

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-135/2016

**RECORRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SECRETARIOS:** HÉCTOR DANIEL  
GARCÍA FIGUEROA, CARLOS  
ANTONIO NERI CARRILLO Y  
NANCY CORREA ALFARO

Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil dieciséis.

**V I S T O S**, los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-135/2016**, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional contra 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 respecto de los Ingresos y Gastos de los candidatos de los Partidos Políticos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Extraordinario 2015-2016 en el Estado de Colima*, identificada con el número **INE/CG85/2016**; y

**R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De lo narrado por el apelante en su demanda y del contenido de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

**1. Determinación de la Sala Superior.** El veintidós de octubre de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-678/2015 y acumulado**, determinó **revocar** la sentencia del Tribunal Electoral estatal en los juicios de inconformidad acumulados al expediente **JI/01/2015**, así como el dictamen relativo al cómputo final, calificación y declaración de validez de la elección de Gobernador del Estado de Colima.

**2. Organización de la elección extraordinaria.** En cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior, el treinta de octubre de dos mil quince, mediante acuerdo **INE/CG902/2015**, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral asumió directamente la organización de la elección y dio inicio a la realización de las actividades inherentes a la elección extraordinaria de Gobernador en el Estado de Colima.

**3. Determinación del Congreso del Estado de Colima.** El cuatro de noviembre de dos mil quince, el Congreso del Estado de Colima emitió la convocatoria para la celebración de la elección extraordinaria de Gobernador en la entidad federativa.

**4. Inicio del proceso electoral extraordinario.** El once de noviembre siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el calendario integral para la elección

extraordinaria, el cual dio inicio el once de noviembre de dos mil quince.

**5. Jornada electoral y declaración de validez de la elección.** El diecisiete de enero del año que transcurre, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir al Gobernador del Estado de Colima.

El diez de febrero siguiente, la Sala Superior de este Tribunal Electoral emitió la declaración de validez de la elección.

**6. Dictamen consolidado.** Una vez integrado el Dictamen Consolidado, la Unidad Técnica de Fiscalización elaboró el Proyecto de Resolución respectivo, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización, en sesión extraordinaria de dieciséis de febrero de dos mil dieciséis.

**7. Resolución controvertida.** El veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la *Resolución respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña respecto de los ingresos y gastos de los candidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local extraordinario 2015-2016 en el Estado de Colima*, identificada con el número **INE/CG85/2016**.

**II. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, la parte recurrente interpuso recurso de apelación el tres de marzo siguiente, ante la Secretaría Ejecutiva del citado organismo Nacional Electoral.

**III. Trámite y sustanciación.** El diez de marzo del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el oficio **INE/SCG/0368/2016**, signado por el Secretario General del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió la documentación atinente al presente medio de impugnación.

**IV. Turno.** En la propia fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-135/2016**, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Presidente actuando como instructor radicó, admitió la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia, la que se pronuncia al tenor de los siguientes.

## **C O N S I D E R A N D O S**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de una resolución de un órgano central del Instituto Nacional Electoral.

**SEGUNDO. Procedibilidad.** Se cumplen los presupuestos procesales y los requisitos atinentes, como enseguida se explica:

**I. Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre del apelante, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que causa el acto cuestionado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas; y se asienta el nombre y firma de quien promueve en representación del enjuiciante.

**II. Oportunidad.** Se cumple con este requisito porque la resolución impugnada fue emitida el veintiséis de febrero de este año y la demanda se presentó al cuarto día hábil siguiente, esto es, el tres de marzo, descontando sábado veintisiete y domingo veintiocho de febrero por haber sido inhábiles, en términos de lo previsto por el artículo 7, párrafo, 2, ya que el pasado once de febrero culminó el proceso electoral extraordinario en el Estado de Colima.

**III. Legitimación y personería.** El recurso lo interpone un partido político a través de su representante acreditado ante el Consejo General responsable, a fin de impugnar una resolución que estima vulnera derechos constitucionales de los partidos

políticos que integraron la Coalición, conformada por el Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y Partido del Trabajo, para el proceso electoral extraordinario dos mil quince-dos mil dieciséis.

**IV. Interés Jurídico.** Se cumple con ello porque al apelante le fueron impuestas sanciones que estima contrarias al orden jurídico.

**V. Definitividad.** Se satisface el requisito de mérito, ya que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de apelación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado.

Por tanto, al estar satisfechos los requisitos legales de procedencia del recurso de apelación y no advertirse alguna causal de improcedencia, a continuación se realizará el estudio de fondo.

**TERCERO. Temáticas de los motivos de inconformidad.** Los agravios planteados por el Partido Revolucionario Institucional permiten identificar los siguientes temas:

- Inconstitucionalidad de los incisos a) y f), numeral 1, del artículo 28, del Reglamento de Fiscalización, en el texto vigente en dos mil quince, por ser el momento de su aplicación, teniendo en consideración que el proceso electoral extraordinario en el Estado de Colima inició el once de noviembre de dos mil quince.

- Vulneración a la garantía de audiencia, de que previo a la a aprobación del dictamen se le debió haber llamado al proceso con el propósito de permitirle alegar y probar lo que a su interés convenía.

- Violación al debido proceso porque no se le informó la prevalencia de las subvaluaciones y sobrevaluaciones, ni la metodología y valores utilizados en la conformación de la “matriz de precios”, previo a sancionarlo.

- Violación al principio de exhaustividad en relación a toda la documentación exhibida con los informes de campañas por falta de su valoración.

- Falta de congruencia en la justipreciación que llevó a cabo con motivo de la revisión de los informes presentados en la elección extraordinaria con respecto a los comicios ordinarios, ambos celebrados en el Estado de Colima para elegir Gobernador de la entidad.

- Indebida determinación con base en los cuestionarios levantados por la autoridad respecto a que el partido no subsanó la conclusión referente a los representantes generales y de casilla que estuvieron presentes el día de la jornada electoral (**conclusión 14**).

- Indebida elaboración de las matrices de precios con base en las cuales se tuvo por acreditada la sobre y/o sub evaluación de los gastos reportados en diarios (**conclusiones 7 y 18**), espectaculares (**conclusión 19**), manejo de redes sociales en

internet (**conclusión 20**) y gastos de producción de promocionales en radio y televisión (**conclusión 21**).

**CUARTO. Estudio de fondo.** Por razón de método los conceptos de agravio serán analizados en el orden en que quedó sintetizado ateniendo a la temática que se plantea.

**1. Inconstitucionalidad de los incisos a) y f), numeral 1, del artículo 28, del Reglamento de Fiscalización, en el texto vigente en dos mil quince, por ser el momento de su aplicación, teniendo en consideración que el proceso electoral extraordinario en el Estado de Colima inició el once de noviembre de dos mil quince.**

El recurrente plantea como motivo de disenso, la inconstitucionalidad de los incisos a) y f), numeral 1, del artículo 28, del Reglamento de Fiscalización, que establecen el procedimiento para determinar la subvaluación o sobrevaluación para el caso de gastos reportados identificados en el marco de la revisión de los informes de precampaña o campaña, por considerar que vulneran los artículos 1º, 5º, 25 y 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al apartarse de los principios *pro personae*, libertad de comercio - prevista en el artículo 5º, que prevé que cualquier persona física o moral se dedique a la profesión industria, comercio o trabajo, siendo éstos ilícitos-, certeza, seguridad jurídica y equidad.

De ese modo, el Partido Revolucionario Institucional estima que el proceder del Consejo General del Instituto Nacional Electoral al expedir esas normas atenta contra las libertades de comercio y los principios de competitividad y concurrencia contenidos en los párrafos primero, tercero y noveno del artículo



25, constitucional y 26 A, primer párrafo, relativos a la actividad económica, así como al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, por lo que al arrogarse esa atribución, confunde su mandato constitucional previsto en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, y se subroga o sustituye en una autoridad de competencia económica, con lo cual excede facultades.

Para realizar el estudio de inconstitucionalidad de las porciones normativas que alega el recurrente, atinentes a los incisos a) y f), numeral 1, del artículo 28, del Reglamento de Fiscalización, es menester precisar el contenido de tales disposiciones, el cual es el siguiente:

**Artículo 28.**

**Determinación de sub valuaciones o sobre valuaciones**

**1. Para que un gasto sea considerado como sub valuado o sobre valuado, se estará a lo siguiente:**

**a) Con base en los criterios de valuación dispuestos en el artículo 27 y en el numeral 7 del artículo 25 del presente Reglamento, la Unidad Técnica deberá identificar gastos cuyo valor reportado sea inferior o superior en un tercio, en relación con los determinados a través del criterio de valuación.**

b) La Unidad Técnica deberá identificar cuando menos la fecha de contratación de la operación, la fecha y condiciones de pago, las garantías, las características específicas de los bienes o servicios, el volumen de la operación y la ubicación geográfica.

c) Si prevalece la sub valuación o sobre valuación, se notificará a los sujetos obligados los diferenciales determinados, así como la información base para la determinación del valor con la que cuente la Unidad Técnica.

d) Si derivado de la respuesta, los sujetos obligados no proporcionan evidencia documental que explique o desvirtúe los criterios de valuación notificados por la Unidad Técnica, se procederá a su sanción.

e) Para el caso de gastos identificados en el marco de la revisión de la operación ordinaria, el diferencial obtenido de una sub valuación será considerado como ingreso de origen prohibido y el diferencial originado de una sobre valuación, se considerará como erogación sin objeto partidista, y

**f) Para el caso de gastos identificados en el marco de la revisión de los informes de precampaña o campaña, además de que el diferencial obtenido de una sub valuación será considerado como ingreso de origen prohibido y el diferencial originado de una sobre valuación, se considerará como erogación sin objeto partidista, los valores determinados deberán ser reconocidos en los informes de precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes, según corresponda.**

2. Con base en la información determinada por la Unidad Técnica descrita en el inciso c) del numeral 1, del artículo 27, la Comisión establecerá, con base en la materialidad de las operaciones, las pruebas a realizar y con ello definirá los criterios para la selección de las muestras.

Ahora, el contenido de los preceptos constitucionales con los que el recurrente considera se apartan los incisos a) y f), numeral 1, del artículo 28, del Reglamento de Fiscalización, con la atribución prevista en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), de la Ley Fundamental son los artículos 1º, 5º, 25 y 26, de la propia Carta Magna.

Los preceptos invocados son del siguiente tenor:

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

[...]

**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador,

y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

[...]

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

**Artículo 26. A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades necesarias para regular la captación,

procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

**C.** El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán

sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

De los artículos trasuntos se desprende, en lo que interesa:

- Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

- Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sea lícita.

- Compete al Estado la rectoría del desarrollo nacional, y para garantizar que éste sea integral y sustentable, debe fortalecer entre otros, la competitividad –entendida como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo- a fin de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas.

- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima, entre otros, competitividad al crecimiento de la economía.

Ahora, debe indicarse que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, cuya función estatal es la organización de las elecciones federales que tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, de acuerdo con el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 29, párrafo 1 y 30, párrafo 2, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese tenor, debe señalarse que el vigente diseño del régimen electoral nacional, derivado de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, y como consecuencia de la nueva legislación ordinaria, publicada el veintitrés de mayo siguiente, estableció un sistema de reglas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y los candidatos.

A partir de aludida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció 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, la Base V, apartado B, párrafo tercero, del mencionado numeral constitucional, dispone lo siguiente:

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.

En esa lógica, 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, 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 ese contexto, de las normas trasuntas se obtiene que el Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que en la Ley se deben establecer los procedimientos para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

En este tenor, también estableció los lineamientos generales que se deben observar en la fiscalización respectiva, entre los cuales destaca que debe llevarse a cabo de manera oportuna, mediante los procedimientos que garanticen que se realice de forma expedita, a fin de dotar de certeza al origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidatos independientes que participan en un determinado procedimiento electoral, lo cual garantiza, por una parte, que contiendan en condiciones de equidad y exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos y, por otra parte, que

la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida en beneficio de algún partido político, coalición o candidato.

Lo anterior da vigencia y efectividad al sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos en los que, entre otros, se exceda el gasto de campaña en un 5% –cinco por ciento- del monto total autorizado para una elección determinada, el cual debe ser acreditado de manera objetiva y material, en cuyo caso se presumirá que la violación es determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor a 5% -cinco por ciento-, conforme a lo previsto en el 41, párrafo segundo, Base VI, de la Norma Fundamental, a partir de la señalada reforma constitucional.

Asimismo, se previó por el aludido Poder Reformador constitucional, que en la **Ley se deben establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de 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 la materia.

En acatamiento al mandamiento 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.

Así, en lo que interesa, en la *Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se expuso lo siguiente:

#### 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 el contexto apuntado, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, el Congreso de la Unión expidió la 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 atinente, **se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo 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.**

De ese modo, el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para 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 mencionado Instituto Electoral, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de los deberes de éstos en materia de fiscalización.**

Por su parte, el artículo 60, de la Ley General de Partidos Políticos establece las reglas del sistema de contabilidad aplicables a los partidos políticos, entre los que destaca lo establecido en el párrafo 1, inciso j), en el que se prevé que se deberán 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; asimismo, se prevé que el sistema de contabilidad se desplegará a través de una plataforma informática que contará con dispositivos de seguridad, para que los partidos políticos realicen su registro contable en línea.

En el tenor descrito, conforme a lo dispuesto en el artículo 59, de la citada Ley General en cita, cada partido político será responsable de su contabilidad y de las operaciones contables.

De lo anterior se constata que el nuevo modelo de fiscalización denota como características que deba ser en tiempo real en un sistema informático en línea, a fin de que se genere información financiera y de ejecución presupuestaria auténtica que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

En la lógica señalada, también debe precisarse que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con la facultad reglamentaria para implementar mecanismos que contribuyan al desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales conforme a lo siguiente.

La facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales se circunscribe al **principio de reserva de ley**, el cual consiste en que de la ley debe desprenderse la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, de modo que la fuente secundaria provea lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento la autoridad que ejerza la aludida facultad llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

Así, el principio de **jerarquía normativa** se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal, lo anterior significa que la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico y al reglamento sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión.

En el tenor apuntado, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que la ley regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para cumplirla.

De ese modo, resulta válido admitir que mediante un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen,



siempre y cuando encuentren soporte o respaldo normativo en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal.

En lo atinente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia identificada con la clave **P./J. 30/2007**, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en la página 1515 del tomo XXV, mayo de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, ha establecido lo siguiente:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los **principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica**. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral en ejercicio de su facultad reglamentaria prevista en los artículos 44,

párrafo 1, incisos ii) y jj) y 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitió el Reglamento de Fiscalización.

Así, en el artículo 28, del reglamento reclamado, se estableció, entre otros aspectos, criterios de evaluación para identificar gastos cuyo valor reportado sea inferior o superior a un tercio, en relación con los determinados por la autoridad a través de criterios de valuación.

También se dispuso que para el caso de gastos identificados en el marco de la revisión de los informes de precampaña o campaña, que el diferencial obtenido de una sub valuación se consideraría como ingreso de origen prohibido y el diferencial originado de una sobre valuación, como erogación sin objeto partidista.

Las porciones normativas impugnadas no vulneran los artículos constitucionales invocados por el apelante, en tanto no limitan la libertad de trabajo, de comercio, y tampoco autorizan al Instituto Nacional Electoral a erigirse en una autoridad reguladora de precios, por lo que de ese modo, no transgreden los derechos humanos de los gobernados.

En efecto, las disposiciones cuya falta de regularidad constitucional se hace valer, por el contrario, tienen sustento en la facultad fiscalizadora prevista en el artículo 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se concede al Instituto Nacional Electoral fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y las campañas de los candidatos,

determinando que será la ley la que desarrolla las atribuciones para realizar tal función, así como la definición de los órganos técnicos que serán responsables de efectuar las revisiones e instruir los procedimientos concernientes a las infracciones en materia de fiscalización del origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos.

En consonancia con el precepto constitucional invocado, los artículos 59, 60 y 61, de la Ley General de Partidos Políticos, por un lado, imponen a los institutos políticos de llevar a cabo la responsabilidad su contabilidad y la operación del sistema contable, como también el cumplimiento de las disposiciones de la ley y de las disposiciones que en la materia emitan el Consejo General y la Comisión de Fiscalización.

De las características y obligaciones que se mandatan a los partidos políticos, se observa que tienen por finalidad que su sistema contable sea transparente y permita verificar el origen, uso y destino de los recursos que utilizan, mediante la documentación que refleja en forma auténtica las operaciones que lleven a cabo.

Ahora, la disposición reglamentaria que se controvierte no excede la facultad que tiene el Instituto Nacional Electoral para desarrollar en un Reglamento las disposiciones legales, en tanto se apegan a las facultades que en materia de fiscalización confiere la ley a la autoridad responsable.

De esa forma, la circunstancia de que en la norma reglamentaria se autorice a establecer criterios de valuación, con

el propósito de verificar que los gastos reportados se ajusten a la legalidad y se sustenten en documentación que revele precios reales, esto es, que correspondan a las erogaciones efectivamente solventadas.

De ahí que la circunstancia de que con tal propósito se contemple la posibilidad de elaborar matrices de precios soportadas en criterios de valuación de bienes y servicios no constituye una razón para estimar que la autoridad se erija en reguladora de precios.

En ese sentido, la consecuencia de que con base en el registro de las operaciones de gastos reportados por los partidos políticos, a partir de las matrices de precios elaboradas, se determine que existe una sobre o sub valuación, tampoco transgrede los derechos humanos aducidos por el apelante (libertad de trabajo y de comercio).

Lo anterior, porque se trata de la consecuencia de tener por acreditado que existe una sobre o sub valuación en los precios reportados.

Para lo cual es importante resaltar, que tales matrices se sustentan en criterios objetivos y valores razonables, los cuales se obtienen a partir de un procedimiento que posibilita determinar valores que se acercan a los mercados de precios, atendiendo a la comparación de bienes y servicios homogéneos en sus características, condiciones de uso y beneficio, componentes comparables, zonas geográficas, temporalidad, entre otros.

Lo cual, se lleva a cabo teniendo en consideración mercados de precios, catálogo de precios, precios de referencia, precios reportados por todos los sujetos obligados, precios obtenidos por el registro nacional de proveedores, cotizaciones, etc.

En la lógica expuesta, no asiste la razón al actor cuando aduce que deviene inconstitucional el que, una vez determinado que existe sobre valuación se considere que existen rogaciones con fines no partidistas, o bien, que determinada la sub valuación ello dará lugar a que se considere que existe por la parte excedente un ingreso de origen prohibido o no identificado.

Esto porque se trata de una presunción que en principio, tiene su origen en el ejercicio de una facultad fiscalizadora respecto de una operación que se aprecia irregular, la cual, se traduce en una infracción, aunado a que puede ser desvirtuada por los sujetos obligados, mediante el ofrecimiento de pruebas o de elementos, incluso de índole argumentativo, tendentes a demostrar la autenticidad de su operación, o bien, a destruir las matrices de precios con base en las cuales la autoridad determinó la sobre o sub valuación por estar elaboradas fuera de la legalidad.

Conforme a lo expuesto, la Sala Superior considera que las porciones normativas **no se apartan** de la regularidad constitucional.

- 2. Vulneración a la garantía de audiencia, de que previo a la a aprobación del dictamen se le debió haber llamado al proceso con el propósito de permitirle alegar y probar lo que a su interés convenía.**

El disenso en examen se califica **infundado**.

La calificativa apuntada obedece a que el instituto político parte de la premisa inexacta de que previo a la aprobación del Dictamen consolidado por el Consejo General debe concedérsele garantía de audiencia, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80, de la Ley General de Partidos Políticos, tal derecho se colma a través del oficio de errores y omisiones que se hace de su conocimiento en el periodo de ajustes, con el propósito de que haga valer las aclaraciones, rectificaciones o subsane las inconsistencias, errores u omisiones que hayan sido detectados por la autoridad.

Lo expuesto se señala al margen de que en todo caso la garantía de audiencia que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, de la Ley Suprema debe otorgarse a los gobernados, en todo caso, se trata de un derecho que se tutela en el recurso de apelación que interpone para inconformarse por las sanciones que le fueron impuestas, toda vez que ante esta instancia jurisdiccional, el instituto político apelante tuvo la oportunidad de hacer valer los agravios que estima le causa la resolución impugnada, así como ofrecer pruebas tendentes a demostrar el indebido actuar de la autoridad.

**3. Violación al debido proceso porque no se le informó la prevalencia de las subvaluaciones y sobrevaluaciones, ni la metodología y valores utilizados en la conformación de la “matriz de precios”, previo a sancionarlo.**

En concepto de la Sala Superior, el disenso reseñado deviene **infundado**.

Lo anterior, porque ante una posible sobre o sub valuación, se notifica en la fase de ajustes al sujeto obligado, con el propósito de que aclare y aporte las pruebas que a su derecho convenga.

Para tales efectos, junto con el oficio de errores y omisiones se hacen de su conocimiento las matrices de precios elaboradas a través del procedimiento previsto en los artículos, 25, 27 y 28, del Reglamento de Fiscalización.

Una vez que el instituto político da respuesta al precitado oficio de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora determina si la presunta irregularidad detectada queda subsanada o si por el contrario permanece.

Así, la prevalencia de la sobre o sub valuación, se establece en el dictamen consolidado, el cual debe someterse a la aprobación del Consejo General.

De ese modo, se obtiene que es cuando se emite el acuerdo mediante el cual se aprueba el Dictamen consolidado cuando surge la obligación de notificar su decisión respecto a si prevalece la sobre o sub valuación, así como la sanción que en su caso, le imponga.

Lo expuesto revela, que opuestamente a lo alegado no existe la vulneración al debido proceso que aduce el partido, toda vez que a través de la resolución que ahora combate, se le hizo saber,

la prevalencia de la sobre y/o sub valuación que la autoridad detectó.

**4. Violación al principio de exhaustividad en relación a toda la documentación exhibida con los informes de campañas por falta de su valoración.**

El agravio sintetizado se desestima en virtud de que omite precisar las pruebas que la autoridad dejó de valorar, así como las conclusiones en las que la responsable faltó al deber de justipreciar los elementos de convicción que aportó con objeto de evidenciar que llevó a cabo el oportuno y debido reporte de las operaciones contables que efectuó.

De ese modo, este órgano jurisdiccional no puede llevar a cabo un estudio oficioso en relación a todas las probanzas que pudo aportar respecto de todas aquellas conclusiones en las que se tuvo por acreditado que el Instituto político cometió una conducta infractora.

**5. Falta de congruencia en la justipreciación que llevó a cabo con motivo de la revisión de los informes presentados en la elección extraordinaria con respecto a los comicios ordinarios, ambos celebrados en el Estado de Colima para elegir Gobernador de la entidad.**

El agravio se desestima, dada la forma genérica en que se confecciona, toda vez que se abstiene de señalar los casos y pruebas de las erogaciones que llevó a cabo en el proceso electoral ordinario, los cuales, no obstante la aducida similitud que tienen con los gastos que realizó en la elección extraordinaria, ahora son estimados por la autoridad como sobre o sub valuados.



En efecto, ello se sostiene, porque además de que en el presente asunto el partido apelante se abstiene de ofrecer pruebas al omitir especificar los gastos a que refiere, así como las razones por las que estima se trata de gastos idénticos en dos procesos electorales, la autoridad los observó de manera diferenciada, con lo que impide a este órgano jurisdiccional llevar a cabo un posible comparativo a fin de apreciar la valoración diferenciada a la que refiere.

**6. Indebida determinación con base en los cuestionarios levantados por la autoridad respecto a que el partido no subsanó la conclusión referente a los representantes generales y de casilla que estuvieron presentes el día de la jornada electoral (conclusión 14).**

El recurrente señala que los gastos relativos a la estructura partidista de campaña realizados en el proceso de la elección extraordinaria de Colima, los partidos políticos adquirieron la obligación relativa a reportar las erogaciones que se hubiesen realizado a virtud de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla por concepto de remuneración o apoyo económico para comida, transporte, o cualquier otro gasto vinculado a tareas desplegadas con el día de la jornada electoral.

Sostiene que, en atención a las observaciones realizadas por la autoridad electoral fiscalizadora, relativa a los gastos no reportados realizados con motivo de la jornada electoral, el apelante manifestó que no se habían llevado a cabo erogaciones durante la jornada electoral celebrada el diecisiete de enero del dos mil dieciséis.

En ese tenor, el recurrente expone que la Unidad de Fiscalización aplicó una técnica de investigación que consistió en obtener información de las personas que fungieron como representantes del citado partido en las mesas directivas de casilla encuestadas, mediante el uso de cuestionarios diseñados en forma previa para la obtención de la información específica; no obstante, que la normatividad electoral no hace referencia a la aplicación de una encuesta, si no a la facultad de realizar verificaciones y circularizaciones a los representantes generales y de casilla a efecto de corroborar lo informado por los partidos políticos; por tanto, la autoridad responsable debió apegarse a lo establecido en el Reglamento de Fiscalización en relación a las visitas de verificación.

En ese sentido, estima que el actuar de la autoridad fiscalizadora de llevar a cabo visitas y levantar cuestionarios a los representantes generales y de mesas directivas de casilla resulta un acto que se aparta de la legalidad, porque del análisis del documento en Excel que le fue proporcionado y el cual se adjuntó al Dictamen Contable y a la resolución impugnada, se observa que no se describe el método para realizar la encuesta, ya que sólo contiene los resultados detectados y con base en ello la autoridad fiscalizadora electoral determinó que se actualizaba la irregularidad atinente a la falta de reportar los gastos efectuados, sin expresar las razones que fundamenten y motiven su decisión, vulnerado con ello por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A juicio de esta Sala Superior los conceptos de agravios son **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará su financiamiento y campañas electorales; asimismo, prevé que será la propia ley la que establezca los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; de igual forma, dispone que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impondrá las sanciones conducentes por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, precisa que la ley desarrollará las atribuciones de la autoridad administrativa electoral nacional para la realización de tal función, así como la definición de los órganos técnicos responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Con base en lo anterior, los artículos 190 y 192, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que 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 y través de la Unidad Técnica de Fiscalización; asimismo, que se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos en el propio ordenamiento, así como con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

El artículo 80, apartado 1, inciso d), de este último ordenamiento establece el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de gastos de campaña, conforme con el cual, al concluir la señalada revisión, la Unidad Técnica de Fiscalización elabora un dictamen consolidado y propuesta de resolución que pone a consideración de la Comisión de Fiscalización para que una vez que lo apruebe los presente al Consejo General.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 190, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por la propia ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos; además la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto por conducto de la Comisión de Fiscalización.

El artículo 192, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales indica que el Consejo General del INE ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización.

Entre sus facultades, el inciso e) contempla la de supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.

Además, cabe resaltar que el artículo invocado en su inciso g), establece la facultad de ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

El artículo 196, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la Unidad Técnica de Fiscalización 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 dichos institutos políticos.

Por su parte, el artículo 199, párrafo 1, inciso b), del propio ordenamiento, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 199, párrafo 1, incisos c), e) y g), de la Ley General en cita, preceptúa que corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización vigilar que los recursos de los Partidos Políticos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos; así como requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria

de cualquier otro aspecto vinculado a ellos, aunado a que se deben 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.

Al respecto, el párrafo 1, inciso c), del artículo 427, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la Comisión de Fiscalización, tendrá la facultad, entre otras, de ordenar visitas de verificación a los aspirantes y candidatos independientes con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

Por su parte, el artículo 298, del Reglamento de Fiscalización, dispone que la visita de verificación es la diligencia de carácter administrativo que ordena la Comisión, la cual tiene por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes.

Ahora, lo **infundado** del agravio radica en que el recurrente parte de la premisa inexacta de que para ejercer su facultad de verificación a fin de obtener información respecto a los gastos efectuados a los representantes generales y en las mesas directivas de casilla a través de un cuestionario al que le denomina “encuestas”, la autoridad fiscalizadora tuvo que describir el método empleado y aportar un formato específico para realizarlas, toda vez que la norma legal y reglamentaria en la materia no establecen tales requisitos o exigen un formato en específico y con ciertas características para su realización, como

es la descripción de un método para efectuar el cuestionario o encuesta, basta que en la diligencia se cumplan las formalidades mínimas de las visitas de verificación.

Cabe mencionar que los partidos políticos son entidades colectivas producto del ejercicio del derecho de asociación en materia política, reconocido en los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, por parte de ciudadanos que desean participar en forma pacífica en los asuntos públicos del país, y se organizan para constituir éstos. Luego, por su génesis y fin primordial son entes de interés público.

Derivado de su conformación y fines, no es posible incorporarlos en forma plena a la estructura gubernamental, de modo que a su interior, pueda regírseles con la exactitud de las entidades públicas. De esa forma se está frente a organizaciones complejas y dotadas de los mecanismos de regulación de su vida interna.

Esta ubicación dual en el orden de la juridicidad (como ente autónomo y de interés público) encuentra armonía con la deontología que su propio desarrollo les ha dado, para erigirlos conscientemente, como agentes del Estado, que necesitan actuar bajo un principio de libertad hacia su interior y responsabilidad hacia el exterior.

El carácter de interés público que se reconoce a los partidos políticos, hizo necesario al Estado contemplar en el orden jurídico

la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana, circunscritos siempre a los principios de legalidad, equidad e igualdad. Esta condición, sustenta el marco de derechos y obligaciones que constitucionalmente se ha conferido a los partidos políticos, entre ellos, lo relativo a su financiamiento.

Este modelo de financiamiento cumple con tres objetivos fundamentales:

a) Lograr y mantener que los partidos políticos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales, que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional;

b) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia política, y

**c) Lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, sean contabilizadas y sean fiscalizables a través de vías transparentes y conocidas, en concordancia con su naturaleza de entidades de interés público.**

En esas condiciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, tales entes deben presentar informes de precampaña y campaña, señalando que los precandidatos y



candidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos son responsables, entre otras cuestiones, de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

De los preceptos invocados se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización respecto a sus ingresos y egresos, sin que a tal fin trascienda si el origen de los recursos público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, y los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos.

En esa línea, el numeral 9, del citado precepto reglamentario, prevé que los precandidatos y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña ejercidos, los recursos recibidos y destinados a su precampaña o campaña, así como entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

Por tanto, la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por objeto constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de

los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

El actuar de la autoridad fiscalizadora electoral no se limita al análisis y valoración de los argumentos y elementos de prueba provistos por el partido político en su informe respectivo, sino que válidamente puede ordenar la realización de diligencias de verificación para mejor proveer y allegarse de elementos que estime necesarios para dar legal cauce a la investigación y/o revisión de los recursos utilizados por los partidos y, en consecuencia, esclarecer la situación jurídica que se plantea.

Lo anterior es así, toda vez que en el proceso de investigación y verificación de los recursos, la autoridad tendrá que sopesar el posible vínculo de inmediatez entre los indicios originales y los nuevos que resulten.

En este aspecto, la relación que guardan entre sí los hechos verificados, de manera que si se produce entre ellos un nexo directo, inmediato y natural, esto denotará que la averiguación transita por camino sólido y que la línea de investigación y verificación se ha extendido, con posibilidades de construir la cadena fáctica cuando se considere que algún recurso no fue reportado en el informe respectivo, por lo cual, a partir de los nuevos elementos, se pueden decretar nuevas diligencias en la indagatoria tendientes a descubrir los eslabones inmediatos, con lo cual se dará pauta a la continuación de la investigación y verificación a través de reportes de auditoría, hasta que ya no se

encuentren datos vinculados a la línea de investigación y verificación iniciada.

De esta forma, la autoridad fiscalizadora electoral, tratándose de la revisión de los informes de campaña vinculados con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, debe llevar a cabo una investigación y/o verificación seria, imparcial, exhaustiva, y por tanto, efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la comprobación de los gastos reportados.

Es menester mencionar que las visitas de verificación son actos administrativos, a partir de los cuales, la Comisión de Fiscalización ejerce su facultad de corroborar el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y la veracidad de sus informes. En este sentido, en conformidad con el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son actos de molestia que deben estar debidamente fundados y motivados.

No obstante, ni el artículo constitucional en cita ni precepto alguno de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni del Reglamento de Fiscalización, establecen la obligación de prever o describir un método o incorporar ciertas características específicas en los formatos para realizar cuestionarios o encuestas al sujeto obligado para la realización de las visitas de verificación para obtener información de los representantes de los partidos.

En la lógica expuesta, la inexistencia de un método específico y el carácter sorpresivo y espontáneo con que la visita

debe realizarse son factores fundamentales para que el sitio o persona a visitar no sea alineado ni se haga desaparecer o alterar la información respectiva, temporalmente y en forma artificiosa, los actos que constituyan infracciones a la legislación electoral; máxime cuando las materias de verificación son bienes jurídicos tutelados de carácter constitucional y legal al tratarse del cumplimiento de los principios de certeza y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

A partir del razonamiento anterior, la Sala Superior llega a la convicción de que, contrario a lo indicado por la parte recurrente, la autoridad responsable no tenía el deber de establecer un método para la realización de las visitas ni de los cuestionarios y/o encuestas que se levantaron a partir la información recabada a los representantes generales y/o de casilla del partido recurrente durante la jornada electoral, ya que tal diligencia se llevó a cabo con el fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización del partido político.

En este sentido, la realización de las diligencias de verificación en las que se levantaron los cuestionarios o encuestas tuvieron como objetivo identificar gastos que en su caso pudieran ser o no ser reportados por los partidos políticos y corroborar la veracidad de lo asentado en sus informes, por lo que hacer depender su validez de incorporar un método en específico o con ciertas características, que no están expresamente establecidas en la normatividad, haría nugatoria su función.

De ahí que tampoco se transgreda el principio de presunción de inocencia del partido ahora recurrente, toda vez que, según se

indicó, los cuestionarios o encuestas realizadas por la autoridad responsable no representan una coacción incompatible con el derecho a la no-incriminación como lo expresa el ahora recurrente, en tanto constituye parte del ejercicio de la facultad de investigación y/o verificación necesaria para determinar los gastos de los recursos de los partidos a fin de transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora, y en su caso, determinar las responsabilidades respectivas.

Asimismo, la idoneidad de tales cuestionarios se encuentra justificada en virtud de que la autoridad administrativa solicitó información relacionada estrictamente con los gastos efectuados por el partido ahora recurrente y, por tanto, la finalidad de tales encuestas era conocer la existencia o no de los hechos que la motivaron.

Además, la necesidad de los cuestionarios o encuestas se vincula al hecho de que la información se relaciona con la actividad propia del ahora recurrente, con lo cual, no resulta en una medida inútil o innecesaria, porque se refiere a información que la autoridad fiscalizadora puede obtener para una mejor rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

Igualmente, resulta proporcional en virtud de la importancia de conocer la existencia de los gastos reportados, la confirmación de posibles irregularidades, la determinación de las responsabilidades y la imposición de las sanciones conducentes, con lo cual la información obtenida con base en los cuestionarios se enmarca dentro de los fines propios de la fiscalización de los recursos, y también se concibe como una forma de cooperación

con la autoridad administrativa en el ejercicio de su facultad de investigación y verificación.

Aunado a lo anterior, de los resultados de tales actuaciones, que fueron informadas **en el oficio de errores y omisiones correspondiente, así como del anexo del dictamen consolidado**, es posible advertir que la autoridad fiscalizadora hizo del conocimiento del partido tanto los nombres de las personas como el tipo de gastos que no fueron reportados y que se obtuvieron a partir de visitas de verificación donde se levantaron los cuestionarios y/o encuestas realizadas el día de la jornada electoral.

De tal manera que las pruebas relativas ofrecen certeza respecto a la identificación de las personas que fueron cuestionadas o encuestadas, sin que la parte recurrente haya proporcionado elemento de convicción alguno que desvirtúe la información que le notificó la responsable mediante el oficio de errores y omisiones, limitándose a señalar que no hubo gastos por concepto de jornada electoral, porque la colaboración de sus representantes de casillas fue de manera voluntaria y gratuita.

En el dictamen consolidado se explica que la aplicación de los procedimientos de auditoría, tienen por finalidad verificar el gasto que realizan los partidos políticos o candidatos independientes el día de la jornada electoral, por concepto de pago a representantes generales y de casilla, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a las actividades desarrolladas ese día, los cuales se consideran como gasto de campaña y se contabilizan para los topes respectivos.

En ese tenor, el personal de la Unidad Técnica de Fiscalización aplicó cuestionarios a los representantes generales y de casilla mencionados del partido recurrente, a efecto de corroborar lo reportado en el respectivo informe de campaña.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 137 y 199, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización, preceptos en los cuales se establece que la autoridad fiscalizadora tendrá en todo momento la facultad de realizar verificaciones y circulares a los representantes generales y de casilla a efecto de corroborar lo informado por los partidos políticos que es precisamente lo que sucedió en la especie.

Así, es válido afirmar que la actuación de la autoridad únicamente se constrictó a ejercer su facultad de verificación, bajo el principio de buena fe, a fin de constatar lo manifestado por el ente político en su informe de campaña, sin que pueda poner en tela de juicio que lo concluido en las verificaciones no sea cierto, ante la falta de probanzas tendentes a demostrar que las diligencias de verificación se llevaron a cabo sin cumplir los requisitos mínimos que se exige al actuar de las autoridades o de pruebas que acrediten que resulta inexacta la información obtenida por la autoridad fiscalizadora.

Esto es, las diligencias fueron practicadas por personal adscrito a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, siendo que las actuaciones de la autoridad instructora se basan en el principio de la buena fe, además de que lo

recabado en tales verificaciones son documentales públicos respecto de hechos percibidos por la autoridad.

Por tanto, si la autoridad fiscalizadora informó sobre los gastos detectados oportunamente y los apelantes no proporcionaron documentación alguna ni expresaron argumentos tendentes a desvirtuar lo comunicado por esa autoridad, y atendiendo al principio ontológico de la prueba, donde lo ordinario se presume y lo extraordinario se demuestra, es válido considerar que si los ciudadanos que se desempeñaron como representantes generales y de casilla aceptaron recibir un apoyo durante la jornada electoral, lo ordinario es que el apoyo económico haya provenido del partido político representado y lo extraordinario es que dicho apoyo haya tenido otro origen, como lo argumentan los accionantes pero no lo demuestran.

De ese modo, tampoco resulta suficiente para arribar a una conclusión distinta el argumento relativo a que la autoridad dejó de lado la documentación que había aportado a la autoridad donde le informó que nada pagaría a sus representantes generales y/o de casilla el día de la jornada electoral, toda vez que frente a tales probanzas la autoridad sustentó su resolución en los documentos públicos donde se consigna el resultado de las visitas de verificación cuyo valor y alcance demostrativo no logra desvirtuarse por el apelante, a través de la afirmación atinente a que sus representantes se comprometieron a dar apoyo y representar al partido apelante durante la jornada electoral sin recibir apoyos económicos para tales efectos, esto es, como contraprestación de sus servicios o para ayuda de transporte y/o alimentos.



Por lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que debe confirmarse la sanción impuesta, porque además de las constancias que obran en el expediente, no se advierte documentación comprobatoria que permita tener por cierto que fue reportada por la parte actora, ya que no aporta documento que demuestre sus afirmaciones, de ahí lo **infundado** de su aserto.

**7. Indebida elaboración de las matrices de precios con base en las cuales se tuvo por acreditada la sobre y/o sub evaluación de los gastos reportados en diarios (conclusiones 7 y 18), espectaculares (conclusión 19), manejo de redes sociales en internet (conclusión 20) y gastos de producción de promocionales en radio y televisión (conclusión 21).**

Previo a dar contestación a los agravios por los que el apelante combate el procedimiento seguido para la elaboración de las matrices de precios y, por ende, los criterios empleados por la responsable para concluir que existió sobre y subvaluación, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso, contenido en los artículos 25, 27 y 28, del Reglamento de Fiscalización.

De conformidad con el artículo 25, del Reglamento invocado, en las operaciones realizadas por los sujetos obligados se identifican dos tipos de valores: el **nominal** y el **intrínseco**; siendo que en ambos casos, se deben registrar en términos monetarios, de acuerdo con lo dispuesto por la Norma de Información Financiera A-6 “Reconocimiento y Valuación” (NIF A-6), de modo que, además de indicarse el concepto al cual corresponden, **deben cuantificarse numéricamente a partir de procesos**

**formales de valuación, en los cuales se consideren los atributos —características o naturaleza— del concepto a ser valuado.**

Cabe apuntar, que la NIF A-6 define a la valuación como la cuantificación monetaria de los efectos de las operaciones contables; las técnicas que se utilizan a tal fin aun cuando varían según su complejidad, siempre tienen que atender a los atributos de los elementos materia de la valuación.

Asimismo, el artículo 25, en cita, establece que el **valor nominal** de un bien o servicio es el monto en efectivo pagado o cobrado; el **intrínseco** es el valor de los bienes o servicios recibidos en especie y que, por ende, carecen de valor nominal.

Ambos tipos de valor deben reflejar **el valor razonable**, el cual representa el monto en efectivo que se estaría dispuesto a intercambiar en el mercado, para la compra o venta de un activo, en una operación entre partes interesadas. Por tanto, el valor razonable es el valor de intercambio de una operación o una estimación de éste, según lo indicado por la propia NIF A-6.

Cuando no se cuente con un valor de intercambio, éste debe determinarse con base en técnicas o criterios de valuación.

Al respecto, el precepto reglamentario, en su párrafo 5, dispone que las operaciones contables habrán de registrarse al valor nominal siempre que éste exista y al valor razonable cuando se trate de aportaciones en especie y no pueda identificarse el valor nominal, o bien, en caso de que no sea posible aplicar algún

criterio de valuación sustentado en bases objetivas, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

Acerca del valor razonable, la citada NIF A-6 explica que como valor atribuible a los activos o pasivos, activos netos, representa **un valor ideal para las cuantificaciones contables en términos monetarios.**

El artículo 26, del Reglamento de Fiscalización, en consonancia con lo señalado en la norma financiera de referencia, prevé como criterios para determinar el valor razonable: las cotizaciones observables en los mercados entregados por los proveedores y prestadores de servicios, o bien, a valores determinados por peritos contables, corredores públicos o especialistas en preciso de transferencias.

Para la valuación de operaciones, deberán usarse **criterios sustentados en bases objetivas**, que habrán de elaborarse, se insiste, atendiendo análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 27, del Reglamento, para los casos de gastos no reportados, la determinación del valor de éstos deberá sujetarse a lo siguiente:

- Identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio. Las condiciones de uso se miden en relación con la disposición geográfica y el tiempo; y el beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- Reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio, la cual se podrá obtener de las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
- Identificar los atributos de los bienes o servicios y, sus componentes deberán ser comparables.
- Para la determinación del valor se utilizará el procedimiento del **valor razonable**.

Por tanto, respecto al último de los anteriores puntos, es necesario destacar que los mecanismos establecidos en el artículo 26, reglamentario, para determinar un valor razonable, resultan también parámetros aplicables para definir el valor de erogaciones no reportadas.

A partir de lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización elaborará una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

Ahora, el artículo 28, del Reglamento, establece que para que un gasto sea considerado sub o sobrevaluado se realizará lo siguiente:

- Conforme a los criterios de valuación, se deberán identificar gastos cuyo valor reportado sea inferior o superior en un tercio, en relación con los determinados a través de los criterios de valuación, establecidos en los artículos 27 **—tipo de bien o servicio, homogeneidad, las condiciones de uso, que atienden a la disposición geográfica y al tiempo, y beneficio, el que será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales; circunstancias de lugar y tiempo, atributos (características o naturaleza), componentes comparables y demás información relevante, además de los mecanismos para determinar un valor razonable—** y 25, párrafo 7, del Reglamento **—análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores—**.

De la normatividad aplicable se advierte lo siguiente:

- El resultado de la sobre o subvaluación se notifica al partido político, junto con la valuación correspondiente.
- Si derivado de la respuesta, los sujetos obligados no proporcionan evidencia documental que explique o desvirtúe los criterios de valuación, se procederá a su sanción.
- El diferencial obtenido de una subvaluación será considerado como ingreso de origen prohibido y el de una sobrevaluación, una erogación sin objeto partidista.

- Para el caso de gastos identificados en el marco de la revisión de los informes de precampaña o campaña, el diferencial obtenido deberá ser reconocido en los informes de precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes, según corresponda.

De las anteriores normas reglamentarias se desprende que la autoridad fiscalizadora deberá determinar la existencia de subvaluaciones o sobrevaluaciones de costos reportados como gastos, a partir de la elaboración de la matriz de precios a la que refiere el artículo 27, párrafo 2, del ordenamiento invocado; ello, tomando en cuenta información de bienes y/o servicios homogéneos y comparables, es decir, de bienes y servicios de igual naturaleza y que reúnan similares características, de manera que sean efectivamente comparables.

De manera que, cuando en la elaboración de la matriz de precios se cumplen las reglas y criterios de valuación objetivos previstos en los artículos 25, párrafo 7, y 27, del Reglamento, ésta constituye un instrumento útil para identificar gastos por encima o por debajo del costo promedio de mercado, el cual, conforme al artículo 28, párrafo 1, inciso a), del propio Reglamento de Fiscalización.

En ese tenor, para considerar que el costo promedio es obtenido con bases objetivas racionales y verificables, los bienes y servicios incorporados a la señalada matriz de precios deberán reunir cualidades que los hagan equivalentes, como son su tipo o clase; las condiciones en que se pactó su uso o beneficio; el ámbito territorial y temporal en que fueron contratados, así como

toda aquella información que resulte de trascendencia para caracterizar al bien o servicio de que se trate.

**Incluso, para determinar el referido costo promedio, además de los criterios indicados en el párrafo anterior, podrá acudirse a los criterios autorizados para definir el valor razonable, contenidos en el artículo 26, del Reglamento, toda vez que el diverso 27, párrafo 1, hace mención expresa de los criterios utilizados para obtener el valor razonable.**

De esa forma, la autoridad fiscalizadora podrá recurrir a métodos de valuación establecidos en el artículo 25, párrafo 7, del Reglamento, el cual prevé como criterios con bases objetivas para determinar el valor de un bien o servicio, el análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, cotizaciones, precios obtenidos a partir del Registro Nacional de Proveedores e, incluso, precios reportados por otros sujetos obligados.

Esto, con el propósito de elaborar matrices confiables, para lo cual, es menester que en la valuación se incorporen bienes o servicios cuya comparación sea posible al reunir las mismas características, generar similares ventajas y beneficios y al provenir del mismo proveedor o de uno diferente siempre que sean contratados en iguales condiciones de tiempo, lugar, cantidad, características y modo; es decir, que existe homogeneidad en los bienes y servicios cuyos precios servirán de base para elaborar la matriz de precios; ello, sin perderse de vista la fecha de contratación del bien o servicio y las condiciones de pago.

En el caso de que, después de realizado lo anterior, se constate la existencia de costos subvaluados y sobrevaluados, la autoridad fiscalizadora notificará a los sujetos obligados los diferenciales resultantes de la comparación realizada entre los gastos reportados y bienes o servicios homogéneos a ellos, al igual que la información sustento de la valuación realizada.

La notificación mencionada, tiene por objeto que el sujeto obligado, a través de su respuesta, esté en aptitud de proporcionar elementos que aclaren o desvirtúen los criterios de valuación empleados por la autoridad al determinar precios sobre o subvaluados.

Así, la importancia de notificar la información que sirve de sustento a la valuación efectuada por la autoridad fiscalizadora, reside en que permite a los sujetos obligados conocer con certeza las razones de la propia autoridad para afirmar que existe una alteración en los costos reportados, en relación a los ofrecidos en el mercado, a fin de que tales sujetos puedan hacer valer las razones que estimen pertinentes, en contra de la manera como fue integrada la matriz de precios que sustenta el señalamiento de la autoridad fiscalizadora.

Conforme a lo expuesto, la Sala Superior considera que son **parcialmente fundados** los agravios en cuanto a que la autoridad fiscalizadora:

- Concluyó que existió sobre y subvaluación en las distintas conclusiones sancionatorias **7, 18, 19, 20 y 21**, sin generar matrices de precios con rubros de igual naturaleza relativos a



valores comparables y homogéneos, que dieran cuenta de que se trataba de bienes o servicios equiparables.

- Omitió precisar los motivos por los cuales determinó los precios promedio usados como respaldo de las conclusiones controvertidas.

- No recurrió a las opciones previstas en los artículos 25, 26, 27 y 28, del Reglamento de Fiscalización y en la NIF A-6.

- No distinguió las características particulares (calidad, demanda, época o lugar) de los bienes y servicios a los que correspondieron los costos incorporados a las matrices de precios.

A continuación, se detallan los casos de las conclusiones sancionatorias impugnadas de las que este órgano jurisdiccional considera **inoperantes** los agravios.

### **Conclusiones 7 y 18**

En estas conclusiones, la autoridad fiscalizadora determinó que existió subvaluación en tres y sobrevaluación en seis inserciones correspondientes a “plana completa a color” en “diarios” contratadas por la Coalición.

Para tal efecto, generó una matriz de precios con la información que fue reportada por los partidos políticos, tomando como base doce inserciones, como se advierte de la tabla que aparece en el Dictamen consolidado:

**SUP-RAP-135/2016**

PPN Y/COA	Número de la factura	Proveedor	Fecha de la publicación	Tipo de la inserción	Total con IVA	Medidas de la inserción	Tamaño de la inserción	Color o blanco y negro
COA	CT1344	PUCOMA SC	14-12-15	Diario	38,239.11	52X27 CM	página completa	Color
COA	14434	EDITORIA DIARIO ECOS DE LA COSTA SA DE CV	14-12-15	Diario	28,546.06	53.2X29 CM	página completa	Color
COA	3698	EDITORIAL EL NOTICIERO DE MANZANILLO SA DE CV	14-12-15	Diario	15,080.00	29X50 CM	página completa	Color
COA	CT1536	PUCOMA SC	13-01-16	Diario	39,768.67	52X27 CM	página completa	Color
COA	CT1533	PUCOMA SC	11-01-16	Diario	39,768.67	52X27 CM	página completa	Color
COA	A214	IMPRESOS EL MUNDO S DE R L DE CV	14-12-15	Diario	11,600.00	53X29 CM	página completa	Color
COA	A218	IMPRESOS EL MUNDO S DE R L DE CV	11-01-16	Diario	11,600.00	53X29 CM	página completa	Color
COA	A219	IMPRESOS EL MUNDO S DE R L DE CV	13-01-16	Diario	11,600.00	53X29 CM	página completa	Color
COA	3744	EDITORIAL EL NOTICIERO DE MANZANILLO SA DE CV	13-01-16	Diario	15,080.00	50X29 CM	página completa	Color
COA	3735	EDITORIAL EL NOTICIERO DE MANZANILLO SA DE CV	11-01-16	Diario	15,080.00	50X29 CM	página completa	Color
COA	14599	EDITORIA DIARIO ECOS DE LA COSTA SA DE CV	13-01-16	Diario	28,546.06	50X29 CM	página completa	Color
COA	14585	EDITORIA DIARIO ECOS DE LA COSTA SA DE CV	11-01-16	Diario	28,546.06	50X29 CM	página completa	Color

A partir de esta matriz, obtuvo el valor razonable o precio promedio de las doce inserciones reportadas, para lo cual, sumó las cantidades que fueron pagadas a los diversos diarios, y luego procedió a dividir las entre doce, operación que arrojó \$23,621.22 – veintitrés mil seiscientos veintiún pesos, 22/100 M.N.-.

Así, concluyó que existió subvaluación en las contrataciones con las editoriales El Noticiero de Manzanillo S.A. de C.V. e impresos El Mundo, S. de R.L., al haber pagado por seis inserciones \$80,040.00 –ochenta mil pesos con cuarenta centavos, 00/100 M.N.-; cuando, en concepto de la autoridad, el monto debió haber ascendido a \$141,727.32 –ciento cuarenta y un mil setecientos veintisiete pesos, 32/100 M.N.-.

La responsable consideró que la diferencia de \$61,687.32 – sesenta y un mil seiscientos ochenta y siete pesos, 32/100 M.N.- entre el valor reportado y el determinado por la autoridad se debía considerar como un ingreso de origen prohibido y le impuso como sanción

económica el 200% -doscientos por ciento- sobre el monto involucrado.

Por otro lado, la autoridad estimó que hubo **sobrevaluación** en las tres publicaciones del diario "PUCOMA", que costaron a la Coalición \$117,776.45 –ciento diecisiete mil, setecientos setenta y seis pesos, 45/100 M.N.- toda vez que para la autoridad el valor determinado era de \$70,863.66 –setenta mil ochocientos sesenta y tres pesos, 66/100 M.N.-. La diferencia de \$46,912.80 –cuarenta y seis mil novecientos doce pesos, 80/100 M.N.- se consideró como un gasto sin objeto partidista, y se sancionó al partido político con el equivalente al 100% -cien por ciento- de esa cantidad.

La calificativa de los agravios obedece a que el instituto político circunscribe su alegato a realizar afirmaciones respecto a que la responsable dejó de tomar en consideración que se está frente a medios impresos de diferente categoría, precios, tiraje, ámbito y extensión de circulación, población a quien va dirigida.

Tales alegatos devienen insuficientes para destruir la matriz de precios elaborada por la autoridad en la que tomó en consideración medios impresos que circulan en la entidad federativa, que se trataba de periódicos, el tipo de inserción, medidas y tamaño, si se trataba de propaganda a color o en blanco y negro, que las inserciones se llevaron a cabo en páginas completas y, a partir de la información reflejada en su matriz de precios obtuvo una media aritmética con el propósito de comparar aquellos medios impresos reportados por todos los sujetos obligados que tuvieran esas características en forma similar.

Determinado lo anterior, la autoridad obtuvo la cantidad máxima que cobraron los proveedores por publicaciones de la naturaleza apuntada, así como la cifra mínima por tal concepto, y de ella obtuvo una media, la cual comparó en una quinta parte hacia el máximo y mínimo de gastos efectuados en relación con los medios impresos.

Frente a tales elementos correspondía al instituto político establecer el por qué la confección de la matriz de precios es indebida, esto es, si se trataba de medios impresos distintos a diarios, el tiraje, si se estaba frente a periódicos de circulación nacional, estatal o local, o bien, si la responsable había elaborado la muestra tomando en consideración en forma imprecisa los tamaños de la publicidad, o si variaban en función de que la publicación hubiese sido en primer plana, etcétera.

Ante lo genérico de los agravios, no es dable tener por acreditada la aseveración del apelante respecto a la indebida elaboración de la matriz en relación a los diarios.

### **Conclusión 19**

En relación a conclusión en comento, la responsable señaló que la Coalición reportó gastos de cincuenta y cinco espectaculares por \$257,639.99 –doscientos cincuenta y siete mil, seiscientos treinta y nueve pesos, 99/100 M.N.- que se consideraron superiores en un tercio al precio de mercado.

Para tal efecto, la autoridad reunió la información de todos los anuncios espectaculares contratados por los partidos políticos

contendientes en el proceso electoral extraordinario dos mil quince-dos mil dieciséis en el Estado de Colima, que fueron trescientos cincuenta y tres anuncios.

Con esa información la responsable construyó una matriz de precios para obtener el valor razonable, que fue de \$125.52 -ciento veinticinco pesos, 52/100 M.N.- por metro cuadrado.

Así, la responsable advirtió que la Coalición pagó \$257,639.99 –doscientos cincuenta y siete mil, seiscientos treinta y nueve pesos, 99/100 M.N.- por la contratación de 1365 –mil trescientos sesenta y cinco metros cuadrados- correspondiente a un total de cincuenta y cinco espectaculares con un costo promedio por metro cuadrado de \$217.97 –doscientos diecisiete pesos, 97/100 M.N.-

De ahí concluyó que el valor razonable de las facturas mencionadas debió ascender a \$171,334.80 –ciento setenta y un mil, trescientos treinta y cuatro pesos, 80/100 M.N.-

En consecuencia, se le impuso una sanción económica equivalente al 100% -cien por ciento- sobre el monto involucrado, correspondiente a la diferencia entre el valor reportado y el determinado por la autoridad, que fue de \$86,305.19 –ochenta y seis mil, trescientos cinco pesos, 19/100 M.N.-

Frente a tales consideraciones, el instituto político refiere que la autoridad administrativa electoral nacional generó una matriz de precios conformada por todos los espectaculares contratados por los partidos políticos (**anexo 3**), de la cual se observa que se trata de espectaculares distintos entre sí, en cuanto a las direcciones en que fueron colocados, los tamaños, las ubicaciones, los días

que estuvieron exhibidos, así como los proveedores, tal como lo evidencia la información asentada en la propia resolución reclamada.

La inoperancia de los agravios deriva de que resulta insuficiente que el apelante se circunscriba a sostener que todos los espectaculares que la autoridad comparó, son distintos al ser diferentes el número de metros cuadrados y zona geográfica de aquellos respecto de los cuales contrató el partido político actor, dada la generalidad de sus agravios.

Esto, porque si el instituto político consideraba que los espectaculares que contrató no podrían ser comparados con aquellos que la autoridad incluyó en la matriz de precios, debió señalar por lo menos, datos tales, como el número de metros de los espectaculares por los que erogó el gasto observado, su localización, el por qué estima que la zona dónde estos se ubicaron es de mayor o menor plusvalía con el propósito de justificar su mayor o menor precio, así como circunstancias atinentes bajo las cuales contrató, esto es, si el mayor o menor precio también pudo obedecer a que estaban manufacturados con materiales de mayor o menor calidad, así como la temporalidad en los que se mantuvieron.

Ante lo genérico de los agravios, tampoco es dable tener por acreditada la aseveración del apelante respecto a la indebida elaboración de la matriz en relación a los diarios.

En distinta arista, la Sala Superior estima que son **fundados** los agravios relacionados con las conclusiones 20 y 21 como se explica enseguida.

Lo anterior, se tradujo en la inobservancia del artículo 16, de la Constitución General de la República, que establece que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado; lo primero significa la obligación de citar los preceptos legales en que se sustente tanto la actuación de la autoridad de la responsable como la determinación emitida por ésta, y lo segundo, implica la exposición de las razones lógico-jurídicas que sirvieron de base para concluir que los hechos considerados por tal autoridad actualizaban la hipótesis normativa contenida en los preceptos aplicados.

La motivación, por tanto, requiere la expresión de las circunstancias fácticas y de Derecho que expliquen al gobernado o justiciable la actuación de la autoridad, lo que le permitirá a éste una mejor oportunidad de defenderse o alegar a su favor lo que a su interés convenga.

Entonces, esta garantía se vincula también con la del debido proceso, tutelada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 14.1, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8°, así como en el diverso 14, de la Constitución General de la República.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Tribunal Constitucional vs Perú, en la sentencia de treinta y uno de enero de dos mil uno*), señaló que "*si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula 'Garantías Judiciales', su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales' a efecto de que las personas puedan*

*defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos".*

Asimismo, ha interpretado que en todo momento las personas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en todo proceso emanado del Estado, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, en virtud de que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar sus actos de molestia, a efecto de posibilitar que el sujeto afectado esté en condiciones de alegar y probar conforme a sus intereses.

En síntesis, el deber de que todo acto de autoridad incluya una motivación adecuada o suficiente se erige como una de las garantías del Estado democrático constitucional de Derecho, porque permite un mejor control de los actos del poder público y garantiza el derecho fundamental de defensa.

### **Conclusión 20**

En esta conclusión, la responsable consideró que existió subvaluación en el gasto reportado por el manejo, producción y administración de contenidos para internet, con el importe de \$7,000.00 –siete mil pesos 00/100 M.N.-, **en contraste con la factura presentada** por el otrora candidato del Partido Acción Nacional Jorge Luis Preciado Rodríguez, con el monto de \$63,800.00 – sesenta y tres mil, ochocientos pesos, 00/100 M.N.- por los Servicios digitales de producción y publicidad de Facebook y Google.

La factura que sirvió de base para elaborar la matriz de precios fue la siguiente:



EMISION DE COMPROBANTE FISCAL DIGITAL

SERGIO LUIS CECENA AYALA  
 RFC Emisor : CEAS870204827  
 Domicilio Fiscal del Emisor :  
 Calle FEDERICO CARDENAS No. Exterior 234-D Colonia PRIMAVERAS  
 Localidad VILLA DE ALVAREZ Municipio VILLA DE ALVAREZ Estado Colima  
 MEXICO CP. 28978  
 Sucursal :  
 RFC Receptor : PAN40301JRS  
 PARTIDO ACCION NACIONAL  
 Calle AV. COYOACAN No. Exterior 1548 Colonia DEL VALLE Municipio  
 DELEGACION BENITO JUAREZ Estado Distrito Federal Mexico CP. 03110

Folio Fiscal: 38270C57-CEAS-4788-9CAF-F4A207251F8  
 No de Serie del CSD: 0000100000200716049  
 Lugar, Fecha y hora de emisión:  
 COLIMA 2016-01-08T20:55:23  
 Efecto del Comprobante: Ingreso  
 Folio y Serie: 130  
 Régimen Fiscal: ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y PROFESIONAL

CANTIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN	PRECIO UNITARIO	IMPORTE
1	1		Servicios Digitales de Producción y Publicidad de Facebook, Google.	55000.00	55000.00
1	1		Servicio especial de producción de diferentes spots para radio, televisión y redes sociales (oficiales, crónica de campaña y show Jorge Luis TV) Para la campaña y gobernador del Estado de Colima, por el Partido Acción Nacional, Jorge Luis Preciado Rodríguez.	90000.00	90000.00

Motivo del Descuento:  
 Moneda: PESO MEXICANO Tipo de cambio:  
 Forma de Pago: CONTADO Impuestos Traslados  
 Método de Pago: TRANSFERENCIA IVA 16.00% \$ 23,200.00  
 Número de cuenta de Pago:  
 Condiciones de Pago:  
 Subtotal: \$ 145,000.00  
 TOTAL: \$ 168,200.00

Total con letra:  
 CIENTO SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS PESO MEXICANO, 00/100

Sello digital del CFDI:  
 Sello del SAT:  
 Cadena Original del complemento de certificación digital del SAT  
 No de Serie del Certificado del SAT: 0000100000201748120  
 Fecha y hora de certificación: 2016-01-08T20:59:28



Este documento es una representación impresa de un CFDI

Con esa información concluyó que el gasto reportado por la coalición fue inferior a los precios de mercado, por un monto de \$56,800.00 –cincuenta y seis mil ochocientos pesos, moneda mexicana-.

Al respecto, el apelante alega que la responsable indebidamente tomó como parámetro la factura aportada por otro partido político para señalar que había subvaluación en su factura.

De lo anterior, se aprecia que el disenso es **fundado** en virtud de que la autoridad administrativa electoral se limitó a considerar lo que **pagó otro sujeto regulado** para conformar una matriz de precios, determinar que el gasto efectuado por el apelante se hallaba por debajo del costo estimado como razonable o promedio, **sin que se advierta que la responsable hubiera corroborado que se tratara de servicios comparables, máxime que las facturas provienen de proveedores distintos,**

**acerca de los cuales, en la resolución reclamada, tampoco se hace razonamientos para explicar porque se pueden equiparar las condiciones en que ambos proveedores ofrecen sus servicios.**

Por consiguiente, **una sola factura reportada por otro partido político, no constituye una base objetiva** que genere certeza sobre el costo promedio al que asciende en el mercado un bien o servicio de características complejas, como lo es el relacionado con la producción y administración de contenidos en Internet.

Ante la complejidad del concepto valuado, la autoridad fiscalizadora omite precisar las razones por las cuales, sin allegarse de mayores elementos para sustentar su valuación, consideró suficiente comparar una factura de otro partido político emitida por un proveedor distinto, el gasto relativo a contenidos en Internet reportado por la Coalición integrada por el actor; de modo que, tampoco proporcionó los motivos que la condujeron a considerar equiparable los conceptos amparados por ambos gastos.

En ese tenor, es **fundado** el agravio ya que indebidamente la autoridad sancionó a la Coalición por los servicios de manejo, producción y administración de contenidos de Internet, sin estar acreditado que efectivamente se tratara de un gasto subvaluado.

Por lo anterior, lo procedente es **revocar** la Resolución impugnada en la conclusión identificada con el numeral **20**, y ordenar que reponga el procedimiento a fin de que se allegue de

mayores elementos para ser un adecuado análisis de la conclusión en comento.

**Conclusión 21**

La autoridad fiscalizadora señaló que la Coalición reportó gastos por concepto de producción de spots de radio y tv por \$113,680.00 —ciento trece mil, seiscientos ochenta pesos, 00/100 M.N.— que fueron considerados inferiores al precio de mercado.

Para arribar a tal determinación realizó dos matrices de precios, una relativa a los spots en radio y otra en televisión. En cada una identificó al partido político contratante, la fecha de factura, número, proveedor, cantidad, descripción del spot, costo por unidad, impuesto al valor agregado, total con el impuesto y su duración.

La matriz de precios correspondiente a la producción de spots en televisión se conforma con la información derivada de las facturas reportadas por la Coalición, así como de tres facturas correspondientes a Movimiento Ciudadano.

De la revisión a la tabla respectiva **no se advierte que las facturas relativas al partido político Movimiento Ciudadano, compartan características similares a las que reportó la Coalición, en cuanto a sus atributos y duración, ya que los cuadros aparecen vacíos o en blanco, como a continuación se aprecia:**

ID	POLITICA	Partido Politico	Fecha factura	Número de Factura	Proveedor	Cantidad	Descripción	Características	Costo por Unidad en la Factura	IVA	Total con IVA	Duración (segundos)
[...]												
11	91	COA	31-dic-15	791	Jaque Mercadotecnia, S.C.	1	Producción spot video Turquesa Maestros 2	Spots de video con las siguientes características: Duración: 30 segundos Formato: AVI 720X480 Ancho de fotograma: 1920 Alto de fotograma: 1080	\$ 7,000.00	\$ 1,120.00	\$ 8,120.00	30

**SUP-RAP-135/2016**

ID	POLIZA	Partido Político	Fecha factura	Número de Factura	Proveedor	Cantidad	Descripción	Características	Costo por Unidad en la Factura	IVA	Total con IVA	Duración (segundos)
								Velocidad de datos: 501 kbps Velocidad de bits total: 5329 kbps Velocidad del programa: 24 fotogramas por segundo Incluye: grabación digital de alta resolución en diversas locaciones del estado de Colima, iluminación básica, edición no lineal de audio y video en estudio de Jaque. Mercadotecnia, animaciones básicas y entrega final en le formato digital arriba mencionado				
12	26	MC	23-dic-15	358	La Covacha Gabinete de Comunicación, S.A. de C.V.	1	Spots TV		\$ 30,000.00	\$ 4,800.00	\$ 34,800.00	
13	26	MC	23-dic-15	358	La Covacha Gabinete de Comunicación, S.A. de C.V.	1	Spots TV		\$ 30,000.00	\$ 4,800.00	\$ 34,800.00	
14	109	MC	30-dic-15	365	La Covacha Gabinete de Comunicación, S.A. de C.V.	1	Spots TV		\$ 30,000.00	\$ 4,800.00	\$ 34,800.00	
					<b>TOTAL</b>						\$ 193,720.00	

Costo Promedio	\$ 13,837.14
----------------	--------------

Situación que conduce a estimar que para determinar si el costo reportado por el apelante se encuentra por debajo del promedio, no se partió de datos relativos a spots en televisión que evidencien características similares (duración, formato, calidad, edición, etcétera) y, por tanto, comparables y útiles para determinar el valor razonable.

A lo que cabe agregar, que si la autoridad realiza la matriz de precios a partir de los costos reportados por los sujetos obligados, entonces debe incluir los elementos de los cuales se derive que la matriz se elaboró con los costos de bienes y servicios que pueden ser comparables.

En ese sentido, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada por cuanto hace a la conclusión sancionatoria identificada con el número **21**, y ordenar que reponga el procedimiento a fin de que se allegue de mayores elementos para ser un adecuado análisis de la conclusión en comento.

**Efectos.**

Se **revoca** la resolución impugnada por cuanto hace a las conclusiones **20 y 21** y se ordena a la autoridad responsable emita una nueva, en la que con base en elementos idóneos y suficientes elabore la matriz de precios y determine si existió o no sobre o subvaluación en tales casos.

Deberá informar a este órgano jurisdiccional el cumplimiento a la ejecutoria del expediente en que se actúa, en las próximas veinticuatro horas a que se emita la nueva resolución.

Por lo expuesto y **fundado**, se

## **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **revoca**, en la materia de la la resolución controvertida, en los términos precisados en la parte final del último Considerando de la presente ejecutoria.

**Notifíquese** conforme a derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Secretaria General de Acuerdos quien certifica 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**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**