

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-47/2017

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIA: CLAUDIA MYRIAM
MIRANDA SÁNCHEZ Y ARTURO
RAMOS SOBARZO

Ciudad de México a cinco de abril de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-47/2017**, interpuesto por Francisco Gárate Chapa, quien se ostenta como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la **"RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL QUINCE"**, identificada con la clave INE/CG806/2016, específicamente las **conclusiones 14, 19, 20 y 46**, en las cuales se impusieron diversas sanciones pecuniarias respecto del gasto federal; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De las constancias del expediente así como de lo narrado por el partido político recurrente en su escrito de demanda, se advierten los antecedentes siguientes:

1. Acuerdo INE/CG93/2014. Con fecha nueve de julio de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo de referencia, a través del cual determinó las normas de transición en materia de fiscalización, en las que de conformidad con el artículo décimo octavo transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se modificó el plazo para que todos los gastos e ingresos de los partidos políticos en las entidades federativas, se fiscalizaran por los organismos públicos locales.

2. Acuerdo INE/CG398/2016. El dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, el citado Consejo General llevó a cabo el ajuste a los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio de dos mil quince. En el punto primero del mencionado acuerdo, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, procedió a valorar los informes presentados por los institutos políticos, y les notificó errores y omisiones técnicas que advirtió de los mismos, a fin de que atendieran los requerimientos respecto a la documentación solicitada.

3. Dictamen consolidado. El veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, se celebró la Vigésima Sexta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en la que se listaron en el orden del día los puntos relativos al proyecto de Dictamen Consolidado que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización del citado Instituto, relativo a la revisión del informe anual dos mil quince, del que se desprenden las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, entre los cuales se encuentra Acción Nacional.

4. Acto impugnado. El catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó la resolución **INE/CG806/2016**, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio dos mil quince, apartado 18.1 Recurso Federal, en la que se determinó, sancionar de manera pecuniaria al Partido Acción Nacional, entre otras, en las conclusiones siguientes:

“Conclusión 14. PAN. El partido omitió presentar los pases de abordar que permitan constatar que los viajes fueron realizados; por lo tanto, no comprobó el objeto partidista del gasto, por \$52,021.00.

Conclusión 19. PAN. El partido presentó una factura con el proveedor Liper, S.A. de C.V. por concepto de cinco pantallas inflables con motor modelo TP-001 y omitir presentar evidencia que permitiera constatar el objeto partidista del gasto, por \$232,000.00.

Conclusión 20. PAN. El partido reportó la adquisición de propaganda en cinco anuncios espectaculares, de las cuales se determinó una sobrevaluación, por la cantidad de \$1,476,068.77.

Por lo que hace a ésta, se estimó que el partido vulneró los artículos 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley General de Partidos Políticos.

Conclusión 46. PAN. Otorgó en comodato el bien inmueble ubicado en Ángel Urraza número 812, Colonia Del Valle, Delegación Benito Juárez, Código Postal 03100, en la Ciudad de México, al proveedor Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. para su uso con la obligación de devolverle al término de la vigencia del contrato, debiendo pagar la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. los gastos necesarios para que se verifique la referida devolución.

En ese sentido, con la finalidad de obtener mayores elementos de certeza y otorgar la garantía de audiencia que en derecho corresponde al instituto político, se propuso el inicio de un procedimiento oficioso, a efecto de determinar si el partido político recibió algún beneficio por otorgar en comodato el bien inmueble o, en su caso, verificar el objeto partidista del uso del bien inmueble durante el periodo en comodato”.

SEGUNDO. Recurso de apelación.

a. Interposición del recurso. Inconforme con la resolución anterior, el veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

b. Recepción en Sala Superior. El trece de enero siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el oficio **INE/SCG/0085/2017**, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, remitió el

escrito de demanda referido en el párrafo anterior, el informe circunstanciado y demás documentación que estimó necesaria para resolver.

c. Integración del expediente y turno a Ponencia. Recibidas las constancias en la Sala Superior, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-47/2017** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Acuerdo delegatorio. Mediante Acuerdo General 1/2017, de ocho de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Superior determinó que los medios de impugnación que actualmente se encuentran en sustanciación en éste órgano jurisdiccional y aquellos que se presenten contra los dictámenes y resoluciones que emita el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y partidos políticos con registro local, serán resueltos por la Sala Regional que ejerza jurisdicción en la circunscripción que corresponda a la entidad federativa atinente, siempre que se vinculen **con los informes presentados por tales partidos políticos respecto a temas vinculados al ámbito estatal.**

e. Acuerdo plenario de escisión de las impugnaciones contenidas en la demanda del presente juicio y de

competencia. El nueve de marzo siguiente, la Sala Superior emitió acuerdo por el que se estableció la **competencia de esta Sala Superior para conocer de la demanda del presente juicio**, en cuanto a la impugnación de la resolución que recayó a la fiscalización del Partido Acción Nacional **en el ámbito federal.**

En consecuencia, se determinó enviar a las Salas Regionales correspondientes, los asuntos atinentes a los Estados de:

- Baja California
- Colima
- Ciudad de México
- Guanajuato
- San Luis Potosí
- Sonora
- Tamaulipas
- Estado de México

Por tanto, se abordará en el presente medio de impugnación el estudio de las conclusiones **14, 19, 20 y 46**, en tanto que tienen incidencia en los gastos realizados por el órgano partidista a nivel nacional.

f. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó **radicar** el expediente en que se actúa, **admitir** la demanda al considerar cumplidos los requisitos de procedibilidad del recurso de

apelación, en términos de lo dispuesto por los artículos 40 al 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró **cerrada la instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, por lo que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia; y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 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, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional que controvierte una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que le sancionó al haber incurrido en diversas irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los **informes anuales de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio dos mil quince, a nivel federal.**

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8

y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se examina:

a. Forma. Se satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón de que en el escrito de demanda se señala el nombre del partido político recurrente, la identificación del acto impugnado, así como de la autoridad señalada como responsable; la mención de los hechos y agravios que afirma le causa el acto reclamado; asimismo, obra la firma autógrafa del representante del partido político.

b) Oportunidad. El recurso de apelación fue promovido dentro del plazo de cuatro días que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la resolución INE/CG806/2016 se emitió el miércoles catorce de diciembre de dos mil dieciséis; empero, al realizarse el engrose correspondiente fue notificada al ahora recurrente en fecha posterior, es decir, el diecinueve de diciembre de la anualidad pasada, y el recurso fue interpuesto el veintitrés del propio mes y año, por lo que se interpuso de manera oportuna.

c) Legitimación. Se satisface este requisito, porque en términos del artículo 45, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde interponerlo a las personas físicas o morales, por propio derecho o a través de sus representantes legítimos, de

conformidad con los estatutos o en los términos de la legislación aplicable.

En el caso, el recurso de apelación fue interpuesto por el Partido Acción Nacional, esto es, por un partido político, por conducto de Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tal como lo reconoce la responsable al emitir su informe circunstanciado.

d) Interés Jurídico. El recurrente interpone el medio de impugnación a fin controvertir la resolución INE/CG806/2016, en la que se impuso al instituto político que representa, diversas sanciones, derivadas de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado relativo a los informes anuales de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio dos mil quince; de ahí el interés jurídico que le asiste para controvertir esa determinación por la afectación consecuente.

e) Definitividad. Este requisito se cumple, toda vez que el acto combatido no admite medio de defensa susceptible de ser agotado previamente a la interposición del recurso de apelación, por virtud del cual pueda ser modificado o revocado.

De ese modo, al encontrarse colmados los requisitos de procedibilidad señalados por la legislación procesal federal, lo conducente es realizar el estudio de la controversia planteada.

TERCERO. Cuestión previa. En el asunto que se resuelve, se omite la transcripción de los motivos de agravio que formula el Partido Acción Nacional, dado que no existe precepto legal alguno que establezca esa obligación.¹

Sin que ello limite a este órgano jurisdiccional a realizar un resumen de los disensos expuestos en el apartado correspondiente.

CUARTO. Estudio de fondo. Como se expuso con antelación, el Partido Acción Nacional controvierte las conclusiones 14, 19, 20 y 46, de la resolución reclamada.

En ese sentido, para analizar los motivos de incoformidad se estima pertinente examinar primero lo atinente a las **conclusiones 14 y 19**, dado que ambos tienen un común denominador en el sentido de que, aparantemente se vulneró, lo dispuesto en el inciso n), del artículo 25, de la Ley General de Partidos Políticos; posteriormente será objeto de estudio la **conclusión 46**, en vista de que versa sobre la activación de un procedimiento oficioso, en términos de lo dispuesto por el artículo 26, del Reglamento de Fiscalización y, finalmente, se abordará el escrutinio de la **conclusión 20**, en tanto que se ubica en el ámbito de la ponderación de una figura específica

¹ Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, de rubro siguiente: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

relacionada con el costo de productos o servicios, como es la estimación de la autoridad en torno a la sobrevaluación decretada, en términos de lo dispuesto en los artículos 27 y 28, del mencionado Reglamento de Fiscalización.

El partido recurrente impugna las conclusiones siguientes:

1. Conclusión 14

El partido recurrente aduce que es incorrecta la sanción impuesta por la responsable en la conclusión en cita, -equivalente a la cantidad de \$52,021.00 (cincuenta y dos mil veintiún pesos 00/100 moneda nacional)- debido que a su parecer, la responsable **omite fundar y motivar su determinación**, al interpretar de manera indebida el inciso n), del artículo 25, de la Ley General de Partidos Políticos **al exigirle la presentación de pases de abordar**, a fin de acreditar el objeto partidista.

Desde su punto de vista, no existe una normativa que de manera específica le obligue a presentar esos documentos.

El agravio correspondiente se estima sustancialmente **fundado**. Para sustentar lo anterior, se estima necesario hacer referencia al dictamen consolidado en la parte relativa a la conclusión 14.

- **Dictamen consolidado**

La Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral sostuvo que:

[...]

De la revisión a la cuenta de “Servicios Generales” subcuenta “Viáticos”, se localizó un registro contable por concepto de boletos de avión; sin embargo, no se anexaron los pases de abordar que permitan constatar que los viajes fueron realizados y el nombre del personal comisionado. A continuación, se detalla el caso en comento.

REFERENCIA CONTABLE	CONCEPTO EN AUXILIAR CONTABLE	IMPORTE
<i>PD33-1611/10-15</i>	<i>Boletos avión</i>	<i>\$63,461.00</i>

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/20703/16 de fecha 31 de agosto de 2016, recibido por el PAN el mismo día.

Con escrito de respuesta núm. TESO/121/16, recibido el 14 de septiembre de 2016, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(...) me permito aclarar y anexar la documentación requerida a fin de subsanar dicha observación, mediante el ANEXO 13 mismo que contiene:

- Al respecto es conveniente mencionar que el boleto observado a nombre de la C- Sofía Sosa Castellanos de ruta MEXICO-MEXICALI/TIJUANA-MEXICO de fecha 21 de agosto de 2015, no fue utilizado, sin embargo fue ocupado en un viaje posterior MEXICO-TIJUANA-MEXICO de fecha 23 al 25 de agosto, del cual solo se pagó la diferencia por cambio de vuelo por la cantidad de \$895.00.*
- Se anexa las facturas, 13921912235004, 1398209234125, 1398209234126 y 1398209234127 correspondientes al primer boleto; la factura 1392191273754 correspondiente al cobro por cambio de vuelo, lo anterior para comprobar la utilización del vuelo.*

- *Referente a los pases de abordar, fueron extraviados por el usuario, se presenta copia del escrito donde se hace constar que el vuelo referido fue utilizado.”*

Su partido presenta escrito interno de fecha 31 de agosto de 2015 donde el C. Jesús Arturo Mendoza Mariñelarena manifiesta que fue utilizado el vuelo de la C. Sofía Sosa Castellanos; sin embargo, no se presenta el pase de abordar correspondiente.

Referente a los demás vuelos que ampara la póliza, su partido señala que fueron extraviados.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/22133/16 de fecha 6 de octubre de 2016, recibido por el PAN el mismo día.

Con escrito de respuesta núm. TESO/144/16, recibido el 13 de octubre de 2016, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

“En consecuencia, con fundamento en el artículo 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización de éste órgano electoral, me permito realizar las siguientes aclaraciones:

- *Respecto a esta observación es conveniente aclarar que del boleto de avión inicialmente observado no existen los pases de abordar toda vez que no se utilizó el vuelo con la ruta MEXICO-MEXICALI/TIJUANA-MEXICO de fecha 21 de agosto de 2015, sin embargo el costo de este vuelo se aplicó a un viaje posterior con ruta MEXICO-TIJUANA-MEXICO de fecha 23 al 25 de agosto también para la C. Sofía Sosa Castellanos y del que sólo se cubrió la diferencia por cambio de vuelo.*

Ahora bien, es indispensable mencionar que el escrito presentado donde se hace constar que la C. Sofía Sosa Castellanos efectivamente utilizó el vuelo MEXICO-TIJUANA-MEXICO de fecha 23 al 25 de agosto, fue para subsanar los pases de abordar extraviados por la C. Sofía Sosa Castellanos en lo que a este vuelo se refiere; en ningún momento se hace referencia a que los pases de abordar de la totalidad de los boletos de avión restantes que ampara la póliza fueron extraviados.”

El partido presentó las aclaraciones para subsanar los pases de abordar extraviados por la C. Sofía Sosa Castellanos por la cantidad de \$11,440.00; por tal razón, la observación quedó atendida respecto a este punto.

REFERENCIA CONTABLE	NOMBRE DEL SOLICITANTE	COMPROBANTE					TOTAL
		NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE	
PD33/001611/10-15	Sofía Sosa Castellanos	F-1392191235004	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	\$10,141.00	
		F-1398209234125	05/10/2015	Aeroméxico	Discountpass	104.00	
		F-1398209234126	05/10/2015	Aeroméxico	TUA	90.00	
		F-1398209234127	5/10/2015	Aeroméxico	Discountpass	210.00	
		F-1392191273754	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación Aérea	895.00	
						\$11,440.00	

Referente a los boletos de avión restantes por la cantidad de \$52,021.00, el partido no presentó los pases de abordar que permitan constatar que los viajes fueron realizados; por lo tanto, no comprobó el objeto partidista del gasto, incumpliendo con los artículos 25, numeral 1, inciso n) de la LGPP; por tal razón, **la observación no quedó atendida. (Conclusión 14 PAN)**. A continuación, se indican los casos en comento:

REFERENCIA CONTABLE	NOMBRE DEL SOLICITANTE	COMPROBANTE					TOTAL
		NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE	
PD33/001611/10-15	Jorge Iván Villalobos Seanez	F-13921912235003	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	\$10,141.00	
		F-1398209234122	05/10/2015	Aeroméxico	Discountpass	104.00	
		F-1398209234123	05/10/2015	Aeroméxico	TUA	90.00	
		F-1398209234124	05/10/2015	Aeroméxico	VCR	210.00	
		F-1398209258853	05/10/2015	Aeroméxico	VCR	210.00	
	Lourdes Medina Valdez	F-1392191235006	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	10,141.00	
		F-1398209234131	05/10/2015	Aeroméxico	Discountpass	104.00	
		F-1398209234132	05/10/2015	Aeroméxico	TUA	90.00	
		F-1398209234133	05/10/2015	Aeroméxico	VCR	210.00	
		F-1392191274781	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	895.00	
		F-1398209258972	05/10/2015	Aeroméxico	VCR	210.00	11,650.00
	Fernando Álvarez Monje	F-1398209234128	05/10/2015	Aeroméxico	Discountpass	104.00	
		F-1398209234129	05/10/2015	Aeroméxico	TUA	90.00	
		F-1398209234130	05/10/2015	Aeroméxico	VCR	210.00	
	Eduardo Ismael Aguilar Sierra	F-1392191235024	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	10,973.00	
F-1398209234230		05/10/2015	Aeroméxico	Discountpass	104.00		
F-1398209234231		05/10/2015	Aeroméxico	TUA	90.00		
F-1398209234232		05/10/2015	Aeroméxico	VCR	210.00		
PD33/001611/10-15	Marko Cortes Mendoza	F-1295771	05/10/2015	Concesionaria Vuela Compañía de Aviación	Boleto de avión	3,315.00	
		F-1392191288145	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	3,080.00	
						6,395.00	
Gustavo Madero Muñoz		F-1392191235002	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	10,141.00	
		F-1398209234119	05/10/2015	Aeroméxico	Discountpass	104.00	
		F-1398209234120	05/10/2015	Aeroméxico	TUA	90.00	
		F-1398209234121	05/10/2015	Aeroméxico	VCR	210.00	
		F-1392191276174	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	510.00	
	F-1392191288277	05/10/2015	Aeroméxico	Transportación aérea	385.00	11,440.00	
						\$52,021.00	

Como se advierte de lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización señaló, que en la subcuenta "Viáticos", localizó un registro contable por concepto de boletos de avión, por la cantidad de **\$63,461.00** (sesenta y tres mil cuatrocientos sesenta y un pesos moneda nacional), sin que existiera justificación alguna respecto a la comprobación de que los viajes se hubieren realizado. Para los efectos, requirió al partido

los pases de abordar de las personas quienes fueron comisionadas a la realización de esos viajes.

El Partido Acción Nacional, por conducto de su representante contable, exhibió algunos pases de abordar correspondientes a Sofía Sosa Castellanos, argumentando, que los restantes pertenecientes a la misma persona, habían sido extraviados.

Al efecto, la autoridad fiscalizadora tuvo por subsanada la observación sólo respecto de Sofía Sosa Castellanos, debido a que el sujeto obligado nada expuso respecto a las restantes seis personas (Jorge Iván Villalobos Seanez, Lourdes Medina Valdez, Fernando Álvarez Monje, Eduardo Ismael Aguilar Sierra, Marko Cortés Mendoza y Gustavo Madero Muñoz).

- **Resolución impugnada**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al validar el dictamen consolidado sostuvo:

Que en la conclusión objeto de análisis, el partido político había vulnerado lo establecido en el artículo 25, numeral uno, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos², que dispone, que los institutos políticos tienen la obligación de utilizar sus prerrogativas y aplicar el financiamiento que reciban por cualquier modalidad exclusivamente para los fines por los que

² Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

fueron entregados, es decir, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, así como para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público del Estado, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese orden, la responsable dispuso en la resolución impugnada, que se vulneró el bien jurídico tutelado, consiste en evitar que los sujetos obligados desvíen su actividad y los recursos obtenidos a un fin distinto al establecido.

Por lo tanto determinó, que las irregularidades imputables al sujeto infractor se tradujeron en una *infracción de resultado* que ocasionó un *daño directo* al aludido bien jurídico, al destinar recursos para compra de diversos servicios que ocasionaron un gasto, sin que fuera dable acreditar el objeto partidista; lo que aseguró se tradujo en la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma.

Derivado de lo anterior, es que calificó la falta como **grave ordinaria**, debido a que las infracciones cometidas por el Partido Acción Nacional, las estimó como sustantivas o de fondo, **al reportar gastos sin objeto partidista.**

Una vez calificada la irregularidad y analizadas las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procedió a imponer la sanción por un importe de **\$52,021.00** (cincuenta y dos mil veintiún pesos 00/100 M.N.) correspondiente **al cien por ciento del monto involucrado derivado de los gastos realizados sin objeto partidista.**

- **Consideraciones de la Sala Superior**

Este órgano jurisdiccional considera **fundado** el agravio porque la omisión consistente en no presentar los pases de abordar, no puede derivar a partir de ello, en el incumplimiento de los objetivos propios de un partido político.

En razón de lo anterior, lo fundado del agravio radica en que a partir de la ausencia de algunos pases de abordar, la responsable arribó a la conclusión de que se actualizó la hipótesis consignada en el artículo 25, inciso n) de la Ley General de Partidos Políticos³ **en su vertiente de no acreditar la finalidad partidista del gasto.**

Así, lo considerado por la responsable carece de una adecuada fundamentación y motivación, en tanto que no expresa razones

³ Artículo 25. 1. Son obligaciones de los partidos políticos: n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

por las cuales el hecho de omitir la exhibición de los señalados pases de abordar, se traduce en el no acreditamiento de ese elemento normativo de la hipótesis normativa señalada.

En consecuencia, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá valorar en su integridad, todo el material probatorio con el que cuente, lo anterior para efecto de proveer lo necesario, en su caso, de acuerdo al procedimiento indicado en el artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

En distinto orden, el Partido Acción Nacional también controvierte la:

- **Conclusión 19**

En esta conclusión, la responsable impuso como sanción la cantidad de \$232,000.00 (doscientos treinta y dos mil pesos 00/100 moneda nacional), por omitir presentar la evidencia correspondiente al gasto realizado en la compra de cinco pantallas inflables, que permitiesen demostrar el objeto partidista.

Al efecto, el recurrente señala como agravio, que es incorrecta la determinación adoptada por la responsable, al exigirle la acreditación del uso de las pantallas inflables en eventos del partido.

Primeramente sostiene, que *“la responsable eludió la obligación de notificarle el requerimiento de manera precisa, lo cual lo dejó en estado de indefensión... dado que sólo requirió las evidencias en las que se mostrara el motor modelo TP-001 de las pantallas...”*

También sostiene, que *“no existe un precepto legal o reglamentario específico que limite u obligue el uso de las pantallas a un periodo de tiempo, es decir, se podría haber adquirido y dejar pendiente su uso para actividades posteriores a las reportadas en 2015, pues dichas pantallas aun forman parte del haber patrimonial del partido, lo que permite que sean ocupadas en mas de una ocasión...”*

Esto es, refiere que el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos, *“en ningún momento establece una obligación o disposición para los sujetos obligados que encuadren de manera exacta en la conducta tipo que ahora se reclama”*.

A juicio de la Sala Superior, los agravios son **infundados**, conforme a lo siguiente:

Para un mejor entendimiento de la cuestión planteada, se estima oportuno hacer referencia a lo sostenido por la Unidad Técnica de Fiscalización, en el:

- **Dictamen consolidado**

De la revisión a la cuenta de “Servicios Generales” subcuenta “Otros Similares”, se localizó un comprobante por la adquisición de pantallas inflables presentando evidencia fotográfica; sin embargo, no se identificó el objeto partidista del gasto. El caso en comento se detalla a continuación:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA					
	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	PRECIO UNITARIO	IMPORTE
DF003903/06-15	1052	26/06/2015	Liper, S.A. de C.V.	5 Pantallas inflables con motor modelo TP-001 de 7.35 X 5.35 Mts.	\$46,400.00	\$232,000.00

Adicionalmente, al verificar la actividad económica del proveedor expedido por el SAT el 21 de enero de 2015, esta es por comercio al por menor de libros.

Es preciso señalar que esta autoridad electoral tiene como atribución la de vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos se apliquen estricta e invariablemente en las actividades señaladas en la normatividad.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/20703/16 de fecha 31 de agosto de 2016, recibido por el PAN el mismo día.

Con escrito de respuesta núm. TESO/121/16, recibido el 14 de septiembre de 2016, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(…) me permito anexar la documentación requerida a fin de subsanar dicha observación, mediante el ANEXO 21 mismo que contiene:

- *Se presenta a esa Autoridad muestra fotográfica de las pantallas inflables, respecto al objeto partidista del gasto observado por la compra de las pantallas, es preciso aclarar que son utilizadas en los eventos internos de este Instituto Político, para la difusión de imágenes y propaganda del Partido relacionados con los eventos organizados para el cumplimiento de las actividades que le son inherentes.*
- *Para aclarar la observación respecto de la actividad económica del proveedor, basta con exhibir lisa y llanamente la copia simple de la documental pública de la escritura número 55114 de fecha 11 de marzo de 2004 por la que el C. Lic. Javier Reyes Duarte, notario interino número 29 del estado de México extiende el primer testimonio por el que se protocoliza el acta de asamblea extraordinaria de LIPER*

S.A. de C.V. en la que es visible a foja 1 que el objeto social de dicha persona moral es:

- a) Fabricar, adquirir, vender, enajenar, comercializar, distribuir, imprimir, importar y exportar previo cumplimiento de los requisitos legales, toda clase de libros, revistas, folletos, previo cumplimiento de los requisitos legales, toda clase de libros, revistas, folletos, publicaciones y todo lo relacionado con la industria papelera.*
- b) Comprar, vender, distribuir todo tipo de productos, intermedios y elaborados en general, que se relacionen con el presente objeto social....*

Con lo anteriormente expuesto, y debido a la falta de motivación de la autoridad, es evidente la solventación de la presente observación.

Lo anterior, se dice en razón de que, el medio de convicción del que se allegó la autoridad para considerar el objeto social de la persona moral denominada Liper S.A. de C.V., no es el correcto, pues ésta pretende justificar su señalamiento tras la verificación de la actividad económica del proveedor expedido por el SAT. Cuando dicha documental no es suficiente para aseverar hechos de la presente magnitud, práctica que en cualquier estado de derecho debe ser suprimida hasta extinguirse pues al ser hechos señalados por una autoridad en contra de un sujeto obligado se convierte en un acto de molestia el cual sino se encuentra debidamente fundado y motivado, crea un agravio directo, personal e innecesario, lo que resulta ser contrario a la Constitución Política y a los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos signados por el ejecutivo y ratificados por el Senado de la República.

Por las manifestaciones hechas, solicito tener por solventada la presente observación a fin de no seguir la transgresión a los derechos humanos de mi representada.”

Su partido presentó la escritura constitutiva del proveedor Liper, S.A. de C.V. y una fotografía misma que se indica a continuación:



Como se puede observar, la evidencia presentada no se asemeja a una pantalla inflable, aunado a que no se visualiza el motor modelo TP-001, que indica la factura; por lo tanto, se requiere de evidencia fotográfica que permita constatar que son utilizadas en los eventos internos del Instituto Político, para la difusión de imágenes y propaganda del partido.

Es conveniente señalar, que el monto original de adquisición de cada pantalla es de \$46,400.00, que rebasa los ciento cincuenta días de salario mínimo; por lo tanto, de acuerdo a la NIF C-6 "Propiedades, planta y equipo", deberá considerarse como Activo Fijo y no como un gasto.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/22133/16 de fecha 6 de octubre de 2016, recibido por el PAN el mismo día.

Con escrito de respuesta núm. TESO/144/16, recibido el 13 de octubre de 2016, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

"En consecuencia, con fundamento en el artículo 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización de este órgano electoral, me permito aclarar y anexar la documentación requerida a fin de subsanar dicha observación, mediante el ANEXO 15 mismo que contiene:

- Se presenta nuevamente a esa Autoridad las muestras fotográficas de las pantallas inflables tomadas desde diferentes ángulos con la finalidad de proporcionar certeza esa Autoridad sobre las características y dimensiones de las mismas. Las justifican*

razonablemente que el objeto del gasto está plenamente relacionado con las actividades del partido.

- *Es preciso aclarar que el partido realizó un análisis a la norma de información financiera NIF C-6 “Propiedades, planta y equipo”, y en ninguno de sus párrafos establece que la valuación y revelación de un activo fijo debe de realizarse en base al costo inicial en que se incurrió el partido para la obtención del bien descrito en dicha observación, como lo señala esa Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.*

Por lo tanto, debemos de considerar diferentes conceptos establecidos en las normas de Información Financiera, por lo que hacemos las siguientes precisiones.

De acuerdo a las normas de información financiera NIF A-4 “Características cualitativas de los Estados Financieros” en sus párrafos 8, 10 al 13, 20, 23 y 24, y la NIF A-5 “Elementos básicos de los Estados Financieros”, en sus párrafos 4 y 15, mismos que se transcribe a continuación:

NIF A-4

“Confiabilidad

La información financiera posee esta cualidad cuando su contenido es congruente con las transacciones, transformaciones internas y eventos sucedidos, y el usuario general la utiliza para tomar decisiones basándose en ella. Para ser confiable la información financiera debe: a) reflejar en su contenido, transacciones, transformaciones internas y otros eventos realmente sucedidos (veracidad); b) tener concordancia entre su contenido y lo que se pretende representar (representatividad); c) encontrarse libre de sesgo o prejuicio (objetividad); d) poder validarse (verificabilidad); y e) contener toda aquella información que ejerza influencia en la toma de decisiones de los usuarios generales (información suficiente).

Representatividad

Para que la información financiera sea representativa, debe existir una concordancia entre su contenido y las transacciones, transformaciones internas y eventos que han afectado económicamente a la entidad.

No obstante, en algunos casos la información financiera está sujeta a cierto riesgo de no ser el reflejo adecuado de lo pretende representar. Esto no sólo puede deberse a sesgo o

prejuicio, sino también a las circunstancias inherentes al reconocimiento contable, que dificultan, por ejemplo, a identificación de las transacciones, transformaciones internas y otros eventos, que afectan económicamente a una entidad, a causa de la incertidumbre que los rodea.

Objetividad

La información financiera debe presentar de manera imparcial, es decir, que no sea subjetiva o que este manipulada o distorsionada para beneficio de algún o algunos grupos o sectores, que puedan perseguir intereses particulares diferentes a los del usuario general de la información financiera.

Los estados financieros deben estar libres de sesgo, es decir, no deben estar influidos por juicios que produzcan un resultado predeterminado; de lo contrario, la información pierde confiabilidad.

Relevancia

Concepto

La información financiera posee esta cualidad cuando influye en la toma de decisiones económicas de quienes la utilizan. Para que la información sea relevante debe: a) servir de base en la elaboración de predicciones y en su confirmación (posibilidad de predicción y confirmación); y b) mostrar los aspectos más significativos de la entidad reconocidos contablemente (importancia relativa).

...

La información que aparece en los estados financieros debe mostrar los aspectos importantes de la entidad que fueron reconocidos contablemente. La información tiene importancia relativa si existe el riesgo de que su omisión o presentación errónea afecte la percepción de los usuarios generales en relación con su toma de decisiones. Por consiguiente, existe poca importancia relativa en aquellas circunstancias en las que los sucesos son triviales.

La importancia relativa de una determinada información no sólo depende de su cuantía, sino también de las circunstancias alrededor de ella; en estos casos se requiere del juicio profesional para evaluar cada situación particular.

NIF A-5

“Un activo es un recurso contralado por una entidad, identificada, cuantificado en términos monetarios, del que se esperan fundamentalmente beneficios económicos futuros, derivado de operaciones ocurridas en el pasado, que han afectado económicamente a dicha entidad.”

“Para reconocer un activo debe atenderse a su sustancia económica por lo que, no es esencial que esté asociado a derechos de propiedad legal o que tenga la característica de tangibilidad.

Ahora bien, en términos de los párrafos 30.1 inciso c), 44.4.5.2 y 44.4.5.3, de la NIF C-6 “Propiedades, planta y equipo”, que dice:

“... ”

c) componente – es una porción representativa de una partida de propiedades, planta y equipo que usualmente tiene una vida útil claramente distinta del resto de dicha partida (por ejemplo, una porción representativa podrá ser la estructura y los motores de un avión), En adelante se utilizará el término “componente” para designar tanto una partida como a un componente de una partida de propiedades, planta y equipo; una partida puede estar integrada por uno o varios componentes.

Existen ciertos componentes similares cuya vida de servicio es muy reducida, utilizándose durante algunos meses únicamente o a lo sumo uno o dos años. Existen dos alternativas para el reconocimiento de estos componentes:

Reconocer las compras directamente en resultados, o bien,

... ”

Algunos componentes afines a este tipo de activos son utilizados para trabajos especiales y, en tal caso, deben reconocerse en el costo de producción de dichos trabajos y, por tanto, no deben considerarse como un componente, aunque tal vez se repitan los trabajos especiales en que son utilizados.”

Por lo anterior, es que mi representada toma la decisión de registrar el importe de adquisición directamente a resultados del partido por el ejercicio de 2015; toda vez que dichos bienes, independiente del monto de cada una de las pantallas adquiridas, su vida de servicio es reducida y frágil por el mismo movimiento en la operación de las mismas es muy fácil su deterioro o su rápida descomposición en uso o en su almacenamiento, adicionalmente estos bienes no generaran beneficios futuros al partido toda vez que las mismas son de uso interno en los eventos que el partido realiza, no obteniendo un beneficio a futuro como pudiese

ser la obtención del voto, que sería el principal objetivo del Instituto político que represento.

Ahora bien, con este criterio el partido cumple con las características en las normas de información financiera antes señaladas, de confiabilidad, representatividad, objetividad y relevancia.

Registrarlos en el rubro de activos de activos fijos, representaría una distorsión en la información que el partido presenta en sus estados financieros, y en su defecto una carga administrativa para el control individual de los bienes y los cargos a resultados como resultado del reconocimiento de su decremento (depreciación) es innecesario y su baja posterior sería el mismo resultado.”

El partido indicó que la adquisición de las cinco pantallas inflables que cuestan \$46,500.00 cada una, las aplicaron a gastos en virtud de que su vida de servicio es reducida y frágil por el mismo movimiento en la operación de las mismas; por tal razón, la observación quedó atendida, respecto a este punto.

En relación a las evidencias que justifiquen razonablemente que el objeto del gasto está relacionado con las actividades del partido, presentó una serie de fotografías de una de las pantallas inflables que se tomaron en espacios libres; sin embargo, no se presentaron evidencia donde se les esté dando el uso en eventos relacionados con las actividades del partido.

En consecuencia, al presentar una factura con el proveedor Liper, S.A. de C.V. por concepto de cinco pantallas inflables con motor modelo TP-001 y omitir presentar evidencia que permitiera constatar el uso con fines partidistas, por \$232,000.00, el PAN incumplió con lo establecido en el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la LGPP; por tal razón, **la observación no quedó atendida. (Conclusión 19 PAN).**

Conforme a lo trasunto, la autoridad fiscalizadora determinó, que el gasto de las cinco pantallas inflables **con motor modelo TP-001**, reportadas por el instituto político, no se encontró justificado, en tanto no presentó evidencia en la cual se les hubiera dado un **uso en eventos relacionados con las actividades del partido**; por lo que vulneró lo establecido en el inciso n), numeral 1, del artículo 25, de la Ley General de Partidos Políticos.

Una vez expuesto lo anterior, se procederá a exponer lo sostenido por la autoridad responsable.

- **Resolución impugnada**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, determinó que con la conducta en que incurrió el partido político se había vulnerado lo dispuesto en el inciso n), numeral 1, del artículo 25, de la Ley General de Partidos Políticos que, como se ha hecho referencia, dispone que los institutos políticos tienen la obligación de utilizar sus prerrogativas y aplicar el financiamiento que reciban por cualquier modalidad (pública y privada) exclusivamente para los fines por los que fueron entregados, es decir, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, como es el caso.

En ese sentido sostuvo, que el objeto del precepto legal, consiste en definir el destino que pueden tener los recursos obtenidos por los sujetos obligados por cualquier medio de financiamiento, precisando que dichos sujetos están obligados a utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del numeral 1 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

Adujo, que la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede

destinar los recursos que le son otorgados, como financiamiento, ya que dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

Precisó que se otorgó al Partido Acción Nacional, su derecho de audiencia, debido a que se le requirió en su momento y éste dio respuesta que no resultó idónea para justificar fehacientemente las erogaciones realizadas.

En ese orden adujo, que se vulneró el bien jurídico tutelado consiste en evitar que los sujetos obligados desvíen su actividad y los recursos obtenidos a un fin distinto al establecido.

Por lo tanto, determinó, que las irregularidades imputables al sujeto infractor se tradujeron en una *infracción de resultado* que ocasionó un daño directo al aludido bien jurídico, al destinar recursos para compra de objetos que ocasionaron un gasto sin que se acreditara el objeto partidista.

Derivado de lo anterior, calificó la falta como grave ordinaria, debido a que las infracciones cometidas por el Partido Acción Nacional, las estimó como sustantivas o de fondo, **al reportar gastos sin objeto partidista**, e impuso una sanción por un importe equivalente a la cantidad de **\$232,000.00** (doscientos

treinta y dos mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al cien por ciento del monto involucrado.

- **Consideraciones de la Sala Superior**

A juicio de este órgano jurisdiccional, el acto que se analiza se encuentra apegado a la legalidad, conforme a los razonamientos que se exponen en seguida:

- a) **Garantía de Audiencia**

Contrario a lo afirmado por el Partido Acción Nacional, la autoridad fiscalizadora requirió al partido recurrente en dos ocasiones a fin de subsanar los errores y omisiones en las que consideró había incurrido:

- Mediante oficio INE/UTF/DA-F/20703/16, la Unidad Técnica de Fiscalización señaló lo siguiente: “...de la revisión de la cuenta “Servicios Generales” subcuenta “Otros Similares” **se localizó un comprobante por la adquisición de cinco pantallas inflables**, presentando evidencia fotográfica; sin embargo, **no se identificó el objeto partidista del gasto**.”
- En respuesta a lo anterior, el partido político mediante escrito TESO/121/16 sostuvo: Se presenta a esa autoridad **muestra fotográfica** de las pantallas inflables, respecto al objeto partidista del gasto observado por la compra de las pantallas, es preciso aclarar que **son utilizadas en los eventos internos de este instituto político, para la difusión de**

imágenes y propaganda del partido relacionados con los eventos organizados para el cumplimiento de las actividades que le son inherentes.

- Al efecto, la Unidad Técnica requirió por segunda ocasión al partido y le solicitó lo siguiente: *Como se puede observar, **la evidencia presentada por el partido no se asemeja a una pantalla inflable, aunado a que no se visualiza el motor modelo TP-001, que indica la factura; por lo tanto, se requiere la evidencia fotográfica que permita constatar que esas pantallas son utilizadas en los eventos internos del instituto político, para la difusión de imágenes y propaganda del partido.***
- En contestación a lo anterior, el Partido Acción Nacional señaló: *Se presenta de nueva cuenta a esa autoridad **las muestras fotográficas de las pantallas inflables tomadas desde diferentes ángulos** con la finalidad de proporcionar certeza a esa autoridad **sobre las características y dimensiones** de las mismas. Las que justifican razonablemente que el objeto partidista del gasto está plenamente relacionado con las actividades del partido.*
- En el dictamen consolidado se estimó: *En relación a las evidencias que justifiquen razonablemente que el objeto del gasto está relacionado con las actividades del partido, presentó una serie de fotografías de una de las pantallas inflables que se tomaron en espacios libres; sin embargo, **no***

se presentó evidencia donde se les esté dando el uso en eventos relacionados con las actividades del partido.

Por lo cual estimó, que al haber presentado el Partido Acción Nacional una factura por la adquisición de cinco pantallas inflables con motor modelo TP-001 y omitir presentar evidencia de su uso partidista, incumplió lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley General de Partidos Políticos.

Como se advierte de lo anterior, contrario a lo afirmado por el recurrente, la autoridad fiscalizadora sí realizó los requerimientos que estimó pertinentes, en los cuales de manera precisa solicitó al partido exhibiera la evidencia fotográfica en la que se justificara la adquisición de las cinco pantallas inflables con motor modelo TP-001, así como su uso en eventos partidistas.

Sin que el partido político hubiere podido demostrar la relación existente entre lo reportado en su informe de gastos con las fotografías exhibidas ante la autoridad fiscalizadora, como resultado de los requerimientos.

b) Falta de previsión del supuesto normativo

El instituto político recurrente señala que no existe precepto legal que limite u obligue que el uso de los bienes adquiridos (las pantallas inflables) sea exactamente en el ejercicio en que

se reportaron (2015), sino que pueden usarse con posterioridad.

Este órgano jurisdiccional estima que el agravio es **infundado**, conforme a las consideraciones siguientes:

En principio, es dable recordar que en la resolución reclamada se sancionó al partido político por omitir acreditar el objeto partidista en la adquisición de las cinco pantallas inflables, sin que al efecto, se hubiere pronunciado respecto del uso de éstas con posterioridad.

No obstante ello, se considera pertinente hacer referencia a lo establecido en el artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé, que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

De igual forma, la fracción II del precepto en cita proscribire el otorgamiento de recursos públicos a los partidos políticos, entre otras, para financiar sus actividades ordinarias.

Por lo cual, se puede afirmar que el financiamiento público recibido por los partidos políticos se compone de ministraciones

destinadas a diversos rubros, como en el caso nos ocupa: *para el sostenimiento de sus actividades ordinarias*.

Es así, que el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que los sujetos obligados deben *“Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados”*.

También, el artículo 335, inciso f), del Reglamento de Fiscalización, establece que la autoridad encargada del pronunciamiento del dictamen, deberá verificar que los gastos de reportados por los partidos políticos tengan un objeto institucional.

De lo expuesto, se pueden advertir dos cuestiones, la primera: que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento para la realización de sus actividades ordinarias y la segunda: que el ejercicio de ese presupuesto debe realizarse estrictamente para los fines otorgados.

En ese sentido, es dable señalar, que un principio general aplicable a toda regulación normativa, es que no puede exigirse que en su diseño, se contemplen todas las posibilidades materiales que puedan presentarse; esto es, las normas regulan en esencia las hipótesis comunes y no debe imponerse un deber de normar todas las cuestiones extraordinarias, porque ello llevaría a una exacerbación de la exigencia para cumplir el principio legalidad.

En ese tenor se ha pronunciado esta Sala Superior, en la tesis CXXI/2001, correspondiente a la Tercera Época, apreciable en la compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral; editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen 2, Tesis, Tomo I, páginas 1345 y 1346; cuyo rubro es: **“LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS”**.

Es por lo cual, que en el caso, la ley general establece la obligación de los partidos políticos, de utilizar, los recursos públicos otorgados, estrictamente para los fines constitucionalmente mandatados, sin que al efecto se prevean las condiciones extraordinarias que refiere el Partido Acción Nacional.

No obstante lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 59 y 60, incisos g) e i), de la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos será responsables de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como de integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado y reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere.

Así también la fracción II, del inciso b), párrafo I, del artículo 78, la mencionada ley general, dispone que el informe de gastos ordinarios deberá ser reportado por los ingresos totales y

gastos que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.⁴

Es por lo anterior, que al margen de que la autoridad responsable no se haya pronunciado respecto de la utilización de las pantallas inflables con posterioridad, si el partido político determinó realizar un gasto con la compra de cinco pantallas inflables en dos mil quince, es en ese propio ejercicio en donde debe justificar, acreditar y demostrar el objeto partidista, cuestión que, como se ha dejado evidenciado el partido recurrente omitió demostrar el objeto partidista de los mencionados bienes adquiridos al momento de desahogar los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora.

Por tanto, conforme a lo vertido, este órgano jurisdiccional juzga, que de la evidencia fotográfica presentada por el Partido Acción Nacional, no se demuestra el modelo o motor TP-001 de

⁴ **“Artículo 78.**

1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

(...)

b) Informes anuales de gasto ordinario:

(...)

II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

(...)”

Reglamento de Fiscalización

Artículo 127.

Documentación de los egresos

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.”

las cinco pantallas inflables y que éstas hubieran tenido un objeto partidista.

Lo anterior se afirma, porque de la revisión que realiza este órgano jurisdiccional a las pruebas que obran en el anexo 20, del escrito presentado por el propio instituto político (contestación al requerimiento), sólo es posible advertir, diversas imágenes fotográficas tomadas en un espacio abierto, que presumiblemente corresponden a **una pantalla inflable**, sin que se advierta el modelo o motor TP-001 (a pesar de que fue requerido expresamente por la autoridad fiscalizadora) y menos aun su objeto partidista.

Esto es, este órgano jurisdiccional no advierte la identidad entre lo reportado y lo probado durante el proceso de fiscalización.

En es sentido, se considera que el partido político recurrente **omitió exhibir pruebas conducentes que demostraran que las pantallas inflables reportadas, fueran de un motor o modelo TP-001, y que éstas se hubieren utilizado con algún objeto partidista.**

Es por lo cual, su agravio es **infundado**.

- **Conclusión 46**

Por lo que hace a la mencionada conclusión, el partido recurrente refiere, que le causa agravio que se haya ordenado el inicio de un procedimiento oficioso por la celebración de un

contrato de comodato con Asociación Civil Rafael Preciado, presumiendo, de manera anticipada, la existencia de una irregularidad, lo que en su concepto carece de fundamentación y motivación, ya que no se justifica ese proceder con razones sustentadas y fundamento legal aplicable.

El agravio se estima **infundado**.

A efecto de sustentar la calificativa anterior, es dable traer a cuentas lo establecido en el dictamen consolidado y resolución reclamada.

- **Dictamen consolidado**

La autoridad fiscalizadora señaló que, de la revisión a los registros contables y a la relación de proveedores reportados por el Partido Acción Nacional, se identificaron operaciones con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. por un monto de \$74,519,751.87.

Adicionalmente señaló, que de la verificación a la relación del activo fijo, se advirtió el registro del inmueble ubicado en Ángel Urraza, número 812, Colonia, Del Valle, C.P. 03100, Delegación, Benito Juárez, Ciudad de México, mismo que corresponde al domicilio fiscal de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

A partir de ahí, y con motivo de la investigación realizada en el procedimiento de fiscalización, el titular de la Unidad Técnica realizó un requerimiento de información al Partido Acción Nacional, a fin de que aportara lo siguiente:

1. Indicara y detallara qué tipo de relación jurídica ha guardado con la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., y a partir de qué fecha surgió la misma.
2. Remitiera una relación detallada de los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio del Comité Ejecutivo Nacional en la Ciudad de México, acompañando la documentación que amparara la propiedad.
3. Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Tal requerimiento fue desahogado mediante oficio del Partido Acción Nacional de siete de febrero de dos mil diecisiete, en el sentido de establecer sustancialmente: *“...que la utilización de ese inmueble es un contrato de comodato suscrito entre el Partido Acción Nacional y la fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., situación que no se encuentra prohibida ni puede ser tomada como argumento para su equiparación como organización social en función que la utilización de este inmueble responde a la relación cliente-proveedor entre ambas instituciones, del cual anexa el contrato de comodato”*.

El quince de febrero del propio año, se realizó un segundo requerimiento de información (oficio INE/UTF/DRNI/1472/2016), en el cual se solicitó:

1. Señalar si contrató con otros proveedores bienes o servicios, para realizar actividades específicas o actividades similares a las que contrató con el proveedor Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., durante el ejercicio 2015.
2. En caso de ser afirmativo el punto anterior, indique si algún otro proveedor goza del uso gratuito de algún inmueble que forme parte del patrimonio del Comité Ejecutivo Nacional en la Ciudad de México.
3. De acuerdo con lo señalado en su oficio de fecha siete de febrero de dos mil diecisiete, detalle los bienes y servicios prestados por la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. y los proveedores mencionados en la contestación del punto 1.
4. Remita las balanzas de comprobación y los auxiliares contables del gasto programado de ejercicio 2015.
5. Informe qué tipo de relación jurídica guardaba con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. desde 1993 hasta 2006.
6. Indique a partir de qué año y a qué tipo de título (gratuito u oneroso), la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. ha utilizado el domicilio propiedad del Comité Ejecutivo Nacional,

ubicado en Ángel Urraza, número 812, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez, C.P. 03100, Ciudad de México.

Tal requerimiento fue desahogado por el Partido Acción Nacional, sin que a juicio de la autoridad se subsanaran los puntos vertidos, es por ello, que propuso el inicio de un procedimiento oficioso, a fin de llevar acabo la investigación correspondiente y otorgar la garantía de audiencia al partido involucrado.

- **Resolución reclamada**

Derivado de lo anterior, el Consejo General determinó, en la resolución reclamada:

“...Como se puede observar, el PAN otorgó en comodato el bien inmueble ubicado en Ángel Urraza número 812, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez, Código Postal 03100 en la Ciudad de México al proveedor Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. para su uso, con la obligación de devolverla al término de la vigencia del contrato, debiendo pagar la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. los gastos necesarios para que se verifique la referida devolución.

En este sentido con la finalidad de obtener mayores elementos de certeza y otorgar la garantía de audiencia que en derecho corresponde al instituto político, se propone el inicio de un procedimiento oficioso, a efecto de determinar si el partido recibió algún beneficio por otorgar en comodato el bien inmueble o, en su caso, verificar el objeto partidista del uso del bien inmueble durante el periodo en comodato...”

Como se ha señalado, el partido refiere que esa determinación carece de fundamentación y motivación, ya que no se vierte

razonamiento alguno ni fundamento legal, por el que se sustente el inicio de un procedimiento oficioso.

- **Consideraciones de la Sala Superior**

En términos de lo dispuesto por el artículo 26, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el Consejo General, la Comisión y la Unidad Técnica de Fiscalización, podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso en materia de fiscalización cuando tenga conocimiento de hechos **que pudieran configurar una violación** respecto del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos y su procedimiento se regirá por el propio numeral.⁵

⁵ **Artículo 26.**

Del procedimiento oficioso

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, ordenarán el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.

3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirán al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores.

4. Para los supuestos contenidos en este artículo, la autoridad instructora procederá a acordar la integración del expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle número de expediente; dar aviso al Secretario; y publicar en los Estrados del Instituto el inicio del procedimiento oficioso de mérito.

5. Para la sustanciación de los procedimientos oficiosos se procederá en términos del presente Título en lo que resulte aplicable.

6. No serán motivo del inicio de un procedimiento oficioso, las vistas ordenadas previo a la aprobación de la Resolución de informes correspondientes, derivadas de procedimientos administrativos diversos al de fiscalización en los que se advierta un beneficio económico sujeto de cuantificación a un sujeto obligado.

Conforme a lo anterior, tanto la autoridad fiscalizadora como la responsable expusieron consideraciones suficientes para proponer el inicio de un procedimiento oficioso, el cual, como se ha visto tiene asidero en la normativa reglamentaria precisada.

Por tanto, contrario a lo sostenido por el partido político, el acto reclamado está fundado y motivado, dado que se expusieron las razones suficientes para el inicio de ese procedimiento, además de que, como se ha demostrado, existe fundamento reglamentario para esa determinación.

Aunado a que, de acuerdo a lo razonado por la responsable, con esa determinación se privilegia el derecho de audiencia del instituto político durante la investigación de hechos que pudieran configurar una vulneración a la normativa electoral.

No obstante lo anterior, es dable mencionar que la Sala Superior ha estimado, que ordinariamente, esos actos (inicio de un procedimiento sancionador) no son definitivos y firmes, por lo que su impugnación tampoco se encuentra dentro del momento procesal oportuno, ya que si el recurrente considera que dichos actos representan una vulneración en su esfera de derechos, ésta puede ser combatida en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

En ese sentido, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar al apelante con el procedimiento administrativo, se generan con el dictado de una resolución definitiva, pues una vez concluida la investigación respectiva, el órgano competente determinará si existe una vulneración a la normativa en la materia por parte del sujeto investigado, y si es procedente la aplicación de una sanción.⁶

Es así que, si este órgano jurisdiccional ha estimado que el acuerdo de inicio de un procedimiento sancionatorio no produce *per se*, afectación al partido sujeto al procedimiento, **en el caso**, con la actuación ahora impugnada (**conclusión 46, donde se propone el inicio de un procedimiento oficioso**) menos aún, se genera un estado de indefensión o una afectación en la esfera de derechos del partido político, puesto que ésta sólo implica una propuesta de inicio de un procedimiento oficioso.

Por tanto, como se anunció, el agravio es **infundado**.

- **Conclusión 20**

Por cuanto hace a la **conclusión 20**, el Partido Acción Nacional señala que le agravia la circunstancia de que la autoridad haya determinado una sobrevaluación por la adquisición de cinco anuncios espectaculares, sin respetar el procedimiento previsto en los artículos 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización.

⁶ SUP-RAP-220/2016 y SUP-RAP-207/2016, entre otros.

En efecto, el partido político alega que la responsable no cumplió el derecho al debido proceso toda vez que no estableció ningún criterio a efecto de considerar los gastos reportados como sobrevaluados, ni indicó siquiera la forma cómo pudo arribar a la sobrevaluación mencionada, aspecto por el cual incumple con el artículo 25, párrafo 7 del reglamento al no acudir a bases objetivas.

Adicionalmente menciona que la responsable, injustificadamente desestima el argumento⁷ consistente en que el gasto reportado se debe en todo caso, al precio establecido por el libre mercado, es decir, como un fenómeno meramente comercial. Con lo anterior, señala una falta de objetividad para determinar los costos mínimos y máximos respecto a una renta de espectaculares a partir de considerar la época de contratación, análisis de mercado, catálogos de precios, cotizaciones a partir del Registro Nacional de Electores en zona de similar plusvalía.

En paralelo, alega la contravención al artículo 28, inciso c) del reglamento consistente en la falta notificación a los sujetos obligados por parte de la autoridad, respecto a los diferenciales de la sobrevaluación.

Finalmente, la omisión de la responsable toda vez que no señaló circunstancias de modo, tiempo y lugar, ni el tipo de relación entre el proveedor y el partido político sujeto a

⁷ Es decir, la respuesta dada mediante el oficio TESO/144/16, el cual atendió, al requerimiento mediante oficio INE/UTF/DA-F/22133/16.

fiscalización, ya que, desde su perspectiva, debe analizarse el acto administrativo desde un punto de vista material y no sólo formal, de ahí que no puede determinarse un precio fijo o único, pues en todo caso, para integrarlo, debió considerar el lugar, así como el periodo de tiempo cuando fueron contratados.

El agravio es sustancialmente **fundado** a partir de lo siguiente.

- **Marco normativo**

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 41, apartado B, numeral 6, establece como facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, atribución que se desdobra legalmente en los artículos 192 y 194 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el 7, inciso d) y 75 de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, en el artículo 63 de la Ley General de Partidos Políticos establece que los gastos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos 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.**

Aunado a lo anterior, el artículo 77 de dicha ley, establece la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

En esa línea, los artículos 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización establecen lo siguiente:

“Artículo 27.

Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados

1. Si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente:

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

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 una quinta parte, 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.**

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 Instituto Nacional Electoral 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.

De esta manera, conforme a lo dispuesto en el artículo 27, del Reglamento de Fiscalización, ante la omisión de los sujetos obligados de informar sobre los gastos de campaña, la Unidad Técnica de Fiscalización debe identificar el gasto no reportado y determinar el costo conforme al valor más alto de la matriz de precios, con valores homogéneos y comparables.⁸

En términos de lo establecido en el numeral 28, del citado Reglamento, se destaca que para determinar si un bien o servicio está subvaluado o sobrevaluado, la autoridad fiscalizadora debe proceder de la siguiente forma:

- Identificar el bien o servicio cuyo valor reportado sea inferior o superior en un tercio, en relación con el costo determinado mediante el criterio de valuación;

- Identificar la fecha de contratación de la operación, la fecha y condiciones de pago, las garantías, las características

⁸ SUP-RAP-403/2016 y SUP-RAP-412/2016, entre otros.

específicas de los bienes o servicios, el volumen de la operación y la ubicación geográfica;

- En caso de que prevalezca la subvaluación o sobrevaluación se dará vista a al sujeto obligado, a fin de que manifieste lo que a su Derecho corresponda;

- *Si el sujeto obligado no explica o desvirtúa, con elementos de prueba fehacientes, lo determinado por la autoridad fiscalizadora, procede una sanción.*

Conforme a lo anterior, se estima que **asiste la razón al partido recurrente**, cuando refiere que la responsable no se apegó a lo establecido en el reglamento en mención, en cuanto a que **omitió tomar en consideración la matriz de precios** respecto de los espectaculares en conflicto a efecto de establecer criterios homogéneos de valoración.

En ese sentido, debe tenerse claro que **acudir a la matriz de precios por parte de la Unidad de Fiscalización se constituye como un referente obligado a fin de determinar gastos sobre o subvaluados, como en el presente asunto acontece, de ahí que acudir a dicha matriz debe realizarse caso a caso**, a efectos de determinar el monto idóneo del gasto reportado, a partir de *información homogénea y comparable*, de ahí que, para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado, como ya se ha mencionado.

En consonancia con lo anterior, la Sala Superior ha determinado en diversos precedentes⁹, **constitucional y legamente válido, el establecimiento de reglas y criterios de valuación, siempre y cuando sean objetivos, pues ello constituye un instrumento útil para identificar gastos por encima o por debajo del costo promedio de mercado.**

En ese tenor, este órgano jurisdiccional ha considerado que el costo promedio de los gastos **puede ser obtenido con bases objetivas, racionales y verificables, de ahí que los bienes y servicios incorporados a la señalada matriz de precios deberán reunir cualidades que los hagan equivalentes**, como son su tipo o clase; 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 y su precio en consecuencia.

De esta forma, el establecimiento de la definición de valores razonables no depende de una labor discrecional de la autoridad fiscalizadora, sino que las normas reglamentarias descritas prevén métodos respaldados en ejercicios comparativos —y, por tanto, verificables— en instrumentos de referencia preestablecidos y en la necesaria ponderación de las circunstancias específicas del bien o servicio de que se trate, (su calidad, cantidad, temporalidad, situación geográfica, dimensiones, etcétera).¹⁰

⁹ SUP-RAP-135/2016 y SUP-RAP-51/2017.

¹⁰ SUP-RAP-327/2016

Esto es, para la determinación del valor de gastos, la autoridad fiscalizadora deberá tomar en cuenta, el tipo de bien o servicio; sus condiciones de uso y beneficio; sus atributos, a través de componentes comparables; además de la información relevante que concierna al tipo de bien o servicio de que se trate (artículo 27, párrafo 1).

Lo anterior, permitirá elaborar una matriz de precios con datos homogéneos y comparables entre sí, de modo que, para definir el costo de una erogación, se utilizará el valor más alto que figure en la propia matriz (artículo 27, párrafo 2).

Así, para concluir si existe sobrevaluación, se partirá del criterio de valuación descrito, basado en una matriz de precios, para cuya integración se prevé, adicionalmente [artículo 28, párrafo 1, inciso a)] la necesidad de considerar bases objetivas provenientes de análisis de mercado, precios de referencia, catálogos, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores (al que habrá de inscribirse toda persona que proporcione bienes o servicios a los partidos políticos, en forma onerosa, conforme al artículo 356 del comentado reglamento), siempre y cuando sean comparables y homogéneos.¹¹

De esta forma, los aspectos mencionados proporcionan certeza al sujeto obligado respecto de los pasos para determinar el valor de un bien o servicio, máxime cuando las propias normas regulatorias del tema imponen a la Unidad Técnica de

¹¹ SUP-RAP-44/2016.

Fiscalización la obligación de compartir a los partidos políticos la información que sirvió de base para realizar una determinada valuación, a efecto de que éstos hagan las aclaraciones pertinentes.¹²

Ahora bien, a efecto de dilucidar si efectivamente se cumplió con los anteriores elementos a continuación se expondrá lo determinado por la autoridad responsable.

- **Dictamen consolidado**

El dictamen consolidado, respecto al punto tratado en este apartado, se reproduce lo siguiente:

[...]

26. De la revisión a la cuenta de "Propaganda Institucional" subcuenta "Espectaculares", se localizó una factura por propaganda en anuncios espectaculares, que se encuentra en el supuesto de gastos sobrevaluados, toda vez que la renta de espectaculares está por encima de los costos del mercado, los casos en comento se detallan a continuación:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA Y RELACIÓN PORMENORIZADA						
	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
PE-000003875/03-15	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Puente, campaña "A poco no", periodo del 21-02-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho 2250, Tlalhepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TL41-F1, medidas 20x7	42	\$620,721.00	\$14,779.07
				Tipo de espectacular: Puente, campaña "Sistema", periodo del 20-03-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalhepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FN, medidas 20x4	15	242,891.00	16,192.73
PE-000003875/03-15	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Puente, campaña "Táctico", periodo del 21-02-15 al 19-03-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalhepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FN, medidas 20x4	26	315,841.17	12,147.74
				Tipo de espectacular: Puente, campaña "Luz", periodo del	15	206,457.00	13,763.80

¹² SUP-RAP-412/2016

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA Y RELACIÓN PORMENORIZADA						
	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
				20-03-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FS, medidas 20x4			
				Tipo de espectacular: Puente, campaña "Táctico", periodo del 21-02-15 al 19-03-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FS, medidas 20x4	26	315,758.00	12,144.54
				TOTAL		\$1,701,668.17	(*)

Precios unitarios localizados en la misma documentación del partido por importes de menor costo a los anteriormente señalados:

METODO DE VALUACIÓN	COMPROBANTE						
	No. COMPROBANTE O REGISTRO EN RNP	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
PE-000003875/03-15 PAN FACTURA	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V	Tipo de espectacular: Cartelera, campaña "Tactico", periodo del 18-02-15 al 04-04-15, periférico norte 2799, Progreso Tizapan, Ciudad de México. Placa ID MM-DF-XP17, medidas 12.9x7.2	45	\$34,585.00	\$768.56
DF002214/03-15 PAN FACTURA	130	27-03-15	Infinito Marketing, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Cartelera, campaña "Apoco no", periodo del 11-03-15 al 04-04-15, Vía José López Portillo 96, Col. Buenavista, Tultitlan, Estado de México. medidas 10.5x7.2	24	33,588.00	\$1,399.50

Se le solicita presentar lo siguiente:

- *Las aclaraciones que a su derecho convengan.*

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LEGIPE, 25, numeral 1, inciso, n) de la LGPP, 127 y 296, numeral 1 del RF.

[...]

Por otra parte, mediante el comunicado TESO/121/16, el Tesorero Nacional del Partido Acción Nacional dio una respuesta correspondiente, de la forma siguiente:

En consecuencia, con fundamento en el artículo 291 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización de éste órgano electoral, me permito realizar las siguientes aclaraciones

- El Comité Ejecutivo Nacional se encuentra recabando la información

La remisión de la aclaración y documentación antes descrita deberá tener por satisfechos los extremos prescritos en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, 25, numeral 1, inciso, n) de la LGPP, 127 y 296, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

[...]

Por tanto se estimó, que se acreditaba la infracción del partido apelante al tenor de las siguientes consideraciones:

- ♦ De la revisión a la cuenta de “Propaganda Institucional”, subcuenta “Espectaculares”, se localizó una factura por propaganda en anuncios espectaculares, que se encuentra en el supuesto de gastos sobrevaluados, toda vez que la renta de espectaculares está por encima de los costos del mercado, los casos en comento se detallan a continuación:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA Y RELACIÓN PORMENORIZADA						
	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
PE-000003875/03-15	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Puente, campaña “A poco no”, periodo del 21-02-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho 2250, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TL41-F1, medidas 20x7	42	\$620,721.00	\$14,779.07
				Tipo de espectacular: Puente, campaña “Sistema”, periodo del 20-03-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FN, medidas 20x4	15	242,891.00	16,192.73
PE-000003875/03-15	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Puente, campaña “Táctico”, periodo del 21-02-15 al 19-03-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FN, medidas 20x4	26	315,841.17	12,147.74
				Tipo de espectacular: Puente, campaña “Luz”, periodo del 20-03-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FS, medidas 20x4	15	206,457.00	13,763.80
				Tipo de espectacular: Puente, campaña “Táctico”, periodo del 21-02-15 al 19-03-15,	26	315,758.00	12,144.54

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA Y RELACIÓN PORMENORIZADA						
	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
				periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FS, medidas 20x4			
				TOTAL		\$1,701,668.17	(*)

Nota: (*) La factura GMM 1051 es por un total de \$4,118,012.90, la diferencia corresponde a otros espectaculares.

Precios unitarios localizados en la misma documentación del partido por importes de menor costo a los anteriormente señalados:

METODO DE VALUACIÓN	COMPROBANTE						
	No. COMPROBANTE O REGISTRO EN RNP	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
PE-000003875/03-15 PAN FACTURA	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V	Tipo de espectacular: Cartelera, campaña "Tactico", periodo del 18-02-15 al 04-04-15, periférico norte 2799, Progreso Tizapan, Ciudad de México. Placa ID MM-DF-XP17, medidas 12.9x7.2	45	\$34,585.00	\$768.56
DF002214/03-15 PAN FACTURA	130	27-03-15	Infinito Marketing, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Cartelera, campaña "Apoco no", periodo del 11-03-15 al 04-04-15, Vía José López Portillo 96, Col. Buenavista, Tultitlan, Estado de México. medidas 10.5x7.2	24	33,588.00	\$1,399.50

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/20703/16 de fecha 31 de agosto de 2016, recibido por el PAN el mismo día.

Con escrito de respuesta núm. TESO/121/16, recibido el 14 de septiembre de 2016, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

- "El Comité Ejecutivo Nacional se encuentra recabando la información."

Con escrito de alcance número TESO/135/16 recibido el 26 de septiembre de 2016, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

"Me permito informar que en fecha 22 de septiembre de 2016, se recibió en este instituto político escrito sin número signado por el C. Carlos Salazar, representante legal de la empresa denominada Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V., por el que se manifiesta respecto de los anuncios publicitarios exhibidos en vías públicas del Estado de México.

Revelando que el valor de dichos espacios publicitarios atiende a cuatro puntos principales:

- 1. La demanda de los espacios publicitarios, la cual es de las más altas que dicha empresa recibe a causa de sus servicios y/ o productos.*
- 2. La oferta de los clientes que le realizaron en esas fechas en específico por el espacio publicitario arrendado.*
- 3. La visibilidad y la óptima exposición publicitaria con la que cuentan en específico esos espacios publicitarios. Y*
- 4. La posibilidad de definir los costos de los espacios publicitarios en razón de los puntos anteriores.*

Bajo esa tesitura, es importante mencionar con sustento en el escrito señalado y que corre anexo a la presente contestación que, la supuesta sobrevaluación atiende en términos llanos a cuestiones mercadológicas, y que como se aprecia, fue un costo establecido por el proveedor, en atención a factores unilaterales los cuales hizo valer al amparo de la necesidad que como partido político teníamos en ese momento para tener presencia con la ciudadanía con una campaña institucional ocupando espacios de óptima exposición publicitaria.

Así, si bien es cierto, el valor por el que se adquirió el servicio publicitario descrito fue a un costo mayor del que regularmente se puede adquirir, debe señalarse que el partido, no es responsable ni consecuente de esa decisión. Sino más bien, no se tuvo otra opción que la de contratar al precio establecido, pues en ese momento la necesidad inminente del partido era alcanzar un posicionamiento entre los ciudadanos y se consideró que el servicio contratado abonaba a ese objetivo y que de no hacerlo el costo político sería mayor al económico, por lo que se procedió a contratar a pesar del costo exponencial.”

Del análisis a lo manifestado por su partido y de la revisión a la documentación presentada, se constató que en el escrito del proveedor Grupo de Medios Especializados México, S.A. de C.V., “se argumenta sobre las características del espacio publicitario, la demanda de los productos, las tarifas de los sitios, y manifiesta que el costo de Puente es diferente a un Unipolar o Espectacular; asimismo, indica que en su momento se presentó la cotización al PAN, y que el costo-beneficio está dentro de los estándares de la industria publicitaria en México.”

Al respecto, es conveniente señalar que una de las obligaciones de los partidos políticos es la de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía,

racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas que establece el artículo 63, numeral 1, inciso e) de la LGPP; por lo tanto, es dable conocer que durante una campaña electoral se da el supuesto de mayor competencia en el mercado derivado de la promoción del voto de los ciudadanos y otros factores; sin embargo, en una campaña institucional, como la que nos ocupa, es más factible contratar la propaganda a precios de mercado y no en forma exponencial.

Aunado a lo anterior, ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, como parte del marco regulatorio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, emitió el Reglamento de Fiscalización atinente.

En dicho instrumento se prevé la figura denominada valuación de operaciones, la cual tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de los principios de equidad, legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas antes referidos, lo anterior, mediante operaciones a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización, encaminadas a determinar los costos que podrían atribuirse a los sujetos obligados en dos diferentes casos:

- a) Cuando reciban aportaciones en especie que no cuenten con un valor reportado; y*
- b) Cuando a partir de la revisión de los informes partidistas, sean detectados gastos no reportados, o bien, que incurran en la categoría de subvaluados o sobrevaluados, según los artículos 27 y 28.*

En el segundo supuesto, para concluir si existe subvaluación o sobrevaluación, se partirá del criterio de valuación descrito en la normativa electoral, basado en una matriz de precios, para cuya integración se prevé, adicionalmente [artículo 28, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización] la necesidad de considerar bases objetivas provenientes, entre otros factores, precios reportados por los sujetos obligados.

Asimismo, ha sido criterio de la autoridad jurisdiccional que el procedimiento establecido en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral resulta eficaz, racional y preciso para determinar la valuación de operaciones realizadas por los partidos políticos, cuando no reporten su valor, o cuando exista la duda que los costos reportados se ubiquen por debajo o por encima del valor promedio del bien o servicio en cuestión, como en la especie.

Así, las normas reglamentarias referidas se consideran eficaces para detectar e inhibir prácticas infractoras que podrían suponer erogaciones apartadas de las funciones partidistas, un ocultamiento del gasto en exceso o un propósito de evadir sus límites legales, mediante la omisión de su reporte; todo ello, en estrecha vinculación a la referida finalidad imperiosa, puesto que redundaría en beneficio de la preservación de

condiciones equitativas de proselitismo electoral y de los citados postulados de transparencia y rendición de cuentas.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/22133/16 de fecha 6 de octubre de 2016, recibido por el PAN el mismo día.

Con escrito de respuesta núm. TESO/144/16, recibido el 13 de octubre de 2016, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

“En consecuencia, con fundamento en el artículo 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización de éste órgano electoral, me permito realizar las siguientes aclaraciones:

- *Se rechaza la observación de esa autoridad fiscalizadora, toda vez que genera un acto de molestia indebido, en contraposición a lo previsto en los artículos 14 y 16 constitucional, en razón de que la calificación de una conducta no sólo de realizarse a partir de una aplicación formalista de la norma, sino por lo contrario, cuando una autoridad del orden que sea debe atribuir una sanción producto de la ponderación de las circunstancias del caso concreto.*

Es así que la determinación de un gasto sobrevaluado, cuyo supuesto normativo se encuentra previsto en los artículos 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización, no puede ni se debe realizar a partir de un ejercicio aislado de aplicación a raja tabla de la metodología propuesta para su cálculo, sino que también la autoridad deberá integrar en su razonamiento consideraciones que permitan determinar cómo a partir de la libertad contractual entre las partes se determinó la contraprestación que, en el caso concreto, ha sido observada por la autoridad en cuestión.

Por cuanto hace a la presente observación, debo mencionar que contrario al dicho por esa Autoridad, no nos encontramos ante un caso de sobrevaluación, sino ante un fenómeno meramente comercial que se rige bajo reglas fundamentales de análisis de costos de mercado, los cuales por cierto, son establecidos por los agentes económicos en el mercado quienes deciden qué, cómo y para quién producir, recordando que lo mueve principalmente a esos agentes económicos son el ánimo de lucro y que para fijar los precios y/o costos de servicios los determinan en función de la oferta y la demanda, la primera de ellas (ley de la oferta) indica que la oferta es directamente proporcional al precio; cuanto más alto sea el precio del producto, más

unidades se ofrecerán a la venta. Por el contrario, la ley de la demanda indica que la demanda es inversamente proporcional al precio; cuanto más alto sea el precio, menos demandarán los consumidores. Por tanto, la oferta y la demanda hacen variar el precio de un bien.

Esto se dice, pues en el caso concreto si bien es cierto se trata del mismo servicio costado a diferente precio, el mismo atiende a distintas temporalidades, el primero de ellos es una contratación pactada durante proceso ordinario (operación con valor bajo) mientras que la otra se realiza en vísperas de las contiendas electorales (operaciones con valor alto), sin embargo y contra los intereses del partido, esta fluctuación tiene una justificación comercial la cual se ha descrito en el párrafo anterior.

Derivado de ello, y una vez que se ha demostrado que las condiciones económicas son ajenas a este instituto político y que recaen únicamente en el análisis del proveedor (agente económico) el cual tiene la facultad de replantear sus costos de acuerdo a las oportunidades que se presentan en el mercado (mayor necesidad del partido político de promocionarse para un mejor posicionamiento) es que nos vimos en la necesidad de contratar el mismo servicio a un mayor costo.

Previo análisis por parte del partido del costo-beneficio que implicaría tomar o no la oferta del proveedor, considerando que a pesar del costo elevado era conveniente celebrar la contratación de los espacios promocionales por la exposición de la marca PAN ante la ciudadanía.

En tales términos, se debe señalar que el precio pactado por las partes en su oportunidad respondió a las condiciones del mercado que hace que los sujetos involucrados, a saber proveedor y partido político, se sujeten materialmente a la leyes propias de la oferta y la demanda, mismas que identifican únicamente la existencia de un período de campaña, de conformidad con la normatividad aplicable, en donde los precios fijados para la contratación y contraprestación debida también integran además de las leyes mencionadas, factores tales como ubicación y visibilidad.

De tal suerte, obligar a que los proveedores distinga de que si se trata de propaganda institucional o de campaña, constituiría un requisito adicional que no se encuentra soportado en la ley, ni responde al espíritu de la libre voluntad contractual entre las partes, porque de otra forma impondría un requisito adicional a este instituto político de

demostrar al proveedor que se trata de propaganda institucional que debe cotizarse a otro precio de mercado, lo cual resulta formal y materialmente imposible porque los proveedores no tiene la obligación de prejuzgar de si una propaganda debe considerarse como institucional o de campaña, sino por el contrario su única obligación es determinar en qué etapa del proceso nos encontramos, lo cual resulta un hecho público y notorio y no sujeto a una valoración subjetiva.

Por lo tanto, dicho esto se rechaza la observación formulada por esta autoridad electoral porque como ya se ha explicado de forma abundante la aplicación de un norma debe responder no solo a una aplicación formalista sino también se debe tomar en cuenta las circunstancias que rodean al caso concreto, mismas que ya fueron detalladas, porque su no valoración implicaría una aplicación arbitraria de la norma, en contraposición a la obligación de fundar y motivar todo acto de autoridad, integrando en el razonamiento respectivas las circunstancias que rodean al acto concreto.

Por los argumentos lógicos-comerciales expuestos procede tener por solventada la presente observación, por justificar de forma fehaciente los extremos señalados.”

Del análisis a lo manifestado por el partido, se determinó lo siguiente:

Referente a lo manifestado “no nos encontramos ante un caso de sobrevaluación, sino ante un fenómeno meramente comercial que se rige bajo reglas fundamentales de análisis de costos de mercado, los cuales por cierto, son establecidos por los agentes económicos en el mercado quienes deciden qué, cómo y para quién producir”, al respecto, si bien es cierto que los agentes económicos en el mercado son quienes rigen los costos de mercado, la decisión de adquirir el producto es del partido político, quien para adquirir el servicio, manifestó el razonamiento siguiente:

“del costo-beneficio que implicaría tomar o no la oferta del proveedor, considerando que a pesar del costo elevado era conveniente celebrar la contratación de los espacios promocionales por la exposición de la marca PAN ante la ciudadanía”

Esto no implica que el partido realice gastos sobrevaluados ya que una de las obligaciones de los partidos políticos es la de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas que establece el artículo 63, numeral 1, inciso e) de la LGPP.

Por lo que se refiere a *“obligar a que los proveedores distinga de que si se trata de propaganda institucional o de campaña, constituiría un requisito adicional que no se encuentra soportado en la ley, ni responde al espíritu de la libre voluntad contractual entre las partes”*, esta autoridad electoral no observó la distinción de la propaganda institucional al de campaña a los proveedores, sino se hizo referencia al partido político que tienen la decisión de realizar las contrataciones necesarias para sus campañas, de conformidad con los fines para la cual fueron creadas; asimismo, la obligación de comprobar correctamente el destino de los recursos públicos se establece en las leyes y reglamentos de la materia.

Por lo anterior, se determina una sobrevaluación por la adquisición de cinco anuncios espectaculares por la cantidad de \$1,476,068.77, incumpléndose con lo establecido en los 27 y 28 del RF con relación a los artículos 25, numeral 1, inciso i) y 54, numeral 1, inciso f) de la LGPP; por tal razón, **la observación no quedó atendida. (Conclusión 20 PAN).**

- **Resolución impugnada**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral estimó sustancialmente, que al actualizarse la vulneración a los artículos 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización, se debía sancionar al Partido Acción Nacional por la cantidad obtenida como diferencial originado de la sobrevaluación sin objeto partidista, por la cantidad de \$1,475,068.77 (un millón cuatrocientos setenta y seis mil sesenta y ocho pesos 77/100 M.N.).

- **Decisión de la Sala Superior**

Como se anunció, asiste la razón al instituto político recurrente.

Lo anterior se juzga así, en tanto que, del análisis realizado a las diligencias y actuaciones que llevó a cabo la Unidad Técnica de Fiscalización a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en

el artículo 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización permite advertir lo siguiente:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA Y RELACIÓN PORMENORIZADA						
	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
PE-000003875/03-15	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Puente, campaña "A poco no", periodo del 21-02-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho 2250, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TL41-F1, medidas 20x7	42	\$620,721.00	\$14,779.07
				Tipo de espectacular: Puente, campaña "Sistema", periodo del 20-03-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FN, medidas 20x4	15	242,891.00	16,192.73
PE-000003875/03-15	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V.	Tipo de espectacular: Puente, campaña "Táctico", periodo del 21-02-15 al 19-03-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FN, medidas 20x4	26	315,841.17	12,147.74
				Tipo de espectacular: Puente, campaña "Luz", periodo del 20-03-15 al 04-04-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FS, medidas 20x4	15	206,457.00	13,763.80
				Tipo de espectacular: Puente, campaña "Táctico", periodo del 21-02-15 al 19-03-15, periférico norte, puente Valle Dorado, Blvd. Avila Camacho N/A, Tlalnepantla, Estado de México. Placa ID MM-A-TLD2FS, medidas 20x4	26	315,758.00	12,144.54
TOTAL						\$1,701,668.17	(*)

Nota: (*) La factura GMM 1051 es por un total de \$4,118,012.90, la diferencia corresponde a otros espectaculares.

Precios unitarios localizados en la misma documentación del partido por importes de menor costo a los anteriormente señalados:

METODO DE VALUACIÓN	COMPROBANTE						
	No. COMPROBANTE O REGISTRO EN RNP	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO EN RELACIÓN PORMENORIZADA	DIAS	PRECIO UNITARIO	COSTO POR DÍA
PE-000003875/03-15 PAN FACTURA	GMM 1051	31-03-15	Grupo de Medios Especializados, S.A. de C.V	Tipo de espectacular: Cartelera, campaña "Tactico", periodo del 18-02-15 al 04-04-15, periférico norte 2799, Progreso Tizapan, Ciudad de México. Placa ID MM-DF-XP17, medidas 12.9x7.2	45	\$34,585.00	\$768.56
DF002214/03-15 PAN	130	27-03-15	Infinito Marketing,	Tipo de espectacular:	24	33,588.00	\$1,399.50

FACTURA			S.A. de C.V.	Cartelera, campaña "Apoco no", periodo del 11-03-15 al 04-04- 15, Vía José López Portillo 96, Col. Buena Vista, Tultitlan, Estado de México. medidas 10.5x7.2			
---------	--	--	--------------	--	--	--	--

Como se advierte de lo trasunto, la Unidad Técnica de Fiscalización acudió a los precios unitarios localizados en la propia documentación del Partido Acción Nacional y con base en ellos, determinó una **sobrevaluación por la adquisición de cinco anuncios espectaculares por una cantidad de \$ 1,476,066.77**, (un millón cuatrocientos setenta y seis mil sesenta y seis pesos 77/100 moneda nacional) con lo cual, consideró que se incumplió con lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso i), y 54, numeral 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos.

Esta Sala Superior advierte, que con ese proceder la Unidad Técnica de Fiscalización se apartó del deber que le imponen los artículos 27 y 28 mencionados, en razón de que su determinación se basó en espectaculares que no revelan un valor comparable y homogéneo, como en seguida se expone:

- Los espectaculares considerados como sobrevaluados corresponden a *puentes de campaña* mientras que los espectaculares con los que se compararon se denominan *carteleras de campaña*.

- Las dimensiones de los espectaculares son distintas; los considerados como sobrevaluados tienen una medida de 20x7 y 20x4; mientras los estimados dentro de costo 12.9x7.2 y 10.5x6.2.
- También, la ubicación de los espectaculares es distinta.

Sin que al efecto, la autoridad fiscalizadora hubiere justificado la razón por la cual determinó comparar bienes con características diferenciadas para efecto de motivar la sobrevaluación decretada.

Es dable señalar que la autoridad fiscalizadora debió comprobar y comparar los espectaculares observados en la conclusión 20, que se analiza, con valores comparables y homogéneos derivados de la conformación de la matriz de precios.

En ese sentido, como se advierte de lo expuesto, la autoridad administrativa obvió motivar por qué, desde su perspectiva los espectaculares objeto de sobrevaluación, eran comparables y homogéneos con los que, a su parecer, estaban dentro de rango de mercado.

Así también, 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 del costo promedio de mercado, conforme al artículo 28, del 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 acudir a los autorizados para definir el valor razonable, contenidos en los artículos 26 y 27 del Reglamento.

De esa forma, la autoridad fiscalizadora podrá recurrir a métodos de valuación establecidos en el artículo 25, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización, 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, y precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores e incluso, precios reportados por otros sujetos obligados, SIEMPRE Y CUANDO SEAN COMPARABLES Y HOMOGÉNEOS.

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; es decir, que exista homogeneidad para elaborar la matriz de precios.

Por tanto, este órgano jurisdiccional estima que se **debió elaborar una matriz de precios o recabar información de costos de los bienes y servicios que gozaran de características de publicidad comparables y homogéneas**, tomando en consideración los elementos de tipo de espectacular, situación geográfica, dimensiones, visibilidad y todas las demás características que resultaran de importancia a efecto de justificar la sobrevaluación.

En ese sentido, como se anunció, asiste la razón al recurrente, en el sentido de que la autoridad fiscalizadora omitió ceñirse a lo establecido en los artículos 27 y 28, del Reglamento de Fiscalización.

- **Efectos**

En ese sentido, como se enunció, resultó fundado el agravio relativo a la **conclusión 14**, debido a una falta de fundamentación y motivación por parte de la responsable. En ese sentido, se deberá emitir una nueva resolución en la que se determine claramente la o las irregularidades encontradas, su distinción y las consecuencias a que haya lugar.

Por otro lado, **el agravio relativo a la conclusión 20 es fundado** y debe revocarse la conclusión impugnada, para el efecto de que se emita otra resolución, en la cual, base su determinación en una matriz de precios o información comparable y homogénea al bien o servicio contratado por el Partido Acción Nacional, en términos de lo dispuesto en los artículos 27 y 28, del Reglamento de Fiscalización y 63, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos.

- **Conclusión**

En mérito de lo expuesto, al resultar **fundados** los disensos vertidos, relativos a las **conclusiones 14 y 20**, de la resolución controvertida, lo procedente es revocar en la parte atinente, la determinación impugnada para el efecto de que la responsable emita una nueva, conforme lo expuesto en la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se revoca en la parte impugnada, las conclusiones 14 y 20, de la resolución INE/CG806/2016, apartado 18.1 Recurso Federal, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del magistrado Indalfer Infalte Gonzales, razón por la cual, hizo suyo el proyecto la Magistrada Presidenta. El Subsecretario General de Acuerdos, autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO

MONDRAGÓN

FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN