los bienes adquiridos por donación o aportación, además de cumplir con los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores, deberán llevar un control de dichos bienes, que les permita identificar a los donantes o aportantes.
 - f) Los que establecen las NIF y en particular la NIF B-16.
 - g) Reportar la situación presupuestal del gasto devengado o documento equivalente que permita comparar el presupuesto autorizado contra el devengado registrado contablemente respecto del gasto programado, que incluye el gasto de actividades específicas y el relativo a la promoción, capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
 - h) Permitir 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.
 - i) En el libro diario deberán registrar en forma descriptiva todas sus operaciones, siguiendo el orden cronológico en que éstas se efectúen, indicando el movimiento de cargo o abono que a cada una corresponda.
 - j) En el libro mayor deberán anotarse los nombres de las cuentas contables a nivel mayor, su saldo del mes inmediato anterior, el total de los movimientos de cargos o abonos a cada cuenta en el mes y su saldo final del mes que se trate.
 - k) Las balanzas de comprobación deberán contener los nombres de las cuentas a nivel mayor y las subcuentas que las integran, el saldo al inicio del periodo, el total de los cargos y abonos del mes, así como el saldo final.
 - l) Los auxiliares contables de las cuentas que integran la contabilidad, deberán contener el saldo inicial del periodo, el detalle por póliza contable o movimiento de todos los cargos o abonos que se hayan efectuado en el mismo periodo, así como su saldo final.
 - m) Las pólizas contables deberán especificar si son de ingreso, egreso o diario, así como la fecha de elaboración, concepto y la descripción detallada del nombre de las cuentas contables que se afectan.
4. La información que los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos y los aspirantes y candidatos independientes, registren en el Sistema de Contabilidad en Línea, podrá ser objeto del ejercicio de las atribuciones de fiscalización del Instituto en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento.
5. El responsable de finanzas del CEN de cada partido, así como los aspirantes y candidatos independientes, serán responsables de designar a las personas autorizadas para tener

acceso al Sistema de Contabilidad en Línea, así como para registrar y consultar las operaciones que les correspondan.

6. La documentación soporte en versión electrónica y la imagen de las muestras o testigos comprobatorios de los registros contables de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, de cada mes calendario, deberán ser incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea en el momento de su registro, conforme el plazo establecido en el presente Reglamento.

7. Para la implementación y operación del Sistema de Contabilidad en Línea se atenderá al manual del usuario emitido para tal efecto.

De esta forma, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al expedir el Reglamento de Fiscalización, particularmente en cuanto a la implementación de un sistema de fiscalización en línea, ha dado contenido específico y concreto a las aludidas leyes generales, para hacer efectiva o facilitar la aplicación de la normativa legal.

En términos de lo expuesto, como se adelantó, es **infundado** el concepto de agravio que se hace valer en el sentido de que el Sistema Integral de Fiscalización no corresponde con el mandato constitucional de contar con un sistema de fiscalización en línea y que contraviene el principio de certeza al estar regulado en ordenamientos expedidos ya iniciado el procedimiento electoral, toda vez que, como se ha destacado, el mencionado sistema es congruente con la previsión constitucional de establecer un sistema de fiscalización por medios electrónicos, contenida en el artículo segundo transitorio del aludido Decreto de reforma constitucional.

Asimismo, porque su implementación ha tenido sustento tanto en la Constitución federal, como en las leyes generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos

Electorales -las cuales fueron expedidas previamente al inicio del procedimiento electoral federal dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), así como del respectivo procedimiento en el Estado de Chiapas-, así como en la normativa reglamentaria y en los lineamientos y acuerdos respectivos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio y para hacer efectivas las atribuciones que constitucional y legalmente tiene conferidas.

III. FALTA DE CERTEZA EN EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN (SIF).

El recurrente aduce que el Sistema de Contabilidad en Línea, sólo se pueden enviar archivos con la documentación comprobatoria de las operaciones llevadas a cabo, hasta un límite de “50 megabytes”, por lo cual el propio Instituto Nacional Electoral, previó la posibilidad de poder entregar el soporte documental mediante medio magnético.

Al respeto esta Sala Superior considera que la pretensión del enjuiciante es que se revoque el acto controvertido, a efecto de que tome en cuenta la documentación efectivamente aportada de forma física. Su causa de pedir la sustentan en que el propio Instituto Nacional Electoral previó tal circunstancia, debido al límite que se tuvo para el envío del soporte documental.

A juicio de esta Sala Superior es **sustancialmente fundado** el concepto de agravio, acorde a los siguientes razonamientos.

Al respecto, se debe destacar que acorde al “*Manual de usuario*” del Sistema Integral de Fiscalización “*versión 1*”, el Instituto Nacional Electoral previó un procedimiento específico para el supuesto en que el soporte documental, por el cual se pretenda comprobar el egreso hecho con motivo de gastos de campaña, sea mayor a cincuenta (50) “*megabytes*”.

El mencionado procedimiento es al tenor siguiente:

2) Procedimiento para el envío de evidencia superior a 50 MB

I. Lugar y forma de entrega

La entrega de la evidencia se efectúa mediante oficio con firma autógrafa del Representante de Finanzas, del candidato independiente o del representante legal de este último según corresponda, dirigido al C.P. Eduardo Gurza Curiel, Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

La entrega del CD y/o DVD con la información de la evidencia, en el caso de campañas federales, se debe realizar en las oficinas del Instituto Nacional Electoral ubicadas en Calzada Acoxta número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal.

Tratándose de campañas locales, la entrega será en la Junta Local Ejecutiva del Estado que corresponda, al Enlace de Fiscalización.

II. Medio de entrega

Las evidencias, se entregan en dispositivo magnético CD o DVD, en archivo con extensión .zip, (con los archivos permitidos), cada archivo debe corresponder a una póliza, por lo que el nombre del archivo de la evidencia debe hacer la referencia a la póliza a la que esté asociada.

La evidencia de las pólizas que se relacionen en un mismo dispositivo magnético, deben corresponder a la misma contabilidad.

III. Nomenclatura CD/DVD, carpetas y archivos

Para facilitar la identificación de la información, el CD o DVD se etiqueta con los siguientes datos: Tipo de sujeto obligado, Sujeto obligado, Periodo, Ámbito, Candidatura, Entidad y en su caso Entidad subnivel.

Los archivos contenidos en el CD o DVD serán identificados en carpetas con el nombre y RFC del candidato, dentro de la

carpeta identificada con el nombre del candidato se guarda el archivo .zip, el archivo se nombrará con el número de póliza y el periodo al que corresponda la evidencia que se está adjuntando, para mejor referencia se muestra el siguiente ejemplo.

Ejemplo:

Carpeta

Juan Pérez Romero ROPJ850310H3T Archivo ZIP

póliza1_periodo1

Archivo ZIP

póliza1_período2

IV. Plazos para la entrega de la Información

Dentro de los 3 días naturales siguientes a la fecha de registro de la operación de que se trate, a través del Sistema, de conformidad con el artículo 38, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

V. Entrega fuera del plazo

La evidencia recibida fuera del plazo señalado en el punto anterior, se tendrá por no presentada por la autoridad revisora.

Los sujetos obligados pueden realizar la entrega de evidencia durante el periodo de Ajuste, si derivado de la revisión por parte de la Autoridad Electoral resulta necesario incluir, modificar o eliminar la evidencia aportada en el periodo normal.

La evidencia correspondiente al periodo de Ajuste, entregada fuera de los plazos establecidos para este periodo, se tendrá por no presentada.

VII. Especificaciones del procedimiento

Por cada póliza solo debe existir un archivo .zip de evidencia, en caso de que para una misma póliza se reciba más de un archivo se considera como definitivo el último presentado.

Lo anterior de conformidad con el inciso f) del artículo 3 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las disposiciones para el registro de las operaciones que deberán cumplir los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, en la aplicación informática del proceso de campañas electorales del 2015.

VIII. Casos de contingencia

Cuando por cuestiones técnicas no sea posible la carga de la evidencia, se dará aviso a los sujetos obligados mediante aviso en el sitio destinado al Sistema Integral de Fiscalización que se encuentra dentro del Portal del Instituto Nacional Electoral.

IX. Obligaciones de la autoridad

Una vez recibida la información, la Junta Local Ejecutiva del

Estado la remitirá a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, ubicada en Calzada Acoxpa número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal.

De lo anterior se advierte que:

- El soporte documental será entregado mediante oficio, el cual deberá contener la firma autógrafa del Representante de Finanzas, del candidato independiente o del representante legal de este último según corresponda.
- La documentación soporte debería estar contenida en medio magnético conocido como disco compacto, ya fuera en formato “CD” y/o “DVD”.
- El lugar de entrega, en el caso de las campañas federales sería en *“las oficinas del Instituto Nacional Electoral ubicadas en Calzada Acoxpa número 436, Colonia Ex hacienda de Coapa, CP. 14300, Delegación Tlalpan, México Distrito Federal”*; en tanto que en el caso de campañas locales *“en la Junta Local Ejecutiva del Estado que corresponda, al Enlace de Fiscalización”*.
- El contenido del dispositivo magnético, debe ser en archivo con extensión “.zip”, (con los archivos permitidos¹).
- Cada archivo debe corresponder a una póliza, por lo que la denominación del archivo del soporte

¹ Los tipos de archivos permitidos para la carga y entrega de soporte documental son los siguientes: “.jpeg”, “.xls”, “.jpg”, “.xlsx”, “.png”, “.doc”, “.xml”, “.docx”, “.mp3”, “.flv”, “.mpg”, “.mp4”, “.mpeg”, “.wmv”, “.wma”, “.mov” y “.ogg”.

documental debe hacer la referencia a la póliza a la que esté asociada.

- La evidencia de las pólizas que se relacionen en un mismo dispositivo magnético, deben corresponder a la misma contabilidad
- El medio magnético debe contener como nomenclatura los siguientes datos *“Tipo de sujeto obligado, Sujeto obligado, Periodo, Ámbito, Candidatura, Entidad y en su caso Entidad subnivel”*.
- La forma de identificación del contenido de los medios magnéticos se hará atendiendo a los siguientes criterios: **a)** Se identificarán en carpetas con el nombre y RFC del candidato y, **b)** los archivos de la carpeta identificada con el nombre del candidato se guardarán, como se ha precisado, en archivo *“.zip”*, cuya denominación se hará con el número de póliza y el periodo al que corresponda el soporte documental.
- El plazo de entrega será de tres (3) días naturales, siguientes a la fecha de registro de la operación de que se trate, a fin de cumplir la previsión del artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
- Aquel soporte documental que se reciba fuera de plazo, se tendrá por no presentado.

- Por cada póliza sólo debe existir un archivo “.zip”, por lo cual, ante la multiplicidad de archivos que refieran a una misma póliza, se considera como definitivo el último presentado.

Ahora bien, expuesto el procedimiento para aportar el soporte documental superior a cincuenta (50) “Megabytes”, esta Sala Superior considera que, la autoridad administrativa nacional electoral, encargada de la fiscalización de los partidos políticos, tiene el deber de valorar aquellos soportes documentales que aporten los institutos políticos de manera física.

En este sentido, el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable no consideró el soporte documental que aportó en “CD” de forma física, el cual fue entregado en la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chiapas.

Para acreditar su afirmación, el partido político recurrente ofrece y aporta el escrito identificado con la clave MVC/FCZ/95/2015, de veintidós de julio de dos mil quince, signado por el representante financiero del partido político local denominado Mover a Chiapas, el cual fue recibido en la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el veintidós de julio, y en el que consta lo siguiente:

Por este medio se le proporciona el informe en disco del Sistema Integral de Fiscalización de los candidatos a la presidencia y a la diputaciones locales, así como la relación de los recibos de aportación privada del proceso electoral 2015.

En este sentido, el apelante aduce que la autoridad responsable fue omisa en valorar todas las pruebas que ofreció

para acreditar que si cumplió con sus obligaciones en materia de fiscalización y por lo tanto es indebida la sanción que le impuso la autoridad responsable en la Conclusión 13 (trece), inciso d), relativa a que omitió presentar recibos de aportaciones de militantes en Efectivo, fichas de depósito e identificación oficial de los aportantes, que permitan conocer el origen de los recursos obtenidos por un importe de **\$698,114.50**.

A juicio de esta Sala Superior, como se adelantó es sustancialmente fundado el concepto de agravio, dado que del análisis de la resolución impugnada, así como del dictamen consolidado, se advierte que la autoridad responsable no valoró el contenido del “CD” que presentó mediante el escrito identificado con la clave MVC/FCZ/95/2015.

Para mayor claridad se transcribe la parte atinente del dictamen consolidado, la cual es al tenor siguiente.

Ingresos
Aportaciones Militantes
Efectivo

- ◆ *De la revisión a las operaciones registradas en el “Sistema Integral de Fiscalización”, se observó el registro de ingresos en el apartado denominado “Aportaciones de Militantes en Efectivo”; sin embargo, omitió proporcionar su respectivo soporte documental. A continuación se detallan el caso en comento:*

CUENTA	PÓLIZA	FECHA DE OPERACIÓN	CONCEPTO	IMPORTE
Concentradora	12	9-07-15	Ingreso por aportaciones privadas a la cuenta concentradora	\$698,114.50

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/19651/15.

Escrito de respuesta MVC/CDE/100/2015 de fecha 01 de agosto de 2015.

(...) así también el control de recibos de aportaciones en especie y efectivo del simpatizante y candidatos de ayuntamiento como de diputados (...)"

De la análisis a la respuesta presentada en forma impresa y de la revisión a la información presentada mediante el Sistema Integral de Fiscalización, se observó que PMCH presentó el Control de Folios de los recibos de Aportaciones de Simpatizantes y del Candidato en Efectivo, así como impresión de consulta de movimientos de la cuenta bancaria número 00001220462, mediante el cual se constató que obtuvieron ingresos por concepto "DEPOSITOS EN EFECTIVO"; sin embargo, no se identifica el origen de los recursos, toda vez que, PMCH omitió presentar los recibos de aportaciones y las fichas de depósito de las aportaciones en efectivo, así como copia de la identificación oficial de los aportantes, razón por la cual la observación quedó **parcialmente atendida**.

En consecuencia al omitir presentar recibos de aportaciones de militantes en Efectivo, fichas de depósito e identificación oficial de los aportantes, que permitan conocer el origen de los recursos obtenidos por un importe de **\$698,114.50**, el PMCH incumplió en lo dispuesto a lo establecido en los artículos 96, numeral 1; 103, numeral 1, inciso a) y b) y 104 del Reglamento de Fiscalización.

Por tanto, en consideración de este órgano jurisdiccional electoral especializado, lo procedente conforme a Derecho es ordenar al Instituto Nacional Electoral que valore las pruebas ofrecidas por el partido político recurrente, consistentes en la información contenida en el disco compacto que presentó mediante el escrito identificado con la clave MVC/FCZ/95/2015 y, en plenitud de atribuciones, determine lo que en Derecho corresponda, teniendo en consideración si los elementos de prueba fueron presentados ante esa autoridad, en tiempo y forma, así como exponer las razones particulares por las cuales, en su caso, serán o no objeto de análisis. De ser procedente reindividualice la sanción, respecto a la conclusión 13 (trece).

IV. FALTA DE PUBLICIDAD DE “CRITERIOS DE SANCIÓN” EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN.

Aduce que se vulneran los principios de certeza, seguridad jurídica, legalidad y máxima publicidad, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad administrativa electoral estaba obligada a publicar los “criterios de sanción” que serían aplicables respecto de las faltas u omisiones de los partidos políticos, coaliciones o candidatos, sobre las irregularidades derivadas de la revisión de los informes de campaña.

Esta Sala Superior considera que tal planteamiento es **infundado**, toda vez que contrariamente a lo alegado, de la referida porción normativa, se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no está obligado a publicar con anticipación “criterios de sanción” en materia de fiscalización, además, de que la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla elementos para imponer sanciones por irregularidades en los informes de gastos de campaña.

En efecto, el artículo 191, párrafo primero, incisos a), c) y d), de dicha Ley General, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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 mencionada Ley, prevé que el Consejo General del Instituto 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 de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

Por su parte, el artículo 196 de la referida ley, establece que la Unidad de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, el artículo 199, párrafo 1, inciso g), de la referida Ley, establece que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá, entre otras, facultades para presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos

en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

De lo expuesto se desprende que la normativa aplicable no prevé la obligación de la autoridad electoral administrativa, de emitir y publicar “criterios de sanción”, sino sólo la facultad de expedir lineamientos en materia de fiscalización, lo cual ha ejercido como a continuación se pondrá de relieve, mencionando algunos de los acuerdos más relevantes que al respecto ha emitido la autoridad electoral administrativa:

- **El nueve de julio de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización.**

- **El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización que abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG201/2011.**

- **El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la modificación al acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en**

acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados, mediante el Acuerdo INE/CG350/2014.

- El veinticinco de febrero de dos mil quince, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG73/2015, por el que se establecen las disposiciones para el registro de las operaciones que deberán cumplir los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y los candidatos Independientes, en la aplicación informática del procedimiento de campañas electorales.

- En esa misma fecha, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG74/2015, por el que se emiten los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o personalizado.

- El veintiuno de abril de dos mil quince, en la novena sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el Acuerdo CF/035/2015, por el que se determinan los alcances de revisión de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones, así como de los informes de ingresos y egresos de los candidatos independientes correspondientes al procedimiento electoral federal y locales dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

El veinte de mayo de dos mil quince, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Acuerdos siguientes:

- INE/CG298/2015, por el que se establece el procedimiento para que la Unidad Técnica de Fiscalización se allegue de elementos suficientes para conocer la capacidad económica de los candidatos y candidatos independientes que participan en el procedimiento electoral federal y los procedimientos electorales locales a celebrarse en el periodo dos mil catorce-dos mil quince 2014-2015, el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-219/2015.

- INE/CG299/2015, por el que se aprueban los lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral.

- INE/CG305/2015, por el que se aprueban los lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el procedimiento electoral dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-223/2015.

- **El nueve de julio de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del instituto Nacional**

Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización.

- **El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización que abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG201/2011.**

- El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la modificación al acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados, mediante el Acuerdo INE/CG350/2014.

- El veinticinco de febrero de dos mil quince, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG73/2015, por el que se establecen las disposiciones para el registro de las operaciones que deberán cumplir los partidos políticos, coaliciones y candidatos Independientes, en la aplicación informática del procedimiento de campañas electorales.

- En esa misma fecha, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG74/2015, por el

que se emiten los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o personalizado.

- El veintiuno de abril de dos mil quince, en la novena sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el Acuerdo CF/035/2015, por el que se determinan los alcances de revisión de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones, así como de los informes de ingresos y egresos de los candidatos independientes correspondientes al procedimiento electoral federal y locales dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

El veinte de mayo de dos mil quince, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Acuerdos siguientes:

- INE/CG298/2015, por el que se establece el procedimiento para que la Unidad Técnica de Fiscalización se allegue de elementos suficientes para conocer la capacidad económica de los candidatos y candidatos independientes que participan en el procedimiento electoral federal y los procedimientos electorales locales a celebrarse en dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-219/2015.

- INE/CG299/2015, por el que se aprueban los lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral.

- INE/CG305/2015, por el que se aprueban los lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el procedimiento electoral dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), el cual fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-223/2015.

Finalmente, cabe aclarar que el catálogo de sanciones y los elementos a tomar en cuenta para imponerlas a los partidos políticos, están previstos por el diverso artículo 456, párrafo 1, inciso a), y artículo 458 párrafo 5, de ese mismo ordenamiento, respectivamente.

Ello es así, porque esas porciones normativas prevén que la sanción a imponer una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, será alguna de las previstas en el referido catálogo, y para individualizarla, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: **i)** gravedad de la responsabilidad; **ii)** circunstancias de modo, tiempo y lugar; **iii)** las condiciones socioeconómicas del infractor; **iv)** las condiciones externas y los medios de ejecución; **v)** la reincidencia en el incumplimiento de

obligaciones, y **vi)** en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño y perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por todas las anteriores consideraciones esta Sala Superior concluye que efectivamente el Instituto Nacional Electoral no está obligado a emitir en específico “*criterios de sanción*”, sino que sólo debe emitir lineamientos para hacer operable y ejecutivo el procedimiento de fiscalización que prevé la ley, lo que aconteció en el caso como se vio.

Además, es posible advertir que no existe violación a los principios constitucionales de certeza, seguridad jurídica, legalidad y máxima publicidad pues el sistema normativo de imputación de infracciones e imposición de sanciones en materia de fiscalización electoral, prevé elementos a tomar en cuenta para imponer sanciones y para individualizarlas en cada caso concreto. Motivo por la cual no le asiste razón al recurrente cuando aducen la violación a esos principios.

V. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO 3, DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

Plantea que el artículo 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización, vulnera lo previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al conllevar la imposición de una doble sanción que la hace excesiva, en tanto prevé que se debe elegir el valor más alto de la matriz de precios para la valuación de los gastos no reportados por los partidos políticos, que implica una sanción que se suma a la propiamente prevista para la infracción.

Se señala que al aplicar el valor más alto y no el más bajo o el costo promedio del bien o servicio, la sanción establecida en el precepto impugnado es excesiva, irracional y desproporcionada.

Tal planteamiento es **infundado**, porque la porción normativa controvertida no constituye la imposición de una doble sanción por la misma conducta que se traduzca en una multa excesiva, sino más bien, contempla un método de valuación para determinar el valor de los gastos no reportados en los informes de los partidos, lo cual es diferente a la imposición de una sanción por la actualización de una infracción, por lo que no se contraviene lo previsto en el artículo 22 constitucional.

Asimismo, se considera que la elección del “*valor más alto de la matriz de precios*”, para efectos de valorar los gastos no reportados no inobserva el criterio de razonabilidad, pues si el sujeto fiscalizado no proporciona los documentos comprobatorios de sus operaciones en los informes correspondientes en tiempo y forma, resulta razonable que en esos supuestos se haya optado por la aplicación de una técnica de valuación sustentada en bases objetivas, que contribuye a inhibir o disuadir la evasión del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos fiscalizados.

- **La norma no establece una sanción sino una técnica de valuación razonable.**

Para explicar lo anterior se debe tener presente, que el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos prevé que quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

El precepto constitucional citado no da una definición de las multas excesivas, de ahí que en múltiples precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en cada caso se calificará si una multa es excesiva o no, al no ser posible establecer una norma general que atienda las condiciones de cada infractor, lo que comparte esta Sala Superior, para lo cual se tomarán en cuenta dos elementos:

- i. Que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor.
- ii. Que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga.

En ese sentido, es ilustrativa la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P/J.9/95, de rubro: *"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE."*, que señala que para conceptualizar una multa excesiva se tienen los siguientes elementos: **a)** cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; **b)** cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y **c)** una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

Por tanto, para que una multa no sea contraria al artículo 22 constitucional, la autoridad, en cada caso, debe tener la posibilidad de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, para así proceder a la individualización de la sanción.

Con base en lo expuesto, es factible sostener que una multa excesiva es aquella que no corresponde a las condiciones económicas del infractor o que es notoriamente desproporcionada con el valor del negocio en que se cometió.

Tomando en cuenta esos parámetros, se procede a analizar la porción normativa impugnada del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, conjuntamente con lo previsto por los artículos 21, 22, 24, 25 y 26 del mismo ordenamiento, para determinar si permite la imposición de una doble sanción por la misma conducta, que se traduce en una multa excesiva y si es desproporcionada.

Conforme a lo previsto en los artículos 21, 22, 24, 25 y 26 del reglamento citado, los partidos políticos nacionales y con registro local, las coaliciones, frentes o fusiones, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de observadores electorales, entre otros sujetos obligados, tienen la obligación de presentar los siguientes informes:

- 1) Informes del gasto ordinario:
 - a. Informes trimestrales.
 - b. Informe anual.
 - c. Informes mensuales.
- 2) Informes de proceso electoral:
 - a. Informes de precampaña.

- b. Informes de obtención del apoyo ciudadano.
- c. Informes de campaña.
- 3) Informes presupuestales:
 - a. Programa Anual de Trabajo.
 - b. Informe de Avance Físico-Financiero.
 - c. Informe de Situación Presupuestal.

Para tal efecto, se tiene que la información financiera, presupuestaria y contable que presenten los sujetos obligados se debe expresar en términos monetarios (sin importar que sea o no identificable el monto) sobre todas las operaciones que realicen respecto de los eventos económicos identificables y cuantificables, lo que encuentra sustento en el postulado básico de valuación contemplado en la Norma de Información Financiera NIF A-2, cuya aplicación prevé el reglamento citado, en tanto genera procedimientos de fiscalización más eficientes, ágiles y confiables, que señala:

Los efectos financieros derivados de las transacciones, transformaciones internas y otros eventos, que afectan económicamente a la entidad, deben cuantificarse en términos monetarios, atendiendo a los atributos del elemento a ser valuado, con el fin de captar el valor económico más objetivo de los activos netos

Lo anterior, porque la unidad monetaria es el común denominador de la actividad económica y constituye una base adecuada para la cuantificación y el análisis de los efectos derivados de las operaciones de una entidad. Las cifras cuantificadas en términos monetarios permiten comunicar información sobre las actividades económicas que desarrolla una entidad y por ende, sirven de base para la toma de decisiones por parte de los usuarios generales de la información financiera.

Por consiguiente, la norma NIF A-6 señala que la valuación consiste en la cuantificación monetaria de los efectos de las

operaciones que se reconocen como activos, pasivos y capital contable o patrimonio contable en el sistema de información contable de una entidad.

Así, los conceptos de valuación (técnicas y métodos) varían en complejidad, dependiendo del tipo de operaciones que afectan a una entidad económica y del grado de dificultad que implique el obtener la información cuantitativa para su valoración.

Para la valuación de las operaciones de una entidad existen diversos tipos de valores.

En el caso de las operaciones que realizan los sujetos obligados se identifican dos tipos de valor: el valor nominal y el valor intrínseco.

El valor nominal es el monto de efectivo pagado o cobrado o, en su caso, por pagar y por cobrar que expresen los documentos que soportan las operaciones; mientras que el valor intrínseco es el valor de los bienes o servicios que se reciben en especie y que carecen del valor de entrada original que le daría el valor nominal. El valor de entrada es el costo de adquisición.

En ambos casos, el valor nominal y el intrínseco deben expresar el valor razonable, el cual 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.

En otras palabras, tomando en cuenta la norma NIF A-6, el valor razonable es el valor de intercambio de una operación o una estimación de éste.

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, de conformidad con lo previsto en el reglamento citado, debe sustentarse en bases objetivas, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

En lo que aquí interesa, conviene resaltar que el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización establece que cuando 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.

Llevado el procedimiento anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, elaborará una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

Para la valuación de los gastos no reportados, la aludida Unidad deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado (porción normativa tildada de inconstitucional).

Tal parámetro es un criterio de valuación previsto para determinar el valor de gastos no reportados; y no una sanción por una infracción derivada del incumplimiento de las obligaciones previstas para los sujetos obligados en materia de fiscalización.

Esto, porque de acuerdo con la jurisprudencia identificada con la clave P/J.9/95 antes citada, así como en lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional respecto de una infracción está condicionada a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas, previstas en el artículo 458,

párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras, las siguientes: **a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; **b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; **c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor; **d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución; **e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y **f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Lo anterior, a fin de permitir la individualización de una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar, lo que es una situación distinta a aplicar un parámetro de valuación para determinar los valores de gastos no reportados por los sujetos obligados.

De ahí que si el criterio de valuación consistente en la utilización del “valor más alto de la matriz de precios” elaborada por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral tiene una finalidad distinta al de una sanción dentro del sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la porción normativa del artículo 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización que la prevé no contraviene el artículo 22 constitucional, al no conllevar la imposición de una doble sanción por una misma conducta, que la haga excesiva.

- **Razonabilidad de la elección del valor más alto.**

Por otra parte, como ya se adelantó, la elección del valor más alto de la matriz de precios para determinar el valor de los gastos no reportados, contemplado en la porción normativa impugnada, se sustenta en bases objetivas y se justifica a partir de los fines que busca el sistema de fiscalización, tales como la transparencia y rendición de cuentas de los recursos aplicados por los sujetos obligados, así como la inhibición de conductas que los oculten.

Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados, esta Sala Superior sostuvo que, conforme con lo dispuesto en los artículos 41, Base II y III, apartado A y B, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, a quien entre otras funciones le corresponde la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Consideró que en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En ese sentido, se establece que la propia ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que se deban imponer por el incumplimiento de estas disposiciones.

Luego, si la Constitución federal concedió al Instituto Nacional Electoral la atribución de fiscalizar los recursos de los sujetos obligados y, para ello, le confirió las atribuciones

necesarias para implementar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas necesarios, es importante que la autoridad administrativa electoral realice esa función a partir de una aplicación efectiva de las normas.

La efectividad de las normas radica en buena medida en el diseño de las mismas a la luz de los bienes jurídicos que pretenden tutelar. En ese sentido, la eficacia de las normas depende de diversos aspectos como una adecuada técnica en su elaboración, la posibilidad de parte de la autoridad para verificar su cumplimiento, y la imposición de mecanismos inhibitorios o disuasivos de conductas infractoras que puedan obstaculizar o imposibilitar el cumplimiento de los fines de la norma.

En ese sentido, se sostuvo que en el campo de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, los bienes jurídicos que se tutelan no sólo son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas, sino que también tiene como objetivo garantizar el cumplimiento cabal de normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas, rebase de topes de gastos de campaña, etcétera. Por ello, la verificación de la norma adquiere fundamental importancia, ya que incide directamente en las condiciones de la competencia electoral.

Con base en lo anterior, se señaló que es importante que el Reglamento de Fiscalización incorpore la figura de valuación de las operaciones que tiene como finalidad garantizar el

cumplimiento del principio de equidad, al determinar el valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, lo cual se realiza a través de un procedimiento compuesto.

En una primera fase se prevé el mecanismo de determinación de valuación de bienes y servicios mediante el procedimiento de “valor razonable”, el cual se define a partir de la identificación del tipo de bien o servicio recibido, las condiciones de uso y beneficio, los atributos comparativos, la disposición geográfica y temporal, así como de un análisis y evaluación de la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado, la cual se podrá obtener de cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

En un segundo momento, el artículo mencionado prevé que a partir de la obtención del “valor razonable” de los bienes y servicios, la Unidad Técnica de Fiscalización debe elaborar una “matriz de precios” con información homogénea y comparable.

Finalmente, el artículo citado establece que cuando la Unidad Técnica encuentre gastos no reportados por los sujetos obligados, valorará aquellos bienes y servicios no reportados con base en el “valor más alto” previsto en la “matriz de precios” previamente elaborada.

Así, “el valor más alto”, a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27, del Reglamento de fiscalización, se debe entender como el “valor razonable”, el cual resultado de un

procedimiento basado en parámetros objetivos, como son las condiciones de uso y beneficio de un bien o servicio, disposición geográfica, tiempo, entre otros, que se aplica cuando los sujetos obligados incumplen con su obligación de presentar la información y documentos comprobatorios de las operaciones realizadas con sus recursos, porque tal situación se traduce en una evasión al régimen de fiscalización.

En ese tenor, se considera que de optar por el “valor más bajo” o el “valor o costo promedio” de los precios contenidos en la matriz elaborada por la Unidad de Fiscalización, para efectos de determinar el valor de un bien o servicio no reportado por el sujeto fiscalizado, no se lograría un efecto disuasivo, porque esa cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido por el infractor con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria, siendo que es fundamental tener en cuenta que la fiscalización de los recursos debe hacerse cargo de la existencia de prácticas infractoras como las relativas de ocultamiento del gasto, a la subvaluación de costos y sobre valuación de costos con el propósito de evadir los topes fijados en la norma para ejercer el gasto.

En esa lógica, es importante destacar que de conformidad con los fines y propósitos aplicables a la fiscalización de los recursos consistentes en asegurar la transparencia, equidad en la contienda electoral y legalidad en la actuación de los sujetos obligados, los procedimientos de fiscalización deben de atender

a funciones preventivas, de vigilancia, de inhibición de conductas perniciosas, de control operativo y de investigación.

De ahí que si la porción normativa impugnada del artículo 27 del reglamento citado prevé que la Unidad Técnica utilice el valor más alto de la matriz de precios, para el caso de encontrar gasto no reportado en los informes de ingresos y egresos que presenten los sujetos obligados, tal previsión está justificada en tanto que —con independencia de la sanción que corresponda imponer por el ocultamiento del gasto no reportado— la norma debe tener un propósito de aplicabilidad efectiva, es decir, no sólo debe sancionar la conducta infractora sino que además, debe inhibir o disuadir la evasión del régimen de fiscalización de la autoridad, siempre que sea razonable.

Por ello, si entre los propósitos de la norma están los de prevenir, vigilar e inhibir conductas perniciosas que obstaculicen o impidan la fiscalización, es dable que prevea situaciones disuasorias, sin que a estas se les pueda equiparar a una sanción, como ya se señaló, puesto que, la sanción deberá atender a las condiciones particulares de tiempo, modo y lugar y la medida que se estudia sólo tiende a disuadir el ocultamiento del gasto ejercido por los sujetos obligados.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que la porción normativa impugnada del artículo 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, no resulta contraria a lo previsto en el artículo 22 de la Constitución federal, a partir de una interpretación sistemática y funcional de

lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27, del Reglamento de fiscalización, siempre que se entienda como “valor razonable”.

VI. INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES.

Solicita la inaplicación del artículo 82, párrafo segundo del Reglamento de Fiscalización por considerar inconstitucional la facultad del Instituto Nacional Electoral de crear un Registro Nacional de Proveedores para la contratación de partidos políticos con proveedores exclusivamente inscritos en él.

A juicio de esta Sala Superior es **infundada** esa alegación, porque el precepto en cuestión es acorde a la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral y a lo dispuesto por el Artículo Transitorio Segundo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, conforme a lo siguiente.

El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información, asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

De los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos; 190, párrafo 2, 196 y 199, párrafo 1, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende, que:

1. El Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General.

2. El Consejo General puede emitir los reglamentos en materia de fiscalización

3. El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.

4. Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización está la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta ley establece.

5. La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con esos informes, así como verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

6. El Consejo General es el facultado para imponer las sanciones que procedan por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

El artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la fiscalización se realiza en los términos y conforme con los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

La interpretación que se hace de tales disposiciones es acorde a la teleología de las normas a partir de las recientes reformas constitucionales y legales en materia electoral, conforme a las cuales se fijó entre los principales objetivos:

- La eficiencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dada su relación con la equidad en los procedimientos electorales.

- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos políticos.

- Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña

Al efecto se citan los párrafos atinentes de la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

[...]

En este sentido, la Iniciativa que hoy sometemos a la consideración del Pleno de esta Soberanía tiene por objeto, además de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, establecer una legislación que regule de manera eficaz a los partidos políticos existentes en el país, ya sea nacionales o locales, en aspectos tales como su integración, registro, participación política, representación, acceso a la información pública, **así como la fiscalización y el régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral.**

Incluso en la discusión de la citada reforma constitucional, los aspectos antes mencionados se consideraban como asuntos internos de los partidos políticos, por lo que **no era posible realizar una fiscalización efectiva, aun cuando disponen de presupuesto público.** Adicionalmente, los mecanismos para definir a los candidatos a cargos de elección popular eran cuestionados tanto al interior del partido como al exterior, con el argumento, por ejemplo, de la permanencia de las mismas estructuras en órganos de gobierno, circunstancia que obstruye la generación de nuevos cuadros políticos y de representación.

Ante este escenario, resulta de vital importancia limitar el espacio discrecional de los partidos políticos, trasladando a la esfera de lo público aquellos aspectos que garanticen por un lado, el acceso efectivo de los ciudadanos al poder público, por medio del establecimiento de derechos mínimos y obligaciones a cargo de los militantes; **así como un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.**

Además, se deben establecer condiciones de permanencia y en su caso, de cancelación del registro de partidos políticos, pues también es cuestionable la existencia de partidos políticos sin la suficiente legitimación social, al observarse desde una matriz de costo beneficio para el país. En congruencia con esto, no es tema menor el establecimiento de mecanismos de participación política, como las coaliciones y fusiones políticas, como paradigmas de fortalecimiento electoral de los partidos políticos.

Descripción de la Iniciativa.

[...]

Financiamiento y fiscalización.

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa contempla que prevalecerá el público sobre otros tipos de financiamiento, los cuales pueden ser aportados por la militancia; por simpatizantes; por autofinanciamiento, así el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. En esa tesitura, también se obliga a los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.

Adicionalmente, los partidos deberán llevar su contabilidad mediante sistemas electrónicos, cuya instrumentación se regirá a partir de criterios y normas homogéneas que emita la Unidad de Fiscalización, órgano técnico perteneciente a aquella Comisión.

Para tal efecto, se propone establecer diversas atribuciones para que la Comisión de Fiscalización lleve a cabo sus funciones sin limitaciones operativas, incluso se propone que pueda acceder a los secretos bancario, fiduciario o fiscal, por medio de la Unidad de Fiscalización, así como requerir todo la información que estime necesaria para cumplir sus objetivos, ya sea a partidos políticos, agrupaciones políticas, e incluso a organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

Pérdida de Registro y Liquidación.

[...]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

[...]

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 el caso, como se ha explicado, la pretensión radica en que esta Sala Superior determiné que la autoridad administrativa electoral federal no cuenta con facultades para crear un Registro Nacional de Proveedores, puesto que no está establecido ni en la Ley General de Partidos Políticos ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tanto el mismo es inconstitucional pues vulnera la garantía de seguridad jurídica, al fijar un supuesto normativo en un reglamento, sin tener facultades para ello.

Sin embargo, no es conforme a Derecho tal aseveración, porque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en los artículos referidos la facultad de emitir reglamentos de fiscalización y dentro de estas facultades tiene la de verificar las operaciones que realizan los partidos políticos con los proveedores, esto es el cumplimiento de las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Por ello, evidentemente en el contexto del reglamento de fiscalización, se advierte que este precepto tiene por objeto

brindar certeza entre los contratantes, esto es, entre los partidos políticos y las personas contratistas, lo que permite simplificar el control de las operaciones realizadas por los partidos políticos con las personas registradas para ello, generando así, mayor transparencia al sistema de fiscalización creado por la propia autoridad facultada para ello.

Incluso, en el artículo transitorio segundo del Decreto constitucional de reformas citado, entre otros aspectos, se estableció el deber de regular en la ley, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, para establecer *las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior, y los lineamientos para asegurar la **máxima publicidad de los registros** y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral.*

Lo cual revela que la potestad fiscalizadora regulada por el Instituto Nacional Electoral, basada en la ley, tiene en última instancia un fundamento constitucional expreso, en cuanto a la posibilidad de exigir amplias garantías para conocer a los contratantes con lo que llevan a cabo operaciones los partidos y la validación de las mismas, entre las cuales, razonablemente se considera válidamente incluido el catálogo de proveedores.

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio relativo a que el artículo 82, párrafo 2 del Reglamento de Fiscalización, excede las

atribuciones que la Ley General de Partidos Políticos o la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgan a la autoridad administrativa electoral federal, para crear un Registro Nacional de Electores para tal efecto.

VII. DEFICIENTE ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS, YA QUE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS CONCRETO DE LOS GASTOS REALIZADOS POR LOS CANDIDATOS QUE NO PRESENTARON INCUMPLIMIENTOS.

Manifiesta como concepto de agravio la “deficiente elaboración” de los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos que contendieron en los procedimientos ordinarios dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

La “deficiente elaboración” se hace depender de la falta de claridad en los dictámenes consolidados en relación con la coherencia y congruencia de las consideraciones argumentativas y aritméticas que sustenten y justifiquen las conclusiones a las que arribó la autoridad después de realizar la auditoría sobre la conciliación de ingresos y egresos de campaña.

En este sentido señala que en el dictamen consolidado la autoridad responsable en el apartado de egresos, se advierten que sólo se desglosan rubros generales sin tener el respaldo que indiquen el valor unitario de los productos y el monto total de las operaciones realizadas.

En concepto de esta Sala Superior, tal concepto de agravio es **infundado**, por las razones que a continuación se exponen.

Al respecto se debe precisar que las disposiciones aplicables en materia de fiscalización.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la ley fijará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante las campañas electorales, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Esta disposición se particulariza en la Ley General de Partidos Políticos, la cual establece en su artículo 77, párrafo 2 que la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos de campaña se realizará por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo general del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 81 de la Ley General de Partidos Políticos, indica que todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización deberán contener como mínimo: **a)** el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; **b)** en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y **c)** el

señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin. Finalmente, el artículo 83, párrafo 4 prevé que el Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos.

En particular, el artículo 237 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral establece como requisitos generales de los informes que deberán presentar los partidos políticos durante los procesos electorales, los siguientes:

- a. Incluir la totalidad de ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe.
- b. Considerar para su elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea.
- c. Tener soporte documental de la totalidad de operaciones.
- d. Ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el Reglamento, y
- e. Presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente.

En contraparte, el artículo 335 del referido Reglamento de Fiscalización indica que los pronunciamientos, resultado de la revisión de los informes, se realizarán sobre:

- a) El origen de los recursos de procedencia privada.
- b) El límite de financiamiento privado.

- c)** El límite de gastos de precampaña o campaña en procesos electorales.
- d)** El cumplimiento del porcentaje destinado a gastos para actividades específicas.
- e)** El cumplimiento del porcentaje destinado a los gastos para la promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y
- f)** El objeto partidista del gasto en términos de la Ley de Partidos.

De lo anterior, se puede concluir que los dictámenes consolidados que presenta la Unidad Técnica de Fiscalización deben cumplir con un cúmulo de requisitos mínimos para considerarse acordes con las garantías de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional.

Estos requisitos pueden obtenerse a partir de lo que le es exigido reportar a los partidos políticos, pues es la información con la que razonablemente puede disponer la Unidad Técnica de Fiscalización, a saber:

- i)** Respecto de los ingresos, el detalle de los diversos sujetos que aportaron a la campaña que se está revisando, esto es órganos del partido, militantes, simpatizantes o candidatos; y
- ii)** Respecto de los egresos:
 - a)** el concepto del gasto realizado;
 - b)** el valor unitario de lo contratado;
 - c)** las muestras de los artículos contratados;
 - d)** el monto total de la operación;

e) y el soporte documental (facturas, contratos, permisos) de la operación reportada.

Respecto de la información de ingresos, y de la de egresos marcada con los incisos a), b) y d), esta Sala Superior considera que por funcionalidad en el manejo de la información, resulta suficiente que se mencione en los Dictámenes Consolidados y se remita a un desglose detallado en anexos. Asimismo, por lo que hace a las muestras de los artículos contratados y al soporte documental de las operaciones reportadas, ésta debe estar a disposición de los partidos políticos y candidatos que así lo soliciten para su oportuna consulta.

Estas exigencias encuentran su justificación en la reforma constitucional de dos mil catorce, a partir de la cual se establecieron nuevas causales para la nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, siendo una de ellas, el que se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento el monto total autorizado.

En efecto, esta nueva previsión obliga a la Unidad Técnica de Fiscalización a explicar detalladamente los gastos en los que incurrieron los diversos candidatos, así como el prorrateo que se hizo de los gastos comunes por parte de los partidos políticos y en qué campañas impactan las observaciones que no fueron atendidas, pues sólo de esa manera se puede conocer el monto, origen y destino de sus ingresos y egresos.

Así, de los dictámenes consolidados de gastos impugnados, se advierte que éstos tienen la siguiente estructura:

La resolución contiene un apartado por cada uno de los sujetos de fiscalización. En él se desglosan, exclusivamente, las irregularidades en las que incurrieron, ya sea faltas de carácter formal o sustancial y de fondo. A partir de cada una de las conclusiones, se procede a la calificación de la falta y posteriormente a la individualización de la sanción.

Esta resolución se respalda, a su vez, en los informes de revisión que elabora la Unidad Técnica de Fiscalización por cada sujeto obligado. En ellos, se comienza con una conclusión general respecto al estatus del cumplimiento de las obligaciones del sujeto obligado, y se procede a detallar, únicamente, aquellas operaciones respecto de las cuales se hicieron requerimientos y la forma en que fueron atendidas por los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes. Dicha información se respalda en anexos diversos que se detallan en el propio informe.

A hora bien, a partir de estos documentos, se puede observar que el reporte de ingresos está desglosado por candidato, y en él se indica quien proporciona las aportaciones, y detalla si fueron hechas en efectivo o en especie, así como el porcentaje del gasto total que representan, por lo cual se cumple con el requisito mínimo de motivación, referido en párrafos anteriores.

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior, como se adelantó, es infundado el concepto de agravio, dado que, contrario a lo señalado por el partido político recurrente, en el anexo II del dictamen consolidado, la autoridad responsable sí llevo a cabo el desglose de los gastos hechos por cada uno de los candidatos postulados por el partido político local denominado Mover a Chiapas.

En efecto, del citado anexo se advierte, en la parte conducente, que se precisa la siguiente información de cada uno de los otrora candidatos postulados por el partido político apelante.

ÁMBITO	CANDIDATURA	ENTIDAD	TIPO DE SUJETO OBLIGADO	SUJETO OBLIGADO	DISTRITO / FORMULA	NOMBRE DEL DISTRITO O FORMULA	NOMBRE	PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	Gastos de Propaganda				
										Páginas de Internet	Cine	Espectáculos	Otros	Subtotal

Gastos de operación de Campaña	Gastos en Diarios, Revistas y Medios Impresos	Gastos de producción de radio y TV	TOTAL DE EGRESOS REPORTADOS	Diferencias Informes vs Contabilidad	GASTOS NO REPORTADOS								AJUSTES DE AUDITORÍA		ACUMULADO O QUEJAS	TOTAL GENERAL DE GASTOS
					Páginas de Internet	Cine	Espectáculos	Otros	Gastos de operación de Campaña	Gastos en Diarios, Revistas y Medios Impresos	Gastos de producción de radio y TV	TOTAL DE GASTOS NO REPORTADOS	INCREMENTO	DISMINUCIÓN		

Por lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, es infundado el concepto de agravio que se analiza.

VIII. DIRECTRICES A CONSIDERAR PARA IDENTIFICAR GASTOS DE CAMPAÑA DEL PARTIDO POLÍTICO LOCAL DENOMINADO MOVER A CHIAPAS.

El partido político recurrente aduce que la autoridad responsable indebidamente considera como gastos de campaña diversos espectaculares que en su concepto son erogaciones correspondientes a actividades ordinarias, *por lo*

que las cantidades erogadas en diversos tipos de propaganda política que en sentido estricto es gasto ordinario.

A juicio de esta Sala Superior, el aludido concepto de agravio, es **inoperante** por ser vago e impreciso, pues, como se constata, el partido político recurrente se concretiza a manifestar, de forma genérica, que los mencionadas erogaciones tienen la naturaleza jurídica de ser gastos ordinarios, por lo que no se deben de fiscalizar como gastos de campaña.

La calificativa del mencionado razonamiento obedece a que el partido político apelante no expresa razonamiento lógico-jurídico para sostener porque es indebida la determinación de la autoridad responsable, ya que se limita a citar lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, y 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 76, de la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido, para este órgano jurisdiccional, correspondía al partido político recurrente la carga argumentativa relativa a señalar cuales fueron las razones o motivos que sustentan la conclusión relativa a que los gastos llevados a cabo para difundir la propaganda en los aludidos espectaculares se deben de considerar como gastos ordinarios lo cual, además, se debió sustentar en elementos de prueba, siquiera indiciarios, para que este órgano jurisdiccional especializado estuviera en posibilidad de emitir el pronunciamiento correspondiente.

De ahí, que el concepto de agravio que se analiza sea **inoperante**.

IX. IRREGULARIDADES AL DICTAR LA RESOLUCIÓN

1. CONCLUSIONES UNO (1) Y SEIS (6).

Por cuanto hace a la omisión de presentar en tiempo veinticuatro informes correspondiente a la campaña de diputados locales (conclusión uno) y ciento siete de las campañas para integrar Ayuntamientos (conclusión seis), el partido político recurrente aduce que esa determinación esta indebidamente fundada y motivada.

Lo anterior, dado que, en su concepto, la autoridad responsable se limita a señalar que presentó de manera extemporánea los informes de gastos de campaña, en contravención a los artículos 443, párrafo 1, incisos l) y m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo que no existe una exacta adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto, toda vez que en esos preceptos no se prevé como infracción la presentación extemporánea de los informes.

Asimismo considera que la resolución recurrida carece de congruencia al no existir una relación jurídica entre la conducta reprochada y la debida descripción de la misma.

Aunado a lo anterior, aduce que la autoridad no especifica que acciones “contundentes” que por criterio jurisprudencial o por disposición de la ley, para poder deslindarse de las conductas de las que originalmente es responsable.

A juicio de esta Sala Superior los conceptos de agravios son **infundados**.

Lo anterior es así, dado que contrario a lo razonado por el partido político recurrente, la autoridad responsable no sustentó su determinación únicamente en lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, incisos l) y m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, si no que señaló los criterios que deben ser considerados para que, en su caso, exista una excluyente de responsabilidad por parte de un partido político.

En efecto, tanto del análisis de la resolución impugnada, como del dictamen consolidado, se constata que, en ambos casos, la autoridad responsable sustentó su determinación, además del mencionado precepto, en los artículos 25, párrafo 1, inciso s) y 79, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, la autoridad responsable razonó que el citado precepto establece el deber de los partidos políticos de presentar los informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deben ser entregados a la Unidad Técnica de Fiscalización dentro de los tres días siguientes concluido cada periodo.

En este orden de ideas, consideró que la presentación de los informes hecha por el ahora recurrente, fue llevada a cabo fuera de los plazos establecidos en el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que se actualizaba el supuesto previsto en el numeral 443, párrafo 1, incisos l) y m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para mayor claridad se transcribe la parte conducente del dictamen consolidado, la cual es al tenor siguiente y que en ambos casos son coincidentes:

Del análisis a la información presentada a través del Sistema Integral de Fiscalización se constató que en el periodo de ajuste presentó los Informes de Campaña "IC" de los candidatos detallados en el cuadro que antecede correspondiente al periodo único de treinta días.

Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; es claro al establecer que deberá presentar informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán ser entregados a la Unidad Técnica de Fiscalización dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo; en tal virtud; el primer periodo comprendió del 16 de junio al 15 de julio y la fecha de presentación feneció el pasado 18 de julio del presente año; en este contexto, es importante señalar que el procedimiento de revisión de los informes que presentan los sujetos obligados en materia de fiscalización se sujeta a etapas concretas y definidas en la Ley, por lo que los términos son improrrogables. Visto lo anterior, la presentación de los Informes de los candidatos detallados en el cuadro que antecede, fue realizada fuera de los plazos establecidos por la ley; por tal razón, la observación quedó **parcialmente atendida**.

En consecuencia, al omitir presentar en tiempo 24 Informes de Campaña "IC", el PMCH incumplió con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

Precisado lo anterior, en la resolución impugnada, la autoridad responsable, señaló que se analizarían las conclusiones contenidas en el dictamen, mismo que forma parte integral de la resolución.

En este orden de ideas, a fin de establecer la responsabilidad del partido político, la responsable consideró que, si bien existe una régimen de responsabilidad solidaria en nuestro sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y

los candidatos, a partir de los artículos 25, párrafo 1, inciso s) y 79, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes es de justamente de los institutos políticos.

Además expuso que cualquier causa de excluyente de responsabilidad debe ser aducida por los partidos políticos, y en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida por la autoridad.

Al efecto, el Consejo General precisó como criterio orientador lo sustentado por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-153/2015 y su acumulado.

Por cuanto hace a las acciones que debe llevar a cabo un partido político para poder ser excluido de responsabilidad, razonó que se debe cumplir los requisitos establecidos en la tesis de jurisprudencia 17/2010, cuyo rubro es *“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”*.

En este orden de ideas, la responsable concluyó que el incumplimiento de los partidos políticos a sus obligaciones, constituye una infracción al artículo 443, párrafo 1, incisos l) y m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que tiene como consecuencia la imposición de la sanción respectiva.

En este sentido, a juicio de esta Sala Superior, contrario a lo afirmado por el partido político recurrente, la autoridad

responsable, sí expuso los motivos por los cuales consideró que se actualiza la hipótesis establecida en el artículo 443, párrafo 1, inciso I) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, porque la conducta del ahora recurrente, consistente en no presentar los informes respectivos dentro del plazo establecido para ello, se debía considerar un incumplimiento a las reglas establecidas para la entrega de información, determinación que en consideración de este órgano colegiado, es conforme a Derecho.

Asimismo, la autoridad responsable, sí señaló los criterios que han sido sustentados para poder determinar si existe una excluyente de responsabilidad de un partido político.

Por tanto, como se adelantó es **infundado** el concepto de agravio.

Por otra parte, el partido político recurrente controvierte la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, al aducir que la autoridad responsable no consideró, al momento de imponer las sanciones económicas correspondientes, la capacidad económica del aludido partido político y la reincidencia.

Asimismo manifiesta que las sanciones que le fueron impuestas son excesivas, aunado a ello existe una incorrecta e ilegal fundamentación, al hacer la individualización de la sanción, debido a que la calificación que le da la autoridad por infringir la normativa electoral, es la de carácter formal.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** por una parte, e **inoperantes**, por otra, los conceptos de agravio anteriormente descritos porque de la lectura íntegra del escrito de demanda, se observa que se limita a aducir de forma genérica y vaga los conceptos de agravio que han quedado resumidos en los párrafos precedentes, sin que en cada caso concreto aduzca las razones particulares ni controvierta las consideraciones de la autoridad resolutora.

Para efectos ilustrativos, a continuación se reproduce la parte atinente de la resolución reclamada, la cual es al tenor siguiente:

18.1.12 PARTIDO MOVER A CHIAPAS (PMCH)

Conclusión 1

1. El PMCH presentó 24 Informes de Campaña de manera extemporánea, del periodo único, al cargo de Diputado Local. Ayuntamientos Informes de campaña

Conclusión 6

6. El PMCH presentó 107 Informes de Campaña de manera extemporánea, por el periodo único, al cargo de Ayuntamiento.

[...]

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.

e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.

f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.

g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político, y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (inciso A) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (inciso B).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En este orden de ideas, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por el partido político en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Descripción de la Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
Conclusión. 1 El PMCH presentó 24 Informes de Campaña de manera extemporánea, del periodo único, al cargo de Diputado Local.	Omisión
Conclusión 6.- El PMCH presentó 107 Informes de Campaña de manera extemporánea, por el periodo único, al cargo de Ayuntamiento	Omisión

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: Tal como se describe en el cuadro que antecede, existe diversidad de conductas realizadas por el ente político, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna (1) del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone, el modo de llevar a cabo las violaciones al código electoral.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al sujeto obligado, surgieron del estudio a través del procedimiento de revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los Candidatos de los partidos políticos correspondientes al Proceso Electoral aludido.

Lugar: Las irregularidades se actualizaron en el estado de Chiapas

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del ente político para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado ente para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas. Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del partido político, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor

común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados².

En las conclusiones 1 y 6 el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción III Ley General de Partidos Políticos.

De la valoración en conjunto de los artículos señalados, se contemplan disposiciones cuya finalidad es que la Unidad Técnica de Fiscalización tenga conocimiento del debido control contable de las operaciones que el partido político realice, es decir, los ingresos y egresos reportados deberán acreditarse conforme a la documentación establecida en el reglamento, acuerdos, manuales o Lineamientos emitidos para ello, por la autoridad, lo anterior con el objeto de contar con los elementos idóneos para llevar a cabo la fusión de la fiscalización.

Al respecto, debe señalarse que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las diversas funciones que le fueron encomendadas a la autoridad fiscalizadora, a fin de que ejecute sus facultades de revisión, comprobación e investigación, que tienen por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados. Ello implica tener certeza del origen y destino de los recursos que los entes políticos utilizan como parte de su financiamiento.

En este orden de ideas, por lo que hace a los ingresos, los sujetos obligados tienen dos deberes: 1) Registrar contablemente todos los ingresos que reciban a través de financiamiento público o privado, ya sea en efectivo o en especie y, 2) Acreditar la veracidad de lo registrado con la documentación soporte establecida para ello en cumplimiento a los requisitos señalados para su comprobación, para que la autoridad fiscalizadora pueda verificar con certeza que cumplan en forma transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, se tiene como propósito fijar las reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de certeza y

² En la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP- 62/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala textualmente: "En ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas, derivadas de la revisión de su informe anual o de campaña, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas. En otras palabras, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, y existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de todas esas irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación."

transparencia en la rendición de cuentas, por ello se establece la obligación de registrar contablemente y sustentar con documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

Por otro lado, de la misma manera se establecen obligaciones respecto a sus egresos, consistentes en: 1) El deber de los sujetos obligados de registrar contablemente los gastos realizados; 2) Soportar todos los egresos con documentación original que se expida a nombre del sujeto obligado, por parte de los proveedores o prestadores de servicios a quienes el ente efectuó el pago; 3) La obligación de entregar la documentación con los requisitos fiscales que exigen las disposiciones aplicables y, 4) Los registros deberán hacerse en términos de la normatividad de la materia.

En síntesis, las normas señaladas regulan, entre otras, la obligación de los partidos políticos de realizar bajo un debido control el registro contable de sus egresos, consecuentemente en ejercicio de sus atribuciones de verificación, la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento la presentación de dicha documentación, con la finalidad de comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes. De esta manera, se otorga seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora.

Lo anterior, para lograr un orden y control adecuado de las operaciones contables llevadas a cabo por los sujetos obligados y permitir que realicen el registro de sus operaciones de forma clara.

Del análisis anterior, se concluye que con la inobservancia de los artículos referidos no se vulneran directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, ya que, únicamente se trata de la puesta en peligro de los principios en comento, sin que ello obstaculice la facultad de revisión de la autoridad electoral, esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo certeza respecto al origen, destino y aplicación de los recursos utilizados por el sujeto obligado, máxime que no se vio impedida para llevar a cabo la revisión a los ingresos y egresos de origen público o privado del partido político.

En consecuencia, el incumplimiento de las disposiciones citadas, únicamente constituyen faltas de cuidado del sujeto obligado al rendir cuentas, toda vez que dichas normas ordenan un correcto registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, presentar en tiempo los informes de campaña, cargar el informe en el Sistema Integral de Fiscalización, y exhibir toda la documentación soporte de ingresos y egresos del partido político, de conformidad con los preceptos previamente citados, tales como la realización de operaciones aritméticas incorrectas; informar de manera extemporánea la apertura de cuentas bancarias; presentación

de cheques; cifras reportadas en el formato correspondiente que no coinciden contra los saldos reportados en la balanza de comprobación, entre otros.

Esto es, se trata de una diversidad de conductas e infracciones, las cuales, aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, consistente en el adecuado control de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de manera adecuada de los recursos de los entes políticos.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos del ente político, derivadas de la revisión del Informe de los Ingresos y Gastos de Campaña en el marco del Proceso Electoral mencionado, por sí mismas constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control en la rendición de cuentas.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto, deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la

norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En éstos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

El bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por distintas conductas, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por lo que las infracciones expuestas en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistentes en los errores en la contabilidad y

formatos, así como la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de los ingresos y egresos del ente político infractor, no se acredita la vulneración o afectación al aludido bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, vulnerando el principio del adecuado control de rendición de cuentas.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables al ente político, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) el bien jurídico tutelado al vulnerar el principio, consistente en el adecuado control de rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el ente en el informe al omitir presentar en tiempo los informes de campaña.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

El ente político materia de análisis cometió pluralidad de irregularidades que se traducen en la existencia de FALTAS FORMALES, en las que se viola el mismo valor común, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Como se expuso en el inciso d), se trata de una diversidad de faltas, las cuales, aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, el adecuado control de recursos, sin que exista una afectación directa

Calificación de la falta

Para la calificación de la diversidad de infracciones, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de faltas formales, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, la presentación en tiempo los informes, la entrega del informe en el Sistema Integral de Fiscalización, de documentación soporte de ingresos y egresos del ente político infractor, de diferencias en el registro contable, entre otras, de 1326 conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia.

- Con la actualización de faltas formales no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de entes políticos, sino únicamente su puesta en peligro.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que las infracciones deben calificarse como LEVES.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por el instituto político se califican como LEVES.

Lo anterior es así, en razón de la ausencia de dolo por el ente político, adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y solo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados

En ese contexto, el ente político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el ente no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, dentro del periodo establecido, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de los entes se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio del adecuado control en la rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político, hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los entes políticos sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión al Informe en comentó del ente político, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de presentar documentación comprobatoria soporte.

Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en diversas faltas que impidieron que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el ente utilizó diversos recursos.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el sujeto obligado presentó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los

ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el ente infractor no es reincidente respecto de la conducta que aquí se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a las conductas infractoras cometidas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- Que las faltas se calificaron como LEVES.
- Que con la actualización de faltas formales, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido político, conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.
- Que el partido político no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

Ahora bien, resulta relevante advertir que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, sino solo uno de los parámetros que se consideran al momento de imponerla, debiendo atenderse a la naturaleza de las faltas implicadas, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos.

Asimismo, se trata de un elemento discrecional sobre el cual la autoridad determinará su importancia y relevancia para la fijación de la sanción, no obstante tal facultad no será arbitraria pues debe atender a las circunstancias y elementos que convergen en la comisión de las conductas que se estiman infractoras de la normatividad electoral. Al respecto, cabe mencionar el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP- 89/2007, en el cual sostiene que en ciertos casos, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para lo cual debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En consecuencia, en las faltas formales no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características mismas de la infracción, en ocasiones no permiten hacer determinable el grado de afectación que se traduciría en un monto determinado. Ilustra lo anterior, el tipo de infracciones relacionadas con la omisión de presentar documentación soporte, vulneración que hace difícil, o bien, prácticamente imposible realizar una cuantificación al momento de sancionar.

Establecido lo anterior, es válido concluir que tratándose de faltas formales, la determinación de la proporcionalidad e idoneidad de la sanción no puede estar sujeta exclusivamente al monto involucrado en las irregularidades, ni debe ser éste el único elemento primordial, pues, para tal efecto la autoridad debe apreciar el conjunto de las circunstancias (objetivas y subjetivas) que permitan establecer bajo criterios objetivos y razonables una sanción que resulte proporcional; por tanto se toma en cuenta no sólo el monto involucrado, sino diversas circunstancias como la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de las normas transgredidas; la reincidencia, la pluralidad, entre otros elementos que en conjunto permiten a la autoridad arribar a la sanción que en su opinión logre inhibir la conducta infractora.

De este modo, dichas irregularidades traen como resultado el incumplimiento de la obligación de tener un adecuado control en la rendición de cuentas en los recursos con que cuentan los sujetos obligados conforme a lo señalado en la normativa electoral.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se ha analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

[...]

Así pues, tomando en consideración las particularidades previamente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del ente político infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como ente político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

La sanción contemplada en la fracción IV no es aplicable a la materia competencia del procedimiento de mérito.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción a la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean las faltas formales se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como leves, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa y la ausencia de reincidencias, el conocimiento de las conductas sancionadas y las normas infringidas, la pluralidad de conductas; por lo que el objeto de la sanción a imponer es

evitar o fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Político cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo IEPC/CG/A-003 /2015 emitido por el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas el doce de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2015 un total de \$2'858,975.87 (dos millones ochocientos cincuenta y ocho mil novecientos setenta y cinco pesos 87/100 M.N.).

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral el oficio No. IEPC.SE.1619.2015 suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana por virtud del cual hizo del conocimiento que este Instituto Político no tiene montos pendientes de pago por concepto de multas económicas impuestas por el Consejo General de esa entidad. En este sentido se advierte que dicho instituto político no tiene saldos pendientes por saldar al mes de julio de dos mil quince

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Político Mover a Chiapas es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa que asciende a 1310 (mil trescientos diez) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos

mil quince, equivalente a \$91,831.00 (noventa y un mil ochocientos treinta y un pesos 00/100 M.N.)

De lo anterior, es evidente que la autoridad responsable, contrariamente a lo aseverado por el partido político recurrente, sí expresó de forma particularizada, acorde a las faltas cometidas, relacionadas con los fundamentos jurídicos que consideró aplicables y las razones por las cuales llegó a la conclusión de que se debía sancionar, calificar la falta e imponer la sanción atinente, en cada caso según correspondió.

De tal suerte que no asiste razón al partido político recurrente, respecto a que el Consejo General no llevó a cabo el ejercicio correspondiente, en cada caso, tanto para la calificación de la falta, así como para la correspondiente individualización, sin que el ahora recurrente aduzca concepto de agravio alguno que controvierta frontalmente las razones que se han transcrito.

En ese orden de ideas, es **infundado** el concepto de agravio en estudio.

Finalmente, el partido político recurrente aduce que las sanciones impuestas son indebidas porque la autoridad responsable determinó las respectivas sanciones con base en el monto total de las prerrogativas otorgadas a ese partido político por la autoridad administrativa electoral local, siendo que las sanciones fueron impuestas en septiembre de dos mil quince, siendo que en el caso las ministraciones que le corresponden han disminuido en un cincuenta por ciento.

A juicio de este órgano colegiado, es **infundado** el concepto de agravio, porque el partido político recurrente parte de una premisa equivocada al considerar que fue indebido que la autoridad responsable sustentó su capacidad económica en el monto total de las prerrogativas que le asignó el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal dos mil quince.

En efecto, esta Sala Superior ha sustentado en diversas ejecutorias, que la autoridad sancionadora se debe allegar de los elementos de convicción necesarios para conocer la capacidad económica de los infractores, a fin de estar en posibilidad de imponer la sanción que en Derecho corresponda.

En este sentido, la autoridad responsable tomó en consideración el Acuerdo de doce de enero de dos mil quince, identificado con la clave IEPC/CG/A-003/2015, en el cual el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas asignó al partido político local denominado Mover a Chiapas, como financiamiento público para el ejercicio fiscal dos mil quince, un monto total de \$2'858,975.87 (dos millones ochocientos cincuenta y ocho mil novecientos setenta y cinco pesos 87/100 M. N.).

Ahora bien, como se anunció, el concepto de agravio es infundado, porque la capacidad económica actual del mencionado partido político local es la asignada por el Instituto Electoral local, con independencia de los egresos de ese instituto político; por tanto, es conforme a Derecho que se

tomara en consideración el monto asignado, por concepto de financiamiento público para este año, en el Estado de Chiapas.

2. CONCLUSIONES CUATRO (4), NUEVE (9), DIEZ (10), CATORCE (14), QUINCE (15) Y DIECINUEVE (19).

El partido político aduce que respecto de las conclusiones cuatro (4), nueve (9), diez (10), catorce (14), quince (15) y diecinueve (19), no es suficiente que la autoridad responsable *sostenga* la existencia de una irregularidad, sino que es necesario hacer un análisis exhaustivo en el que refiera las circunstancias de modo tiempo y lugar en el que se desplegó la conducta infractora, relacionándolas con las disposiciones jurídicas aplicables.

A juicio de este órgano colegiado son **infundados** por una parte, e **inoperantes** por otra.

Al respecto es necesario precisar que en la resolución impugnada, respecto del tema en análisis, la autoridad responsable razonó lo siguiente.

[...]

En relación con las irregularidades identificadas en las conclusiones 4, 9, 10, 14, 15 y 19 del Dictamen Consolidado, se identificó que el sujeto obligado omitió reportar sus egresos realizados durante la campaña correspondiente al Proceso Electoral Local 2014-2015.

En el caso a estudio, las faltas corresponden diversas omisiones del sujeto obligado consistentes en haber incumplido con su obligación de garante, al omitir reportar los gastos realizados en el informe de campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, atendiendo a lo dispuesto en los en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El sujeto obligado infractor no reportó en el Informe de campaña el egreso relativo a no reportar los gastos correspondientes en el informe de campaña. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

Descripción de las Irregularidades observadas
4. El PMCH omitió reportar gastos por concepto de 1 manta y 2 muros que beneficiaron una candidata al cargo de Diputada Local, valuados en \$2,649.99
9. El PMCH omitió reportar 9 panorámicos 29 muros y 25 mantas que beneficiaron a candidatos al cargo de Ayuntamiento, valuados en \$189,399.75
10. El PMCH omitió reportar gastos por concepto de lonas, sillas, baños móviles, equipo de sonido y cantantes que beneficiaron a candidatos al cargo de Ayuntamiento, valuados en \$83,957.60
14. El PMCH omitió reportar 3 panorámicos, 16 muros y 1 manta que beneficiaron a candidatos al cargo de Diputado Local y Ayuntamiento, valuados en \$51,049.99
15. El PMCH omitió reportar 2 Spots de Radio y 2 Spots de T.V. que beneficiaron a candidatos al cargo de Diputado Local y Ayuntamiento, valuados en \$132,240.00
19. El PMCH omitió reportar los gastos de la Jornada Electoral por apoyo a representantes de casilla por un monto de \$2,050.00

Como se describe en el cuadro que antecede, existe diversidad de conductas realizadas por el Sujeto Obligado por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna ("Descripción de las Irregularidades observadas") del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone el modo de llevar a cabo la violación a los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: La irregularidad atribuida al Partido Mover a Chiapas surgió de la revisión del Informe de Ingresos y Egresos de campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015.

Lugar: Las irregularidades se actualizaron en el estado de Chiapas.

[...]

De la parte trasunta de la resolución, se constata que, contrariamente a lo que aduce el partido político recurrente, la

autoridad responsable, en cada una de las conclusiones, sí señaló las circunstancias de modo tiempo y lugar, a fin de imponer cada una de las sanciones, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

Por otra parte son **inoperantes** los mencionados conceptos de agravio porque de la lectura íntegra del ocurso de demanda, se observa que se limita a aducir de forma genérica y vaga los conceptos de agravio que han quedado resumidos en este apartado, sin que en cada caso concreto aduzca las razones particulares ni controvierta las consideraciones de la autoridad resolutora, respecto de las circunstancias de modo tiempo y lugar que consideró la autoridad responsable.

X. IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES.

El partido político recurrente aduce que la autoridad responsable, en cada una de las conclusiones, de manera indebida le impuso diversas multas, sin la debida fundamentación y motivación.

Lo anterior, dado que en su concepto, al imponer la sanción correspondiente a cada una de las conclusiones, sólo señala que el monto de las multas que están determinadas conforme al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, pero no señala a cuánto asciende esa cantidad.

A juicio de esta Sala Superior el concepto de agravio es **infundado**, debido a que en el considerando número dieciocho (18), de la resolución impugnada, la autoridad responsable determinó que para efecto de individualizar e imponer la

sanción correspondiente, se debía de observar lo previsto en las Leyes Generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que para cuantificar la cantidad a la que ascendía la sanción impuesta se haría considerando el monto del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para lo cual precisó que este equivale a \$70.10 (setenta pesos 10/100 M.N.).

Para mayor claridad se transcribe la parte atinente.

[...]

Al efecto, para la individualización e imposición de las sanciones se observará lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y reglas locales -prevaleciendo las Leyes Generales, por lo que de conformidad con lo anterior, el salario mínimo general aplicable será el vigente en 2015 en el Distrito Federal, el cual forma parte de la zona económica A del país y equivale a \$70.10 (setenta pesos 10/100 M.N.).

[...]

Aunado a lo anterior, se debe destacar que tal determinación es conforme a Derecho ya que en términos de lo previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las infracciones en las que incurran los partidos políticos, entre otros supuestos, serán sancionadas con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

Finalmente el partido político aduce que la autoridad responsable omitió señalar el Diario Oficial de la Federación que consultó para determinar el monto que corresponde al salario mínimo o la fuente legal.

Este órgano colegiado considera que el concepto de agravio es **inoperante**, dado que es del conocimiento público que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos emitió, de conformidad con el artículo 123, apartado A), fracción VII, de la Constitución federal, la resolución *“que revisa los salarios mínimos generales y profesionales vigentes desde el 1 de enero de 2015 y establece los que habrán de regir a partir del 1 de abril de 2015”*, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil quince y en la que se estableció el monto del salario mínimo general vigente correspondiente a cada área geográfica.

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, dado que el monto del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal es del conocimiento público, ya que como se mencionó, fue publicado en el citado medio de comunicación, es intrascendente que la autoridad responsable no haya precisado de manera particular la fecha del Diario Oficial debido a que no genera incertidumbre jurídica respecto del monto aplicable al caso concreto.

TERCERO. Efectos. Toda vez que el concepto de agravio relativo a la falta de certeza en el sistema integral de fiscalización (SIF), y en específico respecto a la conclusión 13 (trece) consistente en que el partido político apelante omitió presentar recibos de aportaciones de militantes en efectivo, fichas de depósito e identificación oficial de los aportantes, que permitan conocer el origen de los recursos obtenidos por un importe de **\$698,114.50**, ha sido fundado, lo procedente conforme a Derecho es **revocar** la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación, y **ordenar** al Consejo General

del Instituto Nacional Electoral que, de inmediato, emita una nueva, en la que valore las pruebas ofrecidas por el partido político recurrente, y que han sido precisadas en el apartado correspondiente, y en plenitud de atribuciones, determine lo que en Derecho corresponda, en el sentido de determinar si los elementos de prueba fueron presentados ante esa autoridad, en tiempo y forma, así como exponer las razones particulares por las cuales, en su caso, serán o no objeto de análisis. De ser procedente reindividualice la sanción.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida, por las consideraciones y para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE: **por correo certificado** al partido político recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 28, 29, y 48, párrafo 1, incisos a), b) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente el Magistrado

Manuel González Oropeza. La Secretaria General de Acuerdos
autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO