

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-379/2016

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIADO: GEORGINA
RÍOS GONZÁLEZ Y ERIKA
MUÑOZ FLORES

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** la *“RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS AL CARGO DE GOBERNADOR, EN EL ESTADO DE PUEBLA”*, identificada con la clave **INE/CG590/2016**, de catorce de julio de dos mil dieciséis; con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

SUP-RAP-379/2016

a) Inicio del proceso electoral. A partir del mes de septiembre de dos mil quince y hasta el quince de febrero del presente año, en los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Aguascalientes, Tamaulipas, Zacatecas, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo dieron inicio los procesos electorales.

En el Estado de Puebla el proceso electoral inició el veintitrés de noviembre del dos mil quince.

b) Jornada Electoral. El cinco de junio del presente año se llevó a cabo la votación para elegir gobernador, en el Estado de Puebla.

c) Dictamen Consolidado del Consejo General (INE/CG589/2016). En sesión extraordinaria del catorce de julio del año en curso el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, aprobó el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Puebla.

d) Resolución del Consejo General (INE/CG590/2016). En la misma sesión extraordinaria, el Consejo General emitió resolución respecto de las irregularidades encontradas en el citado dictamen consolidado.

¹ En adelante Consejo General

e) Recurso de apelación. Inconforme con la anterior resolución, el dieciocho de julio del presente año, el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante Guadalupe Acosta Naranjo, interpuso recurso de apelación.

f) Trámite y sustanciación. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-RAP-379/2016**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a), y g), y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 44, párrafo primero, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la que se controvierte la sanción impuesta vinculada con una elección de Gobernador.

2. Procedencia

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2.1. Forma. El recurso se interpuso por escrito y en él se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político recurrente; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que supuestamente se ocasionaron y los preceptos presuntamente violados.

2.2 Oportunidad. El recurso de apelación se interpuso oportunamente, toda vez que de las constancias que obran en autos, se advierte que el acto controvertido se dictó durante la sesión que celebró la responsable el catorce de julio de dos mil dieciséis, y en dicha sesión se encontraba presente el representante del partido político apelante, de ahí que opere la notificación automática, en términos de lo dispuesto por el artículo 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, el plazo para controvertir el acto impugnado, transcurrió del quince al dieciocho de agosto de la presente anualidad, en el entendido de que, al haberse tratado de impugnaciones relacionadas con el proceso electoral local

ordinario, de acuerdo con lo señalado por el artículo 7, párrafo 1, de la citada Ley adjetiva, todos los días y horas deberán computarse como hábiles.

Por tanto, si el escrito recursal fue presentado el último de los días señalados, se torna evidente su presentación dentro del plazo referido.

2.3 Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que, en el caso, quien interpone el recurso de apelación, es el Partido de la Revolución Democrática por conducto de su representante Guadalupe Acosta Naranjo acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tal como lo certifica propia autoridad.

2.4 Interés jurídico. Se considera que el recurrente cuenta con interés jurídico para reclamar la resolución controvertida, ya que alega le irroga perjuicio la determinación de la responsable pues, a su parecer, indebidamente se le impusieron diversas sanciones económicas.

2.5 Definitividad. El requisito en cuestión se considera satisfecho, puesto que la ley no prevé algún otro recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

En consecuencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice causa de improcedencia alguna, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

3. Cuestión previa

Por Acuerdo General 3/2016, aprobado por el Pleno de la Sala Superior, se facultó al personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para realizar las consultas al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), a través de las claves que fueron entregadas a este órgano jurisdiccional por parte del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de poder analizar y responder los disensos hechos valer en los medios de impugnación en materia de fiscalización que así lo requieran.

En este tenor, en el presente asunto se consultó el mencionado Sistema Integral de Fiscalización a fin de constatar si obran los registros de las operaciones y su respaldo, así como el momento en que fueron reportados por el apelante.

4. Estudio de fondo

4.1 Agravios. Del análisis del escrito recursal indicado al rubro, se advierte que el recurrente expresa los siguientes agravios:

4.1.1. Falta de exhaustividad de la resolución controvertida, porque la autoridad responsable ignoró todos los elementos que tenía a su alcance la responsable para resolver, la cuestión planteada.

Esto es así, porque al determinar la **conclusión 19**, dejó de valorar el contenido de la respuesta al oficio INE/UTF/DAL/17009/16, ya que, de haber cumplido con su obligación de analizar dicho documento, se habría percatado que el gasto

obedeció a una contratación que se realizó a través del proveedor “Consultoría Contracorriente, S.A. de C.V.”, con motivo de la “Difusión y manejo de Facebook, durante un mes”, para la campaña de la candidata a Gobernadora, el cual quedó plenamente registrado en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), al cual se adjuntó la póliza, el contrato de servicios y la factura, correspondientes; por lo que se imponen multas excesivas por faltas que no se cometieron.

4.1.2. Error en la calificación de la falta de las conclusiones 20, 21 Y 21A, ya que la responsable determina incorrectamente que, por la omisión de presentar operaciones posteriores a los tres días, constituye una falta grave ordinaria, cuando en realidad debieron ser calificadas como leves de carácter formal, puesto que, con dichas conductas, no se puso en riesgo la fiscalización de los recursos utilizados además de que no existió ningún tipo de dolo pues derivó de una falta de cuidado.

4.1.3. Inconstitucionalidad del artículo 38, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, porque dicha porción normativa no tiene sustento legal alguno, ni guarda proporción o concordancia con alguna disposición legal o constitucional, por lo que, al ser, la resolución combatida el primer acto de aplicación de dicho precepto normativo, se encuentra en posibilidad de controvertir su constitucionalidad.

4.1.4. Exceso en la imposición de la multa, ya que la suma del total de las multas impuestas y determinadas en la

SUP-RAP-379/2016

resolución impugnada, equivalen al 17.6% de su presupuesto anual, lo cual resulta ser excesivo y desproporcionado y, por tanto, es contraria a lo dispuesto en los artículos 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-35/2012 y acumulados, en cuanto al pronunciamiento de que el financiamiento público es un elemento esencial para la realización de las actividades que deben y necesitan llevar los partidos políticos, específicamente porque no consideró su capacidad económica.

4.2. Consideraciones de la Sala Superior

Por cuestiones de método, se procederá a analizar los motivos de disenso en orden diverso al propuesto por el partido apelante e identificado en el resumen previo, cuestión que se estima no genera agravio alguno al recurrente, en atención a lo dispuesto en la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior, identificada con la clave 04/2000², de rubro: **“AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

Primer agravio: Inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización.

El recurrente aduce que es inconstitucional el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en el que se establece, que el registro extemporáneo

² Consultable en la compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, p.125.

de las operaciones contables deberá ser considerado como una falta sustantiva.

Este órgano jurisdiccional electoral estima que, contrario a lo sostenido por el partido político apelante, el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización es **constitucional**, al establecer que el registro de las operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, efectuado fuera del plazo previsto, esto es, desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, constituye una falta de carácter sustancial y no formal, atendiendo a las siguientes consideraciones.

En relación a los recursos destinados a financiar las actividades de los partidos políticos durante la época de campaña en el proceso electoral, el artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución General, 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 el financiamiento de los propios institutos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Asimismo, se tiene que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y aquellas de carácter específico.

SUP-RAP-379/2016

Al efecto, el precepto constitucional en cita, dispone que la ley i) fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas, así como el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ii) ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y iii) dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento.

De igual forma, el propio precepto constitucional, en su base V, apartado B, párrafo tercero, prevé las atribuciones de la autoridad electoral nacional en materia de fiscalización de los recursos partidistas, refiriendo que ello estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, correspondiendo a la ley desarrollar las atribuciones de dicha autoridad, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de efectuar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Como se advierte, a partir del texto constitucional se contemplan dos principios relativos al financiamiento de los partidos políticos: uno de equidad en la contienda electoral, y otro sobre el destino del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña electoral.

SUP-RAP-379/2016

Así, se aprecia que la previsión relativa a la necesaria fiscalización, vigilancia y control del origen, uso y destino de los recursos empleados por los partidos políticos y candidatos es de orden constitucional, como también lo es el imperativo de que tales labores de verificación se realicen oportunamente, durante el desarrollo de la propia campaña electoral, esto es, la fiscalización deberá ejercerse a tiempo, de forma que no se desfase de la revisión de los informes que deben rendir los sujetos obligados.

De manera que, por mandato constitucional, se dispuso una reserva de ley, a efecto de que la legislación secundaria regulará los procedimientos específicos para llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, en relación a su origen, uso y destino para sus actividades proselitistas, así como los límites de tales recursos y las consecuencias por el incumplimiento de las disposiciones en la materia.

En ese sentido, el artículo 25, párrafo 1, incisos a), k), n) y s), de la Ley General de Partidos Políticos, en lo concerniente a la fiscalización de los recursos partidistas dispone que son obligaciones de los partidos políticos:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los

SUP-RAP-379/2016

órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

- Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.
- Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley.

En cuanto al régimen financiero de los partidos políticos, el artículo 59 de la Ley General referido, dispone que cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en el propio ordenamiento y las decisiones que en la materia emitan el Consejo General y la Comisión de Fiscalización, ambos del Instituto Nacional Electoral.

Al efecto, el artículo 60 de la citada Ley, prevé que el sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener ciertas características y se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad, de manera que los institutos políticos harán su registro contable en línea y el Instituto Nacional Electoral podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización; las mencionadas características se enlistan a continuación:

- Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;
- Las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma;
- Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;
- Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;
- Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;
- Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
- Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información

SUP-RAP-379/2016

- presupuestaria y contable;
- Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
 - Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
 - Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Del mismo modo, en cuanto al régimen financiero, el artículo 61 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que los institutos políticos deberán:

- Llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;
- Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios;
- Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos,

análisis y fiscalización;

- Contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el Consejo General del Instituto;
- Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años, y
- Entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente:
 - En un plazo de setenta y dos horas, contado a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, sus estados financieros con un corte de información al momento de la solicitud;
 - Fuera de procesos electorales, el informe de los contratos será presentado de manera trimestral del periodo inmediato anterior,
 - La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

Finalmente, el artículo 63 de la Ley referida, indica que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deberán reunir los siguientes requisitos: a) estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos

SUP-RAP-379/2016

fiscales; b) efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; c) estar debidamente registrados en la contabilidad; d) cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y e) sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por cuanto hace al momento en que ocurren y se realizan las operaciones, el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización, precepto al cual remite el diverso artículo 38, párrafo 1, establece que se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de *ingresos* cuando éstos se reciben en efectivo o en especie, en tanto que los *gastos* ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen. Asimismo, indica que los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

De las normas transcritas se obtiene, medularmente, lo siguiente:

- El procedimiento de fiscalización está debidamente reglado, ya que existen plazos y fundamento jurídico que rigen las obligaciones de los sujetos obligados y la actuación de la autoridad, lo que se traduce en certeza legal.
- Corresponderá al ámbito de responsabilidad de los

SUP-RAP-379/2016

partidos políticos, lo concerniente a su contabilidad y a la operación del sistema informático a través del cual procesarán sus operaciones contables; sistema a ser implementado, desarrollado y supervisado por el Instituto Nacional Electoral, en función a sus atribuciones fiscalizadoras, las cuales, a su vez, habrán de facilitarse por los referidos institutos políticos, al permitir a tal autoridad el acceso a la información concerniente a las fuentes y destino de su financiamiento, mediante su reporte a través del sistema en cuestión.

- Ese sistema deberá conformarse por registros, procedimientos, criterios e informes que permitan la captación, valuación, registro, clasificación, información e interpretación de las transacciones motivadas por la actividad financiera partidista, esto es, de sus operaciones presupuestarias, de sus ingresos y egresos.
- Los registros de cada operación, efectuados en el sistema en comento, habrán de ser congruentes y ordenados, de manera que resulten aptos para producir estados financieros en tiempo real, esto es, en forma inmediata, a fin de procurar la transparencia y la rendición de cuentas en los recursos partidistas; además, respecto a los gastos de los partidos o candidatos, deberán atender a los criterios que favorezcan su eficiencia, eficacia, racionalidad, economía y control, en función de los principios de transparencia y control de cuentas.
- Una de las obligaciones de los partidos políticos, en cuanto a su régimen financiero, consiste en generar estados financieros confiables y oportunos, en términos

SUP-RAP-379/2016

monetarios, a los cuales tendrá acceso la autoridad fiscalizadora, en los plazos señalados por la Ley.

- En el caso de la información de los ingresos y egresos durante las campañas electorales, así como de los contratos que respalden los gastos partidistas, el plazo máximo para informarlos a la autoridad, será de tres días, posteriores a la recepción del recurso en efectivo o en especie, cuando se trate de ingresos, o siguientes al pago, al respectivo acuerdo de voluntades o a la entrega del bien o prestación del servicio, cuando se trate de gastos.

En virtud de lo anterior, la interpretación sistemática y funcional del marco normativo descrito, permite concluir que los objetivos de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad electoral nacional, radican en asegurar la transparencia, equidad y legalidad de la actuación de los partidos políticos para la consecución de sus fines, cuando involucra la aplicación de los recursos recibidos para ello, esto es, en el origen, uso y destino del financiamiento que reciben.

Así, el ejercicio puntual de las tareas de fiscalización constituye un aspecto fundamental para fortalecer y legitimar la concurrencia democrática en el sistema de institutos políticos, mediante la transparencia de la actuación partidista frente a la sociedad.

De ese modo, la prerrogativa constitucional y legal que se otorga a los partidos políticos, consistente en recibir

SUP-RAP-379/2016

financiamiento para emplearlo, ente otros objetivos, con propósitos proselitistas, conlleva la obligación de cumplir con las exigencias impuestas por el propio orden, para permitir la revisión de las operaciones cubiertas con ese financiamiento.

Por ello, la legislación electoral general, como ley marco, acorde con el mandato constitucional, establece diversas normas dirigidas a asegurar una mejor fiscalización y rendición de cuentas sobre el origen, manejo y destino de los recursos a disposición de los partidos políticos, primordialmente, para garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral, y también, para transparentar en mayor medida la utilización de tales recursos.

Ahora bien, esta Sala Superior estima que debe tenerse en consideración el espíritu impulsor de la reforma constitucional en materia político-electoral, promulgada en dos mil catorce, ya que uno de sus rubros principales consistió, precisamente, en fortalecer la fiscalización de los recursos recibidos por los partidos políticos y candidatos, con la firme convicción de lograr un ejercicio racional y responsable de aquéllos.

En efecto, una de las iniciativas que culminó con la señalada reforma, sostuvo que:

...
Un aspecto pendiente de las anteriores generaciones de reformas electorales ha sido la efectiva vigilancia y fiscalización de los actos y recursos de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos. El sistema con que contamos es ineficiente, puesto que no se han logrado fiscalizar con prontitud los gastos de precampaña y campaña...
Lo anterior se debe a la existencia de débiles mecanismos de control para la fiscalización del financiamiento político-electoral,

SUP-RAP-379/2016

lo que compromete gravemente la equidad y transparencia en la competencia electoral...

Esta iniciativa tiene también la pretensión de encontrar mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan.

...

En ese tenor, y en cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto atinente a la citada reforma constitucional, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, incorporando un sistema de fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos, a través de procedimientos que permitieran efectuar tal fiscalización de forma expedita y oportuna, durante la campaña electoral, bajo la lógica del principio de máxima publicidad y transparencia, con miras a potencializar el control de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Como parte de ese nuevo marco regulatorio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias previstas en el artículo 44, párrafo 1, incisos gg) e ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitió el Reglamento de Fiscalización aprobado mediante acuerdo **INE/CG263/2014**, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce y modificado a través del diverso **INE/CG320/2016**, de cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación **SUP-RAP-19/2016**.

Por tales razones, independientemente de que el apelante no expone puntualmente las razones por las cuales plantea que el

SUP-RAP-379/2016

citado precepto es contrario a lo dispuesto en la Constitución, pues se limita a señalar que dicha porción normativa no tiene sustento legal alguno, ni guarda proporción o concordancia con alguna disposición legal o constitucional, esta Sala Superior estima necesario realizar las siguientes consideraciones.

En principio, se considera que lo previsto por el artículo 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización, en cuanto a que los partidos políticos y candidatos deberán registrar a través del sistema de fiscalización en línea, sus operaciones contables en tiempo real –dentro de los tres días posteriores-, así como que se considera una falta de carácter sustancial que los sujetos obligados registren sus operaciones contables fuera de tiempo, resulta una medida racional para permitir la verificación de las transacciones financieras, de manera inmediata al momento en que se efectúan, entendiéndose por ésta, dentro de los tres días posteriores a que se genere la operación contable, ya sean ingresos, desde que se reciben en efectivo o especie, o gastos, desde que se pagan, se pactan o se recibe el bien o servicio.

Lo anterior, se corrobora con lo establecido en los artículos 60, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, y 35 del Reglamento de Fiscalización, conforme a los cuales, el Sistema de Contabilidad en Línea (SIF) tiene entre otros objetivos, permitir a la autoridad fiscalizadora el acceso a los registros contables de partidos políticos y candidatos, efectuados por ese conducto, para su revisión; además de posibilitar la verificación automatizada de la autenticidad de la información reportada.

Tales objetivos están sustentados en la finalidad, constitucional y legalmente establecida, de alcanzar una efectiva, oportuna y completa revisión de los recursos utilizados por los partidos políticos, entre otros casos, cuando se destinan a financiar actividades proselitistas, debido a las implicaciones que pueden ocasionar en la equidad de la elección de que se trate, pudiendo repercutir, incluso, en la validez de los comicios, cuando se rebasa el tope de los gastos de campaña en el porcentaje y condiciones previstas en el artículo 41 de la Constitución General.

En este punto, conviene recordar el contenido del artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, tildado de inconstitucionalidad, citando el diverso párrafo 1, sólo a manera de referencia:

Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

...

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

En la especie, se estima que el precepto reglamentario se ajusta a la regularidad constitucional y legal, además de resultar adecuado para tutelar la equidad en el uso de los recursos, de manera eficaz y oportuna, incluso antes de que concluya el

SUP-RAP-379/2016

respectivo proceso comicial, posibilita que la autoridad electoral despliegue sus atribuciones fiscalizadoras, para verificar que los contendientes no se beneficien de la obtención o aplicación indebida de recursos durante una campaña y que respeten los límites legales, aparte de dar plena efectividad a la revisión y control de tales recursos, que resultan consustanciales al esquema de transparencia y rendición de cuentas de una sociedad auténticamente democrática y, en esa medida, del sistema de partidos inmerso en ella.

Igualmente, la propia disposición reglamentaria se considera apta para detectar e inhibir prácticas infractoras que podrían implicar un ocultamiento del origen del financiamiento o del gasto en exceso o un propósito fraudulento de evadir sus límites legales, mediante la omisión de su reporte; todo ello, en estrecha vinculación a la referida finalidad, que redundaría en beneficio de la preservación de condiciones equitativas en el financiamiento público otorgado para proselitismo electoral y de los citados postulados de transparencia y rendición de cuentas.

Sin que la implementación de lo previsto por tal disposición, lesione o incida en el ejercicio de la prerrogativa partidista de acceder a las fuentes de recursos autorizadas constitucional y legalmente para financiar sus actividades de campaña, de emplear tales recursos con esos objetivos, ni mucho menos en los fines constitucionales encomendados a esos entes políticos, vinculados estrechamente al impulso de la participación democrática, a la integración de la representación popular y al acceso ciudadano al ejercicio del poder.

Así, el precepto en examen resulta acorde con instrumentos de derecho convencional suscritos por el Estado mexicano, en particular, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción, cuyo artículo 7, numeral 3, se refiere al compromiso de “adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de partidos políticos”.

Por ello, contrario a lo alegado por el recurrente, el registro extemporáneo de tales registros debe considerarse como una falta sustancial, dado que representa una afectación directa y efectiva a los bienes jurídicos tutelados, así como a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, en la medida que obstaculiza el adecuado ejercicio de la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral nacional.

Lo anterior, porque una de las obligaciones que se persiguen por parte de los partidos políticos, es que rindan cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que, si no lo hacen, ello se traduce en una lesión al modelo de fiscalización.

De ahí que, no pueda catalogarse la conducta descrita en el precepto reglamentario referido como mera falta de índole

SUP-RAP-379/2016

formal, ya que su comisión conlleva una intención culposa de que la fiscalización no se de en los plazos legalmente previstos.

En el mismo sentido, ha sido criterio de la Sala Superior³ que la calificación de la falta como sustantiva, atendiendo a los valores que tutela, como la transparencia y conocimiento cierto e inmediato del manejo de los recursos de los candidatos, mientras que su incumplimiento dificulta el ejercicio de la función fiscalizadora, al impedir que la autoridad electoral nacional conozca desde el momento mismo es que se realizan las correspondientes operaciones, lo ingresos que reciben los partidos políticos o las erogaciones que realicen con ellos.

Ello, porque la función fiscalizadora no se reduce a la sola revisión de los informes sobre origen y destino de los recursos que los candidatos están obligados a presentar, dado que también implica la vigilancia constante que la autoridad electoral debe realizar respecto de las operaciones que los partidos políticos y candidatos independientes efectúen, a fin de estar en posibilidad de adoptar de manera oportuna las determinaciones y medidas necesarias para evitar daños a los referidos bienes jurídicamente tutelados, así como un inadecuado manejo de los recursos con los que cuentan.

³ Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-214/2016. Asimismo, resulta aplicable, *mutatis mutandi*, el criterio de esta Sala Superior en la jurisprudencia 9/2016, de rubro "INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA", si bien los asuntos que dieron lugar a tal criterio se refieren a la presentación extemporánea de informes de precampaña, la razón de ser es aplicable en el presente caso, al calificar la falta como sustancial, ya que afectan la rendición de cuentas y conocimiento oportuno del manejo de los recursos.

SUP-RAP-379/2016

En consecuencia, el precepto reglamentario impugnado, cumple con la regularidad constitucional, en tanto que es acorde con los principios establecidos en la Constitución General para la transparencia y rendición de cuentas oportuna respecto a los recursos empleados por parte de los sujetos obligados, así como la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral.

De ahí que como se apuntó inicialmente, este Tribunal Constitucional estima que el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se ajusta a la Constitución General de la República al establecer que el registro extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, será considerado como una falta sustantiva, toda vez que es una medida que propicia la rendición de cuentas oportuna y verificación por parte de la autoridad electoral, respecto a los recursos empleados, por lo que se **desestiman** los planteamientos del recurrente.

Agravio 2. Falta de exhaustividad de la resolución controvertida, respecto de la conclusión 19 (omisión de reportar gastos por concepto de propaganda en internet – Facebook –).

En la **conclusión 19** de la resolución impugnada, la responsable consideró que el partido apelante omitió registrar un gasto por concepto de propaganda en internet (Facebook) por un monto de \$15, 510.91(quinze mil quinientos diez pesos 91/100 M.N), por lo cual le impuso una sanción económica que

SUP-RAP-379/2016

asciende a la cantidad de \$23, 266.36 (veintitrés mil doscientos sesenta y seis 36/100 M.N.).

Al respecto, el recurrente en esencia señala que la determinación de la falta y la sanción respectiva son ilegales, puesto que sí reportó el gasto correspondiente a propaganda en internet. Señala que la responsable, al emitir la resolución controvertida, no consideró los argumentos que el apelante esgrimió en el escrito por el cual dio contestación al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/-L/17009/16, mediante el cual esgrimió razones para acreditar que sí había registrado debidamente el gasto imputado a través del SIF.

Según aduce el recurrente, en dicho oficio de contestación precisó a la autoridad que la propaganda materia de la observación **sí había sido debidamente reportada**, toda vez que registró el gasto correspondiente en el SIF, bajo las pólizas número 17 y 106, que amparan el gasto ejercido por concepto de *“difusión y manejo de Facebook, durante un mes”*, para la campaña en internet de la otrora candidata a la gubernatura de Puebla, Roxana Luna Porquillo.

En ese orden de ideas, el apelante sostiene que en el escrito de contestación comunicó a la autoridad fiscalizadora que contrató con el proveedor “Consultoría Contracorriente, S.A. de C.V.” una campaña de difusión y manejo en la red social Facebook para su candidata a la gubernatura de esa entidad, y que dicha erogación quedó registrada en tiempo y forma en el SIF en las pólizas antes referidas, a las cuales adjuntó el contrato de

SUP-RAP-379/2016

servicios, la factura y el título de crédito atientes. Al respecto, aduce que la autoridad dejó de valorar tanto las documentales ingresadas debidamente al SIF, como la manifestación hecha ante la responsable.

En ese sentido, el recurrente afirma que, contrariamente a lo que señala la responsable, dicho gasto sí se reportó; sin embargo, señala que la contratación no se realizó directamente con “Facebook Ireland Limited”, sino a través del proveedor citado, quien gestionó las actividades para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los contratos firmados sobre este tema.

En razón de lo anterior, el apelante concluye que la sanción impuesta es ilegal.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **ineficaz**, como se expone enseguida.

En primer término, conviene precisar que en el apartado f, denominado “circularizaciones”, del dictamen controvertido se advierte que mediante oficio INE/UTF/DA-L/16648/16 la autoridad responsable solicitó al proveedor denominado “Facebook Ireland Limited” información referente a los servicios contratados y proporcionados a los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes. Lo anterior a partir de las labores de verificación desplegadas por la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SUP-RAP-379/2016

Ahora bien, en respuesta al requerimiento de referencia, el proveedor denominado “Facebook Ireland Limited” comunicó a la autoridad administrativa electoral, la información comercial respecto de los sitios electrónicos que se validaron por el señalado proveedor y que fueron proporcionados por la autoridad, teniendo en sus bases de datos las cuentas activas identificadas con el URL⁴: <https://www.facebook.com/roxanalunap/?fref=ts>, así como www.facebook.com/roxanalunap.

Asimismo, el proveedor “Facebook Ireland Limited” señaló haber realizado transacciones en beneficio de la candidata a la gubernatura postulada por el partido apelante, por la contratación de publicidad en internet, por un monto equivalente a \$15,510.91 (quince mil quinientos diez pesos 91/100 M.N.).

Así, en virtud de que la autoridad responsable no encontró debidamente registrado el gasto respectivo, mediante el escrito de errores y omisiones INE/UFT/DA-L/17009/16, notificó al apelante dicha omisión, para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

El agravio es **ineficaz** porque si bien del análisis del dictamen controvertido se advierte que en su escrito de contestación el recurrente sí hizo del conocimiento de la autoridad fiscalizadora que el gasto por propaganda en internet correspondía a la transacción reportada con el proveedor “Consultoría Contracorriente, S.A. de C.V.”, manifestación que, en principio,

⁴ Localizador Uniforme de Recursos, por sus siglas en inglés.

SUP-RAP-379/2016

no fue tomada en consideración por la responsable al emitir la resolución impugnada, lo cierto es que, de cualquier manera, de lo manifestado por el apelante ante la autoridad administrativa electoral no se desprende que la publicidad detectada y reconocida por el proveedor “Facebook Ireland Limited”, respecto de la candidata Roxana Luna, haya sido pagada con el recurso que el partido entregó al proveedor intermediario citado, supuestamente amparado bajo las pólizas 17 y 106 del informe del apelante.

En efecto, el apelante aduce que el gasto reportado por el concepto de *“difusión y manejo de Facebook, durante un mes”*, supuestamente amparado con la documentación adjuntada en el SIF mediante las pólizas 19 y 106, corresponde a la erogación relativa a la propaganda en internet advertida por la autoridad responsable, esto es, al gasto efectuado en relación a la propaganda en la red social de su candidata a la gubernatura de Puebla.


El apelante sostiene que en el SIF se encuentra la factura emitida por “Consultoría Contracorriente, S.A. de C.V.”; así como el cheque emitido para liquidar el importe señalado en dicha factura.

Sin embargo, en tales documentos no se advierten elementos que permitan inferir o concluir que fueron expedidos para amparar el gasto por concepto de la propaganda reconocida por “Facebook Ireland Limited”, difundida en las direcciones electrónicas <https://www.facebook.com/roxanalunap/?fref=ts> y

SUP-RAP-379/2016

www.facebook.com/roxanalunap, que corresponden a la candidata a la gubernatura de Puebla postulada por el Partido de la Revolución Democrática.

En efecto, contrariamente a lo que sostiene el apelante en su recurso, en tales documentos no es posible advertir alguna correspondencia o vínculo entre la documentación presentada por partido mediante el SIF con la propaganda detectada por la autoridad en beneficio de la candidata a la gubernatura de Puebla, postulada por el instituto político apelante, toda vez que no se menciona al beneficiario directo de la supuesta difusión y manejo de la red social que ampara dicha factura, como se aprecia enseguida:

 <p>CONSULTORIA CONTRACORRIENTE SA DE CV RFC: CCO0212175U3 20 SUR 2520 BELLAVISTA Puebla, Puebla. CP 72500 Tel. -</p>		<p>FACTURA</p> <p>Serie - Folio 9</p> <p>Folio Fiscal C6797155-A7C7-4BD9-ACB9-C67EC07E591C</p> <p>No. de Serie del CSC del Emisor 00001000000402492433</p> <p>No. de Serie del CSC del SAT 0000100000030175173</p> <p>Fecha y hora de emisión 2016-05-30 16:10:19</p> <p>Fecha y hora de certificación 2016-05-30 16:19:27</p> <p>Lugar de Expedición Puebla, Puebla, México</p>					
<p>DATOS DEL CLIENTE</p> <p>Razón social o denominación PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA RFC: PRD80526PA3</p>		<p>Domicilio fiscal Benjamin Franklin 84 Escanón, Delegación Miguel Hidalgo, Estado de México México. CP 11800. Tel. 000-00-00</p>					
<p>REGIMEN FISCAL General de Ley Persona Moral</p>		<p>METODO DE PAGO Cheque</p>					
		<p>NO. DE CUENTA 7591</p>					
CANTIDAD	UNIDAD	PRECIO UNITARIO	DESCUENTO	IMPORTE	IVA	IEPS	TOTAL
1.00	N/A	\$ 25,000.00		\$ 25,000.00	\$ 4,000.00		\$ 29,000.00
Difusión y manejo de facebook durante un mes (mayo)							
1.00	N/A	\$ 15,000.00		\$ 15,000.00	\$ 2,400.00		\$ 17,400.00
Difusión y manejo de twitter durante un mes (mayo)							
1.00	N/A	\$ 5,000.00		\$ 5,000.00	\$ 800.00		\$ 5,800.00
Difusión y manejo de instagram durante un mes (mayo)							
1.00	N/A	\$ 10,000.00		\$ 10,000.00	\$ 1,600.00		\$ 11,600.00
Servicio de diseño gráfico publicitario durante un mes (mayo)							
1.00	N/A	\$ 20,000.00		\$ 20,000.00	\$ 3,200.00		\$ 23,200.00
Cobertura fotográfica para redes sociales							
1.00	N/A	\$ 10,000.00		\$ 10,000.00	\$ 1,600.00		\$ 11,600.00
Mantenimiento de página web							
1.00	N/A	\$ 10,000.00		\$ 10,000.00	\$ 1,600.00		\$ 11,600.00
						SubTotal	MXP \$ 85,000.00
						Total importe	MXP \$ 85,000.00
						I.V.A. 16%	MXP \$ 13,600.00
						Total IVA	MXP \$ 13,600.00
						Total IE	MXP \$ 0.00
						Total importe antes retenciones	MXP \$ 98,600.00
						TOTAL	MXP \$ 98,600.00
TOTAL CON LETRA							
(NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N)							
OBSERVACIONES							
CONDICIÓN DE PAGO: Contado							
SELLO DIGITAL DEL CONTRIBUYENTE QUE LO EXPIDE							
d5j6YGD5ZFS647Ax8S2i7zfjMAe3nHusQpf2F0NwmpBGijpyP0GcjTEY6ckKDY29dU71/V4Ta/FEIKQA7UKzi02eqEazrgSxaS9BN5pkHA0Dwm+kzryi0MjjeGgpK86iNaoSWDmOodZK0o/6QypjHmK6xivduX3OGUFU8HTXopREYUJjb4v5MQRno6lrUs1S2J6tsIDlz1EAIDGmfpzFYLaAoaHX4ywwSMgkZcPsV9:XYQV0hx98Ogr4RIS+7zg1L44VR0xCrbwdns92S4/+nLtxjIGRI+OSRRGypChgcbwMeB7NmGFucSZAXRqSTUA4u9QYHY10AYwmd45g==							
SELLO DIGITAL DEL SAT							
qI3uQQ1CAQZzopic1jtiWdKlrbDbFwxHADAgPf89mLrn/kRdAHA0n7CPSxvifaxtNLPfM19Yuz1NbAeRYBYS8EeIV0AK3Mb+or8zOSI6AXn2/FHOZBlepjk63vJpNGILBkcCJTAn3Mm/0fOlah39xsOoMXYAt95nx3lmsrU=							
Cadena original del complemento de certificación digital del SAT							
j[1.0]C6797155-A7C7-4BD9-ACB9-C67EC07E591C[2016-05-30T16:19:27]d5j6YGD5ZFS647Ax8S2i7zfjMAe3nHusQpf2F0NwmpBGijpyP0GcjTEY6ckKDY29dU71/V4Ta/FEIKQA7UKzi02eqEazrgSxaS9BN5pkHA0Dwm+kzryi0MjjeGgpK86iNaoSWDmOodZK0o/6QypjHmK6xivduX3OGUFU8HTXopREYUJjb4v5MQRno6lrUs1S2J6tsIDlz1EAIDGmfpzFYLaAoaHX4ywwSMgkZcPsV9:XYQV0hx98Ogr4RIS+7zg1L44VR0xCrbwdns92S4/+nLtxjIGRI+OSRRGypChgcbwMeB7NmGFucSZAXRqSTUA4u9QYHY10AYwmd45g==j0001010000030175173j]							



De ahí que no sea posible desprender, como pretende el apelante, que la documentación ingresada en el SIF ampara el gasto por la propaganda publicitada en las páginas <https://www.facebook.com/roxanalunap/?fref=ts>, así como www.facebook.com/roxanalunap.

Ahora bien, en su recurso el apelante señala que también ingresó al SIF el contrato de prestación de servicios celebrado con el proveedor “Consultoria Contracorriente S.A. de C.V.”. Sin embargo, en la revisión efectuada por este órgano jurisdiccional no fue posible advertir la existencia de tal documental.

En su escrito recursal, el apelante sostiene que dicho contrato es útil para desvirtuar la omisión imputada y para ello añadió una imagen en la que se aprecia un documento que parece ser parte del contrato aducido.

No obstante, se considera que no asiste la razón al apelante, porque la imagen que inserta el apelante en su recurso es insuficiente para tener por demostrado la celebración de un contrato de prestación de servicios con “Consultoría

Contracorriente S.A. de C.V.”, para la difusión de la propaganda en la red social Facebook, toda vez que no es posible identificar con certeza a las partes contratantes, ni se indica con claridad que la “Difusión y Manejo de Facebook durante un mes” que se señala en la descripción de los servicios contratados, se refiera a la propaganda contratada en beneficio de la candidata a gobernadora, como se evidencia enseguida:

CONTRATO N° _____/2016

Rodríguez, bajo protesta de decir verdad, declara que dicha personalidad no le ha sido revocada, limitada, ni modificada en forma alguna.

II.3 Que tiene capacidad jurídica para contratar y no existe impedimento alguno para obligarse en los términos de este contrato, toda vez que reúne las condiciones técnicas, económicas y demás necesarias que requiere "EL PRD" para la presente contratación.

II.4 Que conoce las características del servicio objeto del presente contrato y que dispone de los recursos técnicos y económicos necesarios e idóneos para proporcionar dicho servicio de forma eficiente, oportuna y en las mejores condiciones para "EL PRD", toda vez que cuenta con las instalaciones, equipos y materiales necesarios, así como con el personal que tiene experiencia y capacidad requeridas para proporcionar el servicio objeto de este contrato.

II.5 Que conoce el sentido y alcance de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Fiscalización aplicable a los Partidos Políticos Nacionales.

II.6 Que una vez que se publique la Convocatoria para la inscripción de personas físicas y morales en el Registro Nacional de Proveedores a que se refieren los artículos 358 y octavo transitorio del Reglamento de Fiscalización, procederá a dar cumplimiento a esta obligación, manifestando bajo protesta de decir verdad, que una vez inscrito entregará a "EL PRD" el documento que acredite dicho registro.

II.7 Que para todos los efectos legales de este contrato, señala como su domicilio el ubicado en calle 20 Sur número 2520, colonia Bellavista, código postal 72500, Puebla, Puebla.

Expuesto lo anterior, las partes otorgan las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- OBJETO. "EL PRESTADOR" se obliga a prestar el servicio de Servicios en general por cualquier medio de difusión, requerido por "EL PRD", siendo lo siguiente:

CANTIDAD	U. DE MED.	DESCRIPCION	PUNTAJE	IMPORTE
1	SERVICIO	DIFUSION Y MANEJO DE FACEBOOK DURANTE UN MES	20,000.00	20,000.00
1	SERVICIO	DIFUSION Y MANEJO DE TWITTER DURANTE UN MES	15,000.00	15,000.00
1	SERVICIO	DIFUSION Y MANEJO DE INSTAGRAM DURANTE UN MES	5,000.00	5,000.00
1	SERVICIO	SERVICIO DE DISEÑO GRAFICO E IDENTIDAD	21,000.00	21,000.00
1	SERVICIO	SERVICIO DE DISEÑO GRAFICO Y PUBLICITARIO DURANTE UN MES	10,000.00	10,000.00
1	SERVICIO	DISEÑO Y PROGRAMACION WEB	10,000.00	10,000.00
			SUBTOTAL	81,000.00
			18 % IVA	14,760.00
			TOTAL	95,760.00



Por lo anterior, se considera que las manifestaciones del apelante rendidas ante la autoridad fiscalizadora no fueron aptas para demostrar que la propaganda en internet fue

SUP-RAP-379/2016

contratada a través del proveedor intermediario, así como el hecho de que el gasto sí se reportó de forma debida.

Por ello, se estima correcto que la autoridad haya concluido que el recurrente contrató dicha propaganda de forma directa con “Facebook Ireland Limited”, como señaló esa corporación al atender el requerimiento de la autoridad y que incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, y 127 del Reglamento de Fiscalización, al haber omitido reportar el gasto correspondiente a propaganda en internet de su candidata a la gubernatura de Puebla.

Por otro lado, este órgano jurisdiccional advierte que el apelante no controvierte la existencia y difusión de propaganda en la citada red social en beneficio de su candidata, pues, como se expuso, se limita a referir que el gasto respectivo sí se reportó de forma debida, sin que esta circunstancia haya quedado demostrada ante la autoridad fiscalizadora, o en esta instancia.

En virtud de lo anterior, se estima que deben seguir rigiendo las consideraciones de la responsable relativas a la acreditación de la irregularidad consistente en la omisión de reportar gastos por propaganda en internet, así como las relativas a la individualización de la sanción impuesta, toda vez que la ilegalidad de la multa la hace depender del hecho de que sí reportó el gasto correspondiente, lo cual, como se expuso con antelación, no quedó debidamente acreditado.

Agravio 3. Error en la calificación de la falta determinada en las conclusiones 20, 21 y 21^a.

A consideración de esta Sala Superior, el presente agravio es **infundado**, porque tal y como lo razonó la responsable, el bien jurídico tutelado por las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y que dicha autoridad estimó infringidas, son los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas con los que se deben conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines y, en el caso, la omisión de comprobar o justificar el origen de los ingresos o el destino de los gastos que realizan los partidos políticos de manera oportuna o ante su ausencia total, constituye una acción que vulnera directa y materialmente dichos principios, y por tanto, dichas conductas deben considerarse una falta de carácter sustancial.

I. Marco jurídico.

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

a. Órganos competentes

De los artículos 41, párrafo 2, fracción V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados

SUP-RAP-379/2016

Unidos Mexicanos; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte, que:

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

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

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

4. La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con dichos informes.

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

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

b. Reglas y procedimiento aplicables

Los artículos 43, párrafo 1, inciso c), 76, 77, 79, párrafo 1, inciso b) y 80, párrafo 1, de la Ley General de Partidos establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos para presentar informes de campaña, así como el procedimiento que debe seguirse para la presentación y revisión de dichos informes. Tales reglas y procedimiento son:

1. El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos será el responsable de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a reportar.
2. Los candidatos presentan a su partido los informes, quien a su vez los reportan ante la autoridad para cada uno de los candidatos registrados para cada tipo de campaña. En ellos se especifica el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
3. Los informes se presentan por periodos de treinta días a partir del inicio de la campaña.

SUP-RAP-379/2016

4. Presentados los informes, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para revisarlos.
5. Si hay errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización se los informa a los partidos políticos y les concede el plazo de cinco días para que presenten las aclaraciones o rectificaciones.
6. Concluido el plazo, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución, para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización.
7. La Comisión de Fiscalización cuenta con el plazo de seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad de Fiscalización.
8. Concluido dicho plazo, dentro de las setenta y dos horas siguientes, la Comisión de Fiscalización presenta el proyecto ante el Consejo General.
9. El Consejo General cuenta con el plazo de seis días para la discusión y aprobación.
10. Los candidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes. Por tanto, se analizan de forma separada las infracciones en que incurran.

c. Sistema de contabilidad

Por otro lado, el artículo 60 de la Ley General de Partidos, así como los artículos 37 y 39 del Reglamento de Fiscalización prevén la existencia de un Sistema de Contabilidad para que los partidos políticos registren en línea, de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables, así como los flujos económicos, el cual debe desplegarse en un sistema informático que cuente con

SUP-RAP-379/2016

dispositivos de seguridad, y obliga a los partidos políticos a realizar los registros contables, relacionándolos con la documentación comprobatoria, la cual deberá corresponder con los informes presentados.

De igual modo, el artículo 38 del citado reglamento señala que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del multicitado reglamento, el cual establece lo siguiente:

1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A2 "Postulados básicos".
2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

De lo descrito puede advertirse, que el procedimiento de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales publicadas en dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que ahora se incluye también a los precandidatos y candidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

Asimismo, en este modelo de fiscalización, los precandidatos y candidatos son responsables solidarios, y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen, con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Por último, conforme al artículo 80, numeral 1, inciso d), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como 291, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, la autoridad electoral puede solicitar o requerir documentación para hacer efectiva la fiscalización.

II. Caso concreto.

En el caso, como ya se adelantó, esta Sala Superior considera **infundado** el agravio, porque contrariamente a lo sostenido por el partido recurrente, la omisión de presentar la documentación comprobatoria de los ingresos que perciben los partidos políticos o de los gastos que realicen durante las campañas, sí se traduce en una falta sustantiva, ya que representan un daño directo al bien jurídico relacionado con los principios rectores en materia de fiscalización consistentes en la transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Esto, porque dicha omisión, en principio, impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los informes de

campaña, e inclusive, ante un ingreso o gasto que no se puede justificar, se impide su fiscalización absoluta y, por tanto, la autoridad fiscalizadora no puede conocer la veracidad de lo reportado.

En efecto, una de las principales obligaciones que tienen los partidos políticos, y que se persigue con la fiscalización, es la rendición de cuentas de manera transparente, y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que, el incumplimiento a dicha obligación se traduce en una lesión al modelo de fiscalización.

En esa vertiente, no pueden catalogarse a las conductas desplegadas como meras faltas de índole formal, porque con ellas se impide que la fiscalización se realice, generándose un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sobre todo, porque se impide a la autoridad que pueda verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna.

Lo anterior es congruente con la *ratio essendi* contenida en la jurisprudencia 9/2016⁵, cuyo rubro es: **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA.**

⁵ Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión de primero de junio de dos mil dieciséis. Consultable en la página de internet <http://www.te.gob.mx>.

SUP-RAP-379/2016

En efecto, cualquier dilación en la presentación de documentación, relacionada con los ingresos y gastos derivados de sus campañas, y sobre la ausencia de documentación que los justifique, vulnera el modelo de fiscalización, porque ello, en los hechos, se traduce en una obstaculización en la rendición de cuentas, lo que trae como consecuencia impedir que se garantice, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos.

En tal estado de cosas, si el partido actor dentro del plazo que tenía para presentar sus informes, no exhibió la documentación comprobatoria de los ingresos o gastos que realizó en el periodo de campaña, o lo hizo de una forma distinta a la legalmente prevista, ello se traduce en una evidente falta de fondo al vulnerar directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en la ejecutoria dictada en los diversos recursos de apelación SUP-RAP-209/2016 y SUP-RAP-212/2016⁶.

Agravio 4. Las sanciones impuestas exceden la capacidad económica.

En la presente alegación, la parte recurrente sostiene, en esencia, que la responsable no tomó en consideración su capacidad económica, ya que la suma de las sanciones

⁶ Recursos de apelación aprobados por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis.

SUP-RAP-379/2016

determinadas en la totalidad de las conclusiones referidas en la resolución controvertida **(4, 8, 9, 11, 14, 17, 13, 16, 18, 19, 10, 12, 7, 5, 6, 15, 50, 20, 21, y 21A)**, asciende a la cantidad de \$3,529,394.78 (tres millones quinientos veintinueve mil trescientos noventa y cuatro pesos 78/100 M.N.), lo que equivale al 17.6% (diecisiete punto tres por ciento) de su presupuesto anual, lo cual resulta ser excesivo y desproporcionado y, por tanto, es contraria a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Federal.

Asimismo, expresa que, con ello, se ve afectada de forma grave la capacidad de actuación que se tendrá en la realización de las actividades que se tienen encomendadas constitucionalmente, en términos del artículo 41 de la Norma Fundamental.

En ese sentido señala, que con dicha determinación se genera una indebida desproporción con la gravedad de la falta cometida, pues esta no se acreditó; además de que la fórmula aplicada para la imposición de la sanción no tiene sustento legal alguno.

Previo a la contestación del agravio, es importante precisar que el apelante no controvierte en esta instancia, la acreditación de las conductas irregulares sancionadas en la resolución combatida, referidas en las conclusiones 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 14, 15, 16 17, 50, pues, como se expuso previamente, en su recurso se limita a señalar que las sanciones son ilegales, en virtud de que el monto total de las sanciones impuestas excede a su capacidad económica, razón por la cual, se

SUP-RAP-379/2016

considera que dichas consideraciones de la autoridad responsable deben continuar rigiendo en la resolución combatida, siendo materia de análisis en este recurso únicamente la legitimidad de la sanción.

Esta Sala Superior considera **infundados** los motivos de inconformidad, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, se estima que no le asiste la razón a la parte recurrente, en el motivo de disenso relativo a que las multas son excesivas, ya que no son acordes a su capacidad económica.

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica que una pena debe ser proporcional al hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.

El diseño legislativo de un régimen de sanciones, debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal,⁷ que establecen un mandato al legislador, así como una garantía para los ciudadanos, de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido.

⁷ Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

SUP-RAP-379/2016

Ello, se traduce en la necesidad de prever en sede legislativa un rango razonable de sanciones que permita a la autoridad impositora adecuar la sanción a cada caso, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, **la capacidad económica del infractor**, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, todas aquellas circunstancias que permitan hacer un ejercicio de individualización, para cumplir con los parámetros constitucionales respectivos.

Lo anterior, genera una facultad reglada para la autoridad en la calificación de la gravedad de cada conducta sancionable y la correspondiente individualización de la sanción, lo que implica que no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, pues debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.

El artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece un catálogo de sanciones aplicables, entre otros sujetos, a los partidos políticos, por la comisión de las infracciones que se prevén en el artículo 443, así como en el resto de las disposiciones normativas en la materia, como lo es la Ley General de Partidos Políticos.⁸

⁸ De conformidad con el artículo 6 de la Ley General de Partidos Políticos, en todo lo no previsto por la misma, se estará a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-RAP-379/2016

En concordancia con lo anterior, el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que, para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos: **i)** gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esa Ley; **ii)** las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; **iii) las condiciones socioeconómicas del infractor;** **iv)** las condiciones externas y los medios de ejecución; **v)** la reincidencia en el cumplimiento; y **vi)** el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De todo esto, se advierte que, al configurar el régimen de los ilícitos electorales, el legislador previó un sistema de sanciones que no únicamente da cuenta de un amplio espectro sobre posibles penalidades, sino que también informa, de manera enunciativa, de aquellos elementos a considerarse para verificar las particularidades del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar en conformidad con el mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones ya referido.

En ese sentido, la correcta interpretación del dispositivo en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones electorales, tanto las contenidas en la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como con los principios constitucionales en la materia, lo que permite sostener la conclusión de que el régimen sancionador

SUP-RAP-379/2016

electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad electoral administrativa, tomando en cuenta los parámetros previstos en el párrafo 5 del artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.

Ahora bien, del artículo 458, párrafo 5, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de la infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta, entre otras circunstancias, las relativas a las condiciones socioeconómicas del infractor.

La obligación de atender a la situación económica del infractor, es decir, al conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción, se sustenta en el hecho de que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria debe tomar en consideración el estado patrimonial del responsable.

Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia, en tanto que es posible que el cobro de una multa superior a la media sea prácticamente inocuo para un sujeto con un patrimonio considerable.

SUP-RAP-379/2016

En el caso, como se señaló, no le asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática, toda vez que parte de una premisa equivocada al suponer que no se tomó en cuenta su capacidad económica, en razón de que el monto total de las sanciones contenidas en las conclusiones señaladas, como se refirió, equivale al 17.5% (diecisiete punto cinco por ciento), lo que en su concepto deriva en una multa excesiva e inconstitucional, cuando lo cierto es que la autoridad responsable sí tomó en consideración su capacidad económica.

Al respecto, conviene tener presente que la autoridad responsable, para efecto de individualizar la sanción atinente al Partido de la Revolución Democrática, en el apartado 20 de la parte considerativa de la resolución controvertida, estableció, entre otras cuestiones que, por acuerdo CG/AC-042/15 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, al referido partido político se le asignó como financiamiento público, para actividades ordinarias en el ejercicio dos mil dieciséis en dicha entidad, la cantidad de \$19,984,879.39 (diecinueve millones novecientos ochenta y cuatro mil ochocientos setenta y nueve pesos 39/100 M.N.).

Asimismo, la autoridad responsable determinó que el Partido de la Revolución Democrática está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, atendiendo a los límites previstos en la Constitución Federal y en las leyes electorales.

Además, para valorar la capacidad económica de dicho instituto político, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

SUP-RAP-379/2016

estableció que no tenía saldos pendientes por pagar, con motivo de la comisión de infracciones a la normativa electoral.

Esto es, la autoridad responsable respecto de la capacidad económica tuvo en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio dos mil dieciséis en el Estado de Puebla, otorgado al Partido de la Revolución Democrática; así como, el hecho de que estaba facultado para recibir financiamiento privado y, que no estaba pagando alguna multa por infracciones a la normativa electoral.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **CONFIRMA**, en la materia impugnada, la *“RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS AL CARGO DE GOBERNADOR, EN EL ESTADO DE PUEBLA”*, identificada con la clave **INE/CG590/2016**, de catorce de julio de dos mil dieciséis, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos a su lugar de origen y archívese el presente asunto, como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la precisión de que el Magistrado Flavio Galván Rivera vota a favor del resolutivo, sin compartir las consideraciones de la sentencia, en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ