

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO Y RECURSO DE
APELACIÓN**

EXPEDIENTES: SUP-JDC-545/2017 Y
SUP-RAP-204/2017 ACUMULADOS

ACTORES: MIGUEL ÁNGEL RIQUELME
SOLÍS, COALICIÓN POR UN COAHUILA
SEGURO Y PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: SERGIO MORENO
TRUJILLO Y MARIBEL TATIANA REYES
PÉREZ

COLABORÓ: MARTÍN JUÁREZ MORA

Ciudad de México, a cinco de octubre de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Superior” o “Tribunal Electoral”) dicta sentencia en los medios de impugnación al rubro, en el sentido de **revocar** la resolución INE/CG313/2017 aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamiento, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, para los efectos precisados.

A N T E C E D E N T E S

1. Inicio del proceso electoral. El primero de noviembre de dos mil dieciséis de conformidad con el artículo 167 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, dio inicio el Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en dicha entidad federativa, a fin de elegir al

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Gobernador Constitucional, Diputados locales y a los integrantes de los ayuntamientos.

2. Convenio de coalición. En sesión ordinaria de treinta de enero¹ el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, mediante Acuerdo IEC/CG/062/2017, aprobó procedente el registro del Convenio de Coalición para la elección de Gobernador Constitucional del Estado, conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Joven, Campesino Popular, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila y de la Revolución Coahuilense, bajo la denominación “Por un Coahuila Seguro” (en adelante “la Coalición”).

3. Jornada electoral. El cuatro de junio se llevó a cabo la jornada electoral para elegir a la totalidad de los cargos señalados.

4. Dictamen consolidado. En sesión extraordinaria de catorce de julio, concluida el diecisiete siguiente, el Consejo General del Instituto aprobó el Dictamen Consolidado INE/CG312/2017, que presenta la Comisión de Fiscalización, respecto de la revisión de los Informes de Campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamiento.

5. Resolución impugnada. En la citada sesión, el Consejo General del Instituto aprobó la resolución INE/CG313/2017 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamiento, correspondiente al referido proceso local.

6. Medios de impugnación. Disconformes con la resolución anterior, el veinticinco de julio Miguel Ángel Riquelme Solís, en su carácter de Gobernador electo postulado por la Coalición y el Partido

¹ Salvo aclaración en contrario todas las fechas de la presente sentencia se refieren al año dos mil diecisiete.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Revolucionario Institucional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del INE, y por su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, interpusieron juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y recurso de apelación, respectivamente.

7. Tercero interesado. El veintiocho de julio el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del INE, presentó ante la Oficialía de Partes del citado Instituto, dos escritos a fin de comparecer como tercero interesado tanto en el juicio ciudadano como en el recurso de apelación.

8. Turno a ponencia. El veintinueve de julio la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-JDC-545/2017** y **SUP-RAP-204/2017**, y ordenó turnarlos a la Ponencia a su cargo para la sustanciación de los mismos.

9. Radicación. Por acuerdos dictados el primero de agosto de la presente anualidad, la Magistrada Instructora radicó en la ponencia a su cargo, el juicio ciudadano y el recurso de apelación que se resuelven.

10. Requerimientos. A fin de contar con mayores elementos de prueba para resolver los medios de impugnación indicados, mediante proveídos dictados el ocho, quince y veintidós de agosto, así como el ocho de septiembre, la Magistrada Instructora requirió al Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto y al Titular del Diario Oficial de la Federación, diversa información y documentación. Los cuales, fueron desahogados por las autoridades referidas.

11. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite los medios de impugnación en que se actúa y, al encontrarse debidamente integrados los expedientes,

declaró cerrada la instrucción, quedando los mismos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación identificados, conforme a lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución Federal”); 186, fracción III, incisos c) y g), 189, fracción I, incisos c) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), 79 y 80, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante “Ley de Medios”).

Lo anterior, toda vez que se trata de un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovido por propio derecho, así como un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de impugnar una resolución del órgano superior de dirección del INE, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda, la Sala Superior advierte que los promoventes controvierten la resolución INE/CG313/2017 aprobada por el Consejo General del Instituto respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamiento, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de Coahuila de Zaragoza. Esto es,

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

las partes impugnan el mismo acto y señalan a la misma autoridad responsable.

En este contexto, existe conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, expedita y completa, los expedientes identificados, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional, es conforme a Derecho acumular el recurso de apelación **SUP-RAP-204/2017** al diverso juicio ciudadano **SUP-JDC-545/2017**, por ser éste el primero que fue recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Superior y, en consecuencia, registrado en primer lugar en el Libro de Gobierno.

Por lo anterior, la Secretaría General debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente del recurso de apelación acumulado.

Asimismo, por lo que hace a la solicitud del Partido Acción Nacional de acumulación de diversos recursos de apelación que se encuentra en sustanciación en este órgano jurisdiccional, no procede adoptar dicha pretensión, puesto que los mismos atienden a la impugnación de múltiples consideraciones de la autoridad administrativa nacional, en relación a sujetos obligados distintos.

Aunado a lo expuesto, se estima que la acumulación de tales expedientes, dadas las especificidades de cada asunto, el cúmulo de información y la cantidad de precisiones que habrían de realizarse, complicarían innecesariamente la elaboración de la sentencia y dificultaría, en su caso, el seguimiento al cumplimiento de la misma.

TERCERA. Procedencia. Los medios de impugnación cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), 45, párrafo

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

1, inciso a), 79, párrafo 1 y 80, párrafo 1, inciso e) de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente.

1. Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable; el actor y los recurrentes hicieron constar nombre y firma autógrafa; señalaron domicilio para recibir notificaciones, además de las personas quienes en su nombre las pueden recibir; identificaron la resolución impugnada y la autoridad responsable, y mencionaron los hechos, así como agravios que les causa la resolución controvertida.

2. Oportunidad. La parte actora aduce que conoció el acto impugnado el veinticinco de julio, y el escrito de demanda fue presentado en la misma fecha; por su parte, los recurrentes señalan que tuvieron conocimiento de la resolución controvertida el veintiuno de julio², y el recurso de apelación fue promovido el inmediato veinticinco, de ahí que resulte evidente que las demandas fueron presentadas dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la citada Ley de Medios. Aunado a que, no existe pronunciamiento en contrario por parte de la autoridad responsable o del tercero interesado³.

3. Legitimación y personería. Los actores cumplen el requisito de legitimación en los siguientes términos:

a. Miguel Ángel Riquelme Solís. Conforme a los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 79, párrafo 1 de la Ley de Medios, cuenta con legitimación, toda vez que promueve el juicio ciudadano por su propio derecho, en su carácter de Gobernador electo, postulado por la Coalición, señalando la trasgresión a su derecho

² Tal y como refiere el Partido Revolucionario Institucional y la Coalición, en el párrafo segundo de la página 135 de su escrito de demanda.

³ Es ilustrativa la jurisprudencia 8/2001 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.** Consultable en: <http://bit.ly/2wgcwD2>.

político electoral de ser votado en la elección de la gubernatura del Estado de Coahuila⁴.

b. Alejandro Muñoz García. En el recurso de apelación, si bien aduce que cuenta con la personería y legitimación necesaria para actuar en representación de la Coalición, la Sala Superior considera que Alejandro Muñoz García, carece de personería para representar a la citada Coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Joven, Campesino Popular, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila y de la Revolución Coahuilense.

Lo anterior puesto que la cláusula sexta del convenio de Coalición suscrito el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, por los partidos referidos —aprobado mediante acuerdo IEC/CG/062/2017 del Instituto Electoral de Coahuila⁵—, estableció lo siguiente:

CLÁUSULA SEXTA.-De la representación legal de la coalición.

Las partes acuerdan que para los fines precisados en el artículo 75 numeral 1, inciso f) del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **la representación legal de la coalición ante el Consejo General, Comités Distritales y Comités Municipales del Instituto Electoral de Coahuila de Zaragoza, corresponderá a las y los representantes acreditados por el Partido Revolucionario Institucional.**

Las y los representantes legales que han quedado señalados en el párrafo que antecede contarán con la personalidad jurídica para que promuevan los medios de impugnación que resulten legalmente procedentes y, para participar en los juicios administrativos y jurisdiccionales, así como **ante las autoridades competentes para conocer, sustanciar y resolver las controversias jurídicas** derivadas del proceso electoral local 2016-2017.

⁴ Cambiando lo que se deba de cambiar, resulta orientadora la jurisprudencia 3/2014 de la Sala Superior, de rubro: **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** Consultable en: <http://bit.ly/2vYQKnV>.

⁵ Si bien el pasado veintidós de marzo, los representantes de los partidos políticos coaligados presentaron ante el Instituto local la modificación de diversas cláusulas del convenio de coalición de mérito —aprobada mediante acuerdo IEC/CG/097/2017—, de tal documento la Sala Superior advierte que la **cláusula sexta** quedó en los mismos términos propuestos en el convenio original.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En este sentido, este órgano jurisdiccional advierte que tienen personería para promover, en nombre de la Coalición, los medios de impugnación que resulten legalmente procedentes, entre otros, los representantes legales ante el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila de Zaragoza.

Calidad con la que no cuenta Alejandro Muñoz García, puesto que es ajeno a las personas que ostentan la representación de la citada Coalición, para que éstos de manera individual o conjunta actúen ante las instancias administrativas y jurisdiccionales, tanto en el ámbito federal como local, que resulte competente.

Sin embargo, también se advierte que la demanda fue presentada y firmada por dicho ciudadano, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo General del INE, cuya personería es reconocida por la autoridad responsable en el Informe Circunstanciado, conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

Además, no pasa inadvertido para esta Sala Superior que del escrito recursal se aprecia que los agravios se dirigen a evidenciar una posible afectación al Partido Revolucionario Institucional con motivo de las sanciones que le fueron impuestas, por lo que es adecuado estimar que el recurso se interpone individualmente por el apelante.

De ahí que, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, deba concluirse que el recurso de apelación también se presentó de manera individual por el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante acreditado ante el precitado Consejo General, por lo que se encuentran satisfechos los supuestos previstos en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, en

relación con el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I de la Ley de Medios⁶.

c. Rodrigo Hernández González. Ostenta la representación como propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila⁷, y representante legal de la Coalición, en tal sentido la Sala Superior reconoce la personería en términos de la mencionada cláusula sexta del convenio de coalición.

4. Interés jurídico. Los accionantes aducen, en esencia, que la resolución controvertida no está debidamente fundada y motivada puesto que es contrario a Derecho que imponga sanciones por supuestas infracciones que no cometieron, aunado a que no tienen fundamento constitucional, legal o reglamentario los parámetros que utilizó la responsable para emitir tal determinación, siendo excesivas y desproporcionales las multas respectivas; por ello, este Tribunal Electoral considera que con independencia de que les asista la razón, es claro que los actores cuentan con interés jurídico para promover los medios de impugnación en que se actúa.

5. Definitividad. Las partes controvierten una resolución emitida por el Consejo General del INE, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

CUARTA. Tercero interesado. La Sala Superior tiene como tercero interesado en ambos medios de impugnación al Partido Acción Nacional, ya que en términos de lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, la calidad jurídica del tercero interesado corresponde a los ciudadanos, partidos políticos, coaliciones,

⁶ Es ilustrativa la jurisprudencia 15/2015 de la Sala Superior, de rubro: **LEGITIMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS PUEDEN PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN FORMA INDIVIDUAL.** Consultable en: <http://bit.ly/2uGMARF>.

⁷ Tal como consta de la copia certificada del oficio IEC/SE/4405/2017, mediante el cual el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Coahuila hace constar que, conforme a los archivos de ese Instituto, Rodrigo Hernández González está registrado como representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de dicho Organismo Electoral.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

candidatos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, que manifiesten tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho que resulte incompatible con la pretensión del demandante.

A partir de ello, es procedente reconocer el carácter de tercero interesado al compareciente, toda vez que los escritos fueron presentados ante la autoridad responsable, en ellos se identifica el acto reclamado, así como los hechos y consideraciones que sustentan un interés contrario al de los actores.

Además, se estima satisfecho el requisito de oportunidad, en atención a que la presentación de los referidos escritos de tercero interesado fue dentro de las setenta y dos horas que prevé el artículo 17, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, lo cual se advierte de las cédulas de publicitación respectivas.

Por su parte, al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados y toda vez que esta Sala Superior no advierte la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o sobreseimiento de los medios de impugnación indicados, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la *litis* planteada.

QUINTA. Cuestión previa. De conformidad con el principio de economía procesal, la Sala Superior estima innecesario transcribir la resolución impugnada y las alegaciones formuladas por los actores⁸.

Sin embargo, con la finalidad de atender al contexto para resolver los presentes medios de impugnación, es necesario identificar las conclusiones del Dictamen Consolidado y la Resolución que fueron controvertidas.

A. Conclusiones impugnadas

⁸ Es ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.** Consultable en: <http://bit.ly/2wcrASg>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Los actores impugnan las conclusiones 11, 12, 12 bis, 14, 14 bis, 15, 17 ter, 18, 19, 22, 23, 40, 41, 45, 50, 51, 52 y 91. Tales conclusiones son precisadas a continuación, en términos de cómo fueron estudiadas en la resolución controvertida, exponiendo en cada caso las consideraciones sustanciales.

Conclusión	Artículos aplicados		Sanción Coalición ⁹
	Dictamen consolidado Apartado 3.13	Resolución Apartado 30.13	
Conclusión 11 Realización de operaciones con proveedores que no están inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, por un total de \$321,800.00	Al realizar operaciones con un proveedor no registrado en el RNP, se incumplió con lo establecido en el artículo 82, numeral 2 del RF	Considera una conducta infractora del artículo 82, numeral 2 del RF	Sanción económica equivalente al 2.5% sobre el monto involucrado, que asciende a \$8,045.00
Conclusión 12 Omisión de presentar el formato "Rel-Viapas-Gob"	Se incumplió con lo establecido en el artículo 139 del RF	Se vulneró el artículo 139 del RF	Sanción económica equivalente al 140 UMA's, que asciende a \$10,568.00
Conclusión 12 Bis Omisión de reportar gastos valuados en \$3,750.00 por concepto de viáticos por alimentos	Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF	Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a \$5,625.00
Conclusión 14 Omisión de reportar 8 spots de video, por un importe de \$139,200.00	Incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF	Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a \$208,800.00
Conclusión 14 bis Omisión de reportar 5 spots de TV valuados en \$290,000.00	Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a \$435,000.00
Conclusión 15 Omisión de rechazar una aportación de un ente prohibido, al actualizarse un descuento en una de las facturas, por \$46,400.01	Al omitir rechazar una aportación de un ente prohibido, al actualizarse un descuento en una de las facturas, el sujeto obligado incumplió con lo establecido en el artículo 25, numeral 1,	Se vulneró el artículo 25, numeral 1, inciso i), con relación al artículo 54, numeral 1 de la LGPP	Sanción económica equivalente al 200% sobre el monto involucrado, que asciende a \$92,800.02

⁹ La sanción de la Coalición impactó en cada uno de los partidos políticos que la integran, en atención a la resolución controvertida.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Conclusión	Artículos aplicados	Sanción Coalición⁹
	inciso i), con relación al artículo 54, numeral 1 de la LGPP	
Conclusión 17 ter Omisión de reportar gastos por concepto de 2,125 banderas, 6 drones, 29 sanitarios portátiles, 5 plantas de luz, 1 generador eléctrico, 1 grúa y 200 vallas tubulares, por un importe valuado en \$167,884.81	Al omitir reportar gastos, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a \$251,827.22
Conclusión 18 Omisión de reportar gastos por concepto de 6 panorámicos y 52 muros por un importe de \$697,072.11	Al omitir reportar gastos el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a \$1'045,608.17
Conclusión 19 Omisión de reportar gastos de propaganda en páginas de internet y redes sociales por \$191,400.00 (p. 2384)	Al omitir reportar gastos realizados por concepto de 10 spots de video valuados en \$174,000.00 (p. 134), se incumplió, con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, cantidad que asciende a \$287,100.00 (p. 2420)
Conclusión 22 Omisión de reportar gastos por concepto de 9 bardas por un importe de \$4,050.00	Al omitir reportar gastos, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a un total de \$6,075.00
Conclusión 23 Omisión de reportar gastos por concepto de 3 espectaculares y 1 barda por un importe de \$32,650.00	Al omitir reportar gastos, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a un total de \$48,975.00
Conclusión 40 Omisión de reportar gastos por concepto de 41 muros con propaganda institucional por un importe de \$7,123.91	Al omitir reportar gastos por concepto de propaganda institucional, que benefician a los candidatos postulados por la coalición al cargo de presidentes municipales, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1,	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a un total de \$10,685.87

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Conclusión	Artículos aplicados		Sanción Coalición⁹
	inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF		
Conclusión 41 Quedó sin efectos de conformidad con lo votado por el Consejo General en la sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio (p. 2629)	Se relaciona con incumplimientos del artículo 219, numeral 1, inciso a) del RF, toda vez que el artículo señala que “los candidatos postulados por un partido, no podrán ser beneficiados por el mismo gasto que haya sido destinado a candidatos postulados por una coalición. De igual forma los candidatos postulados por una coalición, no podrán ser beneficiados por el mismo gasto que haya sido destinado a candidatos postulados por un partido...”	No existe aplicación de artículos ya que la conclusión 41, quedó sin efectos	No existe sanción toda vez que la conclusión 41, quedó sin efectos
Conclusión 45 Omisión de reportar gastos por diversos conceptos por \$1'413,709.67	El sujeto obligado omitió reportar gastos en redes sociales, en específico en Facebook, por lo que incumplió con lo establecido en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 46 bis, inciso 2, 127, 246, numeral 1, inciso e) del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF	Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a un total de \$2'120,564.51
Conclusión 50 Omisión de reportar gastos, valuados en \$717,601.27 (monto involucrado)	Al no reportar gastos por \$717,601.27, el sujeto obligado incumplió con lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF	Se vulneró el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP, y 127 del RF	Sanción económica equivalente al 150% sobre el monto involucrado, que asciende a \$1'076,401.90
Conclusión 51 6 candidatos (1 gobernador y 5 presidentes municipales) rebasaron el tope de gastos de campaña por un importe de \$2'164,398.96	Al rebasar el tope de gastos de campaña, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 443, numeral 1, inciso f) de la LGIPE Candidato a Gobernador: Total de gastos \$20'764,384.54 / Tope de gastos de campaña \$19'242,478.57 / Diferencia	Contraviene lo dispuesto en el artículo 443, numeral 1, inciso f) de la LGEIPE, así como lo establecido en el artículo 41, Base VI de la CPEUM	Sanción económica equivalente a un tanto igual al monto excedido, es decir, \$2'164,398.96 Se indica, además, que ha lugar a dar vista al Tribunal local, así como a la Sala Superior y a la Sala Regional correspondiente, del TEPJF (p. 2606)

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Conclusión	Artículos aplicados	Sanción Coalición⁹
	\$1'521,905.97 / % de rebase 7.91% (p. 283)	
<p>Conclusión 52 A efecto de contar con certeza respecto de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral se considera necesario el inicio de un procedimiento oficioso</p>	El motivo del procedimiento oficioso es verificar la presentación de los formatos de representantes, toda vez que no se puede afirmar que presentaron el número de formatos asentados en las actas	No se ha determinado aún conducta irregular, al tratarse de la apertura de un procedimiento oficioso
<p>Conclusión 91 del dictamen de la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila</p> <p>Omisión de reportar gastos realizados por concepto de representantes generales y de casilla, por lo que se considera necesario el inicio de un procedimiento oficioso”</p> <p>Apartado 3.12 Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila (PAN-UDC-PPC-PES)</p>	El sujeto obligado omitió reportar gastos realizados por concepto de 3,612 representantes generales y de casilla, a fin de contar con certeza respecto de tales gastos, se consideró necesario el inicio de un procedimiento oficioso (pp. 220-222)	No se ha determinado aún conducta irregular, al tratarse de la apertura de un procedimiento oficioso

SEXTA. Estudio del fondo.

Este órgano jurisdiccional estudiará la totalidad de los disensos identificados en la síntesis de agravios en el orden propuesto.

I. Facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral y vigencia de normas (conclusiones 11, 12 Bis, 14, 14 Bis, 17 Ter, 18, 19, 40, 45, 51 y 52)

1. Síntesis de agravios

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Los actores señalan que la autoridad responsable adoptó nuevos criterios para fiscalizar el gasto ejercido, pues una vez iniciado el proceso electoral e incluso después de concluida la etapa de campañas electorales, modificó las reglas e interpretaciones del marco jurídico aplicable, lo que se traduce en una violación al principio de certeza.

La autoridad responsable aplicó normas no vigentes (por ende, no obligatorias), toda vez que, a la fecha de la presentación de la demanda no se había hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento de Fiscalización en su integridad, ni de los Acuerdos INE/CG68/2017, y el diverso INE/CG875/2016 (los cuales reforman dicho ordenamiento), tal y como lo exige la ley y jurisprudencia aplicable.

Si la condición mínima para que se considere observado el principio de certeza radica en el conocimiento oportuno, exacto y previsible de las normas que regirán la actuación de todos los participantes en un proceso electoral, resulta claro que se vulnera dicho principio cuando por razones atribuibles a las autoridades electorales, tales sujetos no tengan claridad del contenido y alcance de las normas que regirán su conducta, máxime cuando la deficiencia en el cumplimiento de las normas puede trascender al grado de hacer nugatorios los derechos humanos involucrados en una elección, mediante la posibilidad de anular los resultados de la misma.

Por ello, las reglas que fije la autoridad electoral en materia de fiscalización, así como la forma en que las mismas habrán de interpretarse y de aplicarse, deben responder a una exigencia elemental de seguridad jurídica y de previsibilidad. La propia autoridad, en ejercicio de su autonomía normativa, la cual no resulta omnímoda o absoluta, ha establecido y modificado con el tiempo diversas normas de rango reglamentario, cuya interpretación y cumplimiento han sido cambiantes e imprevisibles.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En la especie tanto la Comisión de Fiscalización como el Consejo General del Instituto lesionaron la certeza y seguridad jurídica en el proceso de fiscalización de la elección de Gobernador, lo que derivó en determinaciones y sanciones injustas, arbitrarias y desproporcionadas.

Lo anterior, en virtud de que la autoridad fiscalizadora fue imprecisa, ambigua e inconsistente al momento de establecer y exigir las obligaciones a cargo de diversos partidos políticos y candidatos, así como inconsistente al determinar conceptos de supuestos gastos no reportados que anteriormente no se habían considerado y al diseñar distintas variables en las matrices de precios en cada caso, lo que generó confusión e incertidumbre respecto de la conducta a la que tenían que ceñirse los sujetos fiscalizados.

Los promoventes señalan inconsistencias en: la elaboración de matrices de precios en los apartados en los que la autoridad determinó que había omisión de reportar gastos, pues elaboró las matrices de precios, utilizando criterios novedosos; la autoridad sostiene criterios cambiantes sobre supuestos gastos no reportados, que antes eran considerados como mal reportados; para los recurrentes la autoridad debió de manera previa a la celebración de la jornada electoral fijar de forma clara, precisa y consistente las reglas relativas a qué conceptos o erogaciones se considerarían como gastos de campaña, pues “de la resolución que se reclama se advierte que algunos conceptos o conductas contables que, según los criterios anteriores, de ninguna manera se reputaban como gastos de campaña no reportados, en esta ocasión sí fueron considerados como tales”; existió un cambio de criterio relacionado con la forma de computar los gastos de servicios contratados en redes sociales, así como en el prorrateo de gastos.

2. Marco jurídico

El artículo 191, párrafo primero, incisos a), c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “Ley Electoral”),

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

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

Además, el Secretario Ejecutivo del Consejo General establecerá los acuerdos para asegurar la oportuna publicación a que se refiere el párrafo anterior. El servicio que proporcione el Diario Oficial de la Federación al Instituto será gratuito.

Una de las atribuciones con que cuenta el Presidente del Consejo General del Instituto, en atención al artículo 45, párrafo 1, inciso o) de la Ley Electoral, es ordenar, en su caso, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el propio órgano.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

El Reglamento de sesiones del Consejo General del Instituto en el numeral 27 refiere que el Consejo ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación y/o en la Gaceta y estrados del Instituto, o en su caso, en el periódico oficial de las entidades federativas, de los Acuerdos y Resoluciones de carácter general que por virtud de lo dispuesto en la Ley Electoral deben hacerse públicos, así como aquellos que determine.

Dicho reglamento considera que, para la publicación en el Diario Oficial de la Federación de Acuerdos o Resoluciones aprobados por el Consejo, el Secretario, una vez que cuente con los documentos debidamente firmados, los remitirá a la autoridad correspondiente dentro de los dos días siguientes para su publicación.

El Secretario, por conducto de la Dirección del Secretariado, llevará a cabo las acciones necesarias para la publicación de los Acuerdos y Resoluciones aprobados por el Consejo General, en la página electrónica del Instituto dentro de las veinticuatro horas siguientes a que cuente con éstos, a fin de cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Instituto en Materia de Transparencia y Acceso a la

Información Pública. Sin que tal publicación haga surtir efectos jurídicos de inicio de vigencia o validez de lo publicado.

3. Consideraciones de la Sala Superior

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

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

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

Reglamento	Publicación DOF	Principales modificaciones	Observaciones
Reglamento de Fiscalización	-	Abroga el anterior y expide nuevo Reglamento de Fiscalización	Acuerdo INE/CG263/2014 aprobado el 19 de noviembre de 2014
Reglamento de Fiscalización	22 de enero de 2015	Modifica el Reglamento de Fiscalización en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-207/2014 y acumulados Modifica los artículos 212, párrafos 4 y 7, y 350, referentes al “deslinde de gastos”, así como la realización de pagos por medio de la Unidad Técnica	Acuerdo INE/CG350/2014 aprobado el 23 de diciembre de 2014
Reglamento de Fiscalización	6 de julio de 2016	Reforma los artículos 1, 3, 4, 9, 17, 28, 30, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 42, 46, 54, 63, 77, 89, 104, 106, 127, 135, 138, 144, 150, 156, 163, 199, 203, 218, 219,	Acuerdo INE/CG1047/2015 aprobado el 16 de diciembre de 2015

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Reglamento	Publicación DOF	Principales modificaciones	Observaciones
		223, 232, 235, 239, 240, 241, 243, 246, 252, 255, 256, 257, 258, 259, 278, 292, 356, 358, 359, 360, 381, 383, 385, 404 y 405; y adiciona los artículos 32 bis, 37 bis, 38 bis, 104 bis, 143 bis, 143 ter, 216 bis, 218 bis, 219 bis, 222 bis, 223 bis, 276 bis, 276 ter, 276 quater, 276 quintus, 359 bis, 361 bis y 380 bis	
Reglamento de Fiscalización	30 de mayo de 2016	Modifica el artículo 9, numeral 1, inciso f), fracción IX, y adiciona la fracción X, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-19/2016	Acuerdo INE/CG320/2016 aprobado el 4 de mayo de 2016
Reglamento de Fiscalización	9 de agosto de 2017	Reforma, adiciona y deroga diversos artículos, entre estos el numeral 27 relativo a la determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados ¹⁰	Acuerdo INE/CG875/2016 aprobado el 21 de diciembre de 2016
Reglamento de Fiscalización	9 de agosto de 2017	Modifica el artículo 83 del Reglamento por lo que hace al tema de sujetos obligados con los proveedores y	Acuerdo INE/CG68/2017 aprobado el 15 de marzo de 2017

¹⁰ **Reforma** el orden de los incisos del numeral 1, artículo 4 en atención a las adiciones realizadas; así como, inciso f) y sus fracciones I, II, III, IV, V y VI, del numeral 1, artículo 9; incisos c) y d) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 27; artículo 40; artículo 46; numeral 1 del artículo 47; numeral 1 del artículo 58; incisos a), c) y f) del numeral 1, artículo 60; numeral 1 del artículo 83; numeral 1 del artículo 102; incisos a) y c) del numeral 1, artículo 103; artículo 150; numeral 2 del artículo 151; numeral 1 y su inciso d) del artículo 154; numeral 1 y sus incisos a) y g), todos del artículo 156; numeral 1 del artículo 157; artículo 158; incisos a) y b) del numeral 1 artículo 160; numerales 1, 2 y 3 del artículo 203; inciso c) del numeral 1, numeral 2, numeral 5 y sus incisos a), b), c), d), e), f) y g), todos del artículo 207; incisos d) y e) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 214; numerales 1 y 2 del artículo 223 Bis; incisos b), e) y f) del numeral 1, artículo 246; numeral 1 del artículo 255; numeral 1, incisos a) y b) del numeral 2 y numeral 3, todos del artículo 261; artículo 293; numeral 11 del artículo 318; numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 356; artículo 357; numeral 1 del artículo 359; artículo 359 Bis; incisos c) y d) del numeral 1, artículo 378; se **adicionan** el inciso h) del numeral 1, artículo 3; incisos d), u), z), aa) y qq) del numeral 1, artículo 4; segundo párrafo de la fracción I, segundo párrafo de la fracción III, segundo párrafo de la fracción VIII y fracción XI, todas del inciso f), numeral 1, artículo 9; numeral 4 del artículo 11; numeral 4 del artículo 27; artículo 46 Bis; numeral 4 del artículo 83; fracción VIII del inciso b), numeral 3, artículo 96; numeral 2, artículo 131; fracción VII del inciso d), numeral 1, artículo 143; artículo 150 Bis; numeral 4 del artículo 203; fracción IX del inciso c), numeral 1, penúltimo y último párrafo del numeral 5, todos del artículo 207; inciso f), numeral 1 del artículo 214; numeral 5 del artículo 261; artículo 261 Bis; incisos a) y b) del numeral 2, artículo 356; incisos a), b), c), d), e) y f) del numeral 1, y numeral 2, todos del artículo 359; numerales 3 y 4 del artículo 361; artículo 361 Ter; inciso c) del numeral 1, artículo 368; y se **derogan** las fracciones VII, VIII, IX y X del inciso f), numeral 1, artículo 9.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Reglamento	Publicación DOF	Principales modificaciones	Observaciones
		prestadores de servicios, pues se hace referencia exclusivamente a la Unidad de Media y Actualización (UMAs), asimismo, modifica el artículo 261 para brindar parámetros claros para que los sujetos obligados conozcan efectivamente, cuando un contrato debe ser formalizado (gastos mayores a quinientas UMAs)	

De lo anterior, es posible observar que las últimas dos reformas que sufrió el vigente Reglamento de Fiscalización fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación después de la resolución del Consejo General del Instituto, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos, entre otros, de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local ordinario 2016-2017, en el Estado de Coahuila¹¹.

Sin embargo, esta Sala Superior considera oportuno tomar en cuenta diversos aspectos, de los cuales es posible advertir el **pleno conocimiento** por parte de los actores de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, aprobadas mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente.

Asimismo, es importante señalar el modelo utilizado por la autoridad responsable para ejercer su facultad reglamentaria en la materia de fiscalización, acorde con la reforma constitucional y legal de dos mil catorce. Lo anterior, puesto que el proceso de creación de normas

¹¹ Resolución INE/CG313/2017 aprobada en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de julio de 2017, misma que concluyó el 17 de julio posterior.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

reglamentarias del INE y su vigencia tiene que verse a la luz de la naturaleza, funciones e integración de dicho órgano autónomo.

La Constitución Federal señala en el artículo 41, Base II que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

El apartado B, inciso a), numeral 6 de dicho artículo, señala que corresponde al Instituto, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.

Con sustento en los artículos 44, párrafo 1, incisos ii) y jj), así como en el 191, párrafo 1, inciso a) de la Ley Electoral, corresponde al Consejo General del Instituto emitir el reglamento, así como los lineamientos específicos en materia de fiscalización, además de dictar los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le corresponden conforme a la Ley aplicable.

En este marco, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, por el cual expidió el Reglamento de Fiscalización y abrogó el diverso aprobado el cuatro de julio de dos mil once, por el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Dicho reglamento, si bien ha sufrido diversas reformas, adiciones y derogaciones, el mismo se encuentra vigente, teniendo el objeto de establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes.

Al respecto, es importante tener presente que la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

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

En este panorama, la fiscalización en materia electoral, encuentra la particularidad de buscar establecer el uso efectivo y oportuno de los recursos de partidos, las asociaciones políticas y candidaturas incluyendo las independientes, y propone un esquema de reglas de seguimiento de realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo, que exigen fluidez en su creación y atienden a una inmediata vigencia a partir de su vinculación con la utilización de los recursos públicos, tanto en períodos ordinarios como en procesos electorales.

Ahora bien, el artículo 4 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto establece que el Consejo se integra por un Presidente, diez Consejeros Electorales, un Consejero del Poder Legislativo por cada fracción parlamentaria ante el Congreso de la Unión, un representante por cada partido político nacional con registro y el Secretario.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de partidos y el Secretario, solo tienen derecho a voz.

Además, el artículo 5 del citado Reglamento de Sesiones señala que los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo, en el entendido que solo éstos últimos tendrán derecho a ser convocados a las sesiones; integrar las sesiones como parte del órgano; hacer uso de la voz, y ser formalmente notificados de los acuerdos emitidos.

El artículo 14 del mismo ordenamiento señala que en la convocatoria a sesiones del órgano administrativo nacional se acompañarán íntegramente los documentos y anexos necesarios para el análisis de los puntos a tratarse en la sesión correspondiente, para que los integrantes del Consejo cuenten con información suficiente y oportuna.

En este contexto, el Consejo General del Instituto aprobó las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente.

En tal proceso de conformación de normas reglamentarias participaron, entre otros, los partidos políticos quienes en virtud del proceso **conocieron de forma inmediata** las obligaciones a las que son sujetos, ya sea vía notificación automática o a través de la notificación de las modificaciones o engroses respectivos.

La autoridad responsable en el Acuerdo INE/CG875/2016, precisó lo siguiente:

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

TERCERO. A fin de dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto al presente Acuerdo, publíquese en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Fiscalización en su integridad, que contendrá las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas en el presente Acuerdo.

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

Asimismo, el Consejo General del Instituto en el Acuerdo INE/CG68/2017, señaló:

[...] **SEGUNDO.** El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

[...] **CUARTO.** A fin de dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto al presente Acuerdo, publíquese en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Fiscalización en su integridad, que contendrá las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas en el presente Acuerdo y en el diverso INE/CG875/2016.

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

Así, debe distinguirse respecto a las modificaciones o acciones reglamentarias, la vigencia relacionada con el tiempo a partir del cual se exige el cumplimiento de la obligación, con el concepto de publicación, el cual se enfoca a su máxima difusión.

En este sentido, para la aprobación de las normas reglamentarias la autoridad administrativa puede determinar la vigencia de forma inmediata a su aprobación, prevaleciendo el principio de certeza, en virtud que los sujetos obligados directos, como lo son los partidos políticos, participan en el momento de su creación y son notificados de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

manera automática o bien, cuando existen los engroses correspondientes, se les notifica de manera inmediata.

En el caso de los demás sujetos obligados directos, estos tienen conocimiento cierto de la norma reglamentaria -que tiene la presunción de ajustarse a los principios de subordinación y reserva legal - a través de los Organismos Públicos Electorales, a quienes el INE tiene que dar a conocer las modificaciones reglamentarias, y estos a su vez a todos los sujetos directos de la fiscalización, como lo son candidatos independientes, cuando se trata de procesos electorales locales.

En el caso de procesos electorales federales, opera similar supuesto pues los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones, o bien el Instituto tendrá la obligación de notificar a quienes se registren como candidatos independientes.

Cabe mencionar que la razón de revisar las operaciones con proveedores es porque prestan sus servicios o enajenan bienes a petición de los sujetos obligados directos como lo son partidos políticos y candidatos, quienes están compelidos a que las operaciones se realicen conforme a la normativa electoral, por lo que son éstos quienes les deben de exigir en primera instancia el cumplimiento de las normas, sin que la falta de publicación en el Diario Oficial de la Federación impacte en su vigencia y observancia.

Máxime, la obligación de estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores es conocida de manera cierta por los proveedores, toda vez que, en el artículo 7, fracción XXI de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se contempla como delito proveer bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

De esta manera, son sujetos directos de la fiscalización aquellos que manejan o reciben recursos para cuestiones inherentes a la actividad electoral, entre los que están los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes, quienes tienen una relación directa con el Instituto y con los organismos públicos locales, pues necesitan cubrir una serie de requisitos ante dichas autoridades para su reconocimiento, registro, acreditación y operatividad en el sistema electoral, en esa medida la razón de la normatividad es enfocada de manera primordial a dichos sujetos.

Por su parte, en el caso de los sujetos indirectos, éstos no son objeto de regulación de la normativa para la verificación de todas sus operaciones con la diversidad de clientes y proveedores que pudieran manejar, sino que, al realizar operaciones con los sujetos directos, es necesario establecer una serie de mecanismos y controles para la verificación del adecuado cumplimiento de las finalidades de la fiscalización en materia electoral.

Esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-223/2016¹², al analizar la vigencia y aplicabilidad de diversas disposiciones modificadas por la autoridad administrativa nacional al Reglamento de Fiscalización, precisó que, en primer término, uno de los artículos del acuerdo que modificó la normativa reglamentaria, estableció que las adecuaciones al Reglamento de Fiscalización entrarán en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por el Consejo General del INE.

Por tanto, el aludido acuerdo por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización del Instituto, inició su vigencia al día siguiente de su aprobación.

¹² En dicho expediente el recurrente señaló como agravio que en cuanto a la vigencia y aplicabilidad de las disposiciones modificadas, el artículo segundo del Acuerdo INE/CG1047/2016 emitido por el Consejo General del INE, que modificó el Reglamento de Fiscalización, dispuso su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en relación con el artículo 7 del Código Fiscal de la Federación; no obstante, al no haber sido publicado, ni la modificación al Reglamento, ni el Complemento INE, podrían ser vigentes para los sujetos obligados, beneficiarios o proveedores obligados a expedir las facturas electrónicas con tal disposición, hasta en tanto sea difundido en el medio oficial.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En segundo término, este Tribunal Electoral precisó que como consecuencia de lo anterior, no resulta aplicable para efectos de inicio de vigencia el artículo que refiere que con la finalidad de dar certeza a los sujetos obligados, debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Fiscalización aprobado, pues tal como refiere el propio enunciado normativo, la finalidad de que se publique el citado reglamento, es que la autoridad diera certeza a los sujetos obligados de las normas contenidas en el mismo, más nunca que el inicio de la vigencia del mismo se encontrara supeditado a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En tal virtud, esta Sala Superior estima que el punto de acuerdo referido a dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto a las determinaciones de la autoridad administrativa electoral, debe entenderse bajo la finalidad de dar a conocer el resultado de las impugnaciones que, en su caso, se presenten ante el Tribunal Electoral, haciendo del conocimiento a la sociedad de las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas.

Por otra parte, este Tribunal Electoral reconoce que la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por dos elementos **(i)** las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y **(ii)** durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante¹³, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales

¹³ Jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".

En este sentido, la Corte ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que el mencionado principio admite excepciones, una de ellas es que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente¹⁴, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución

¹⁴ Jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la SCJN, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**. Consultable en: <http://bit.ly/2xMvbHJ>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.

La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución Federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales¹⁵.

De esta manera, las modificaciones realizadas por el Consejo General del Instituto al Reglamento de Fiscalización, en ejercicio de sus facultades, no puede traducirse como “una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas” del proceso electoral 2016-2017 del Estado de Coahuila, pues es la ley la que determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; y el reglamento se enfoca, por consecuencia, al cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos por la ley.

Lo anterior con independencia que, esta Sala Superior ha considerado válido que los Reglamentos desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo en acatamiento de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Al respecto, el Reglamento de Fiscalización integra en conjunto con la Ley Electoral y la Ley General de Partidos Políticos (en adelante “Ley de Partidos”) el marco normativo para la verificación del cumplimiento de obligaciones de diversos sujetos, que especifica la forma de cómo se comprueban los ingresos y egresos de los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, cuestiones que de no atenderse incluso pueden ser consideradas faltas y por ello emitirse alguna sanción.

En este sentido, es posible advertir que las dos últimas reformas que sufrió el Reglamento de Fiscalización no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, puesto que el objeto y finalidad del modelo de fiscalización no fue alterado, estableciendo únicamente cuestiones instrumentales para optimizar la revisión y rendición de cuentas de los sujetos obligados.

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

Sujetos obligados

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

Glosario

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

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

Se incluye el concepto “Dispersión de Gastos” que corresponde a la distribución de recursos centralizados que se realiza desde la cuenta concentradora, así como “Dispersión de Ingresos” que identifica

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

transferencias –en efectivo o en especie- de recursos públicos o privados, de la cuenta concentradora a la contabilidad de los precandidatos o candidatos beneficiados.

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

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

Notificaciones electrónicas

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

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

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

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

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

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

Matriz de precios

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

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

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

Del Sistema de Contabilidad en Línea

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

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

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

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

Delimitación del complemento INE

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

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

Comprobantes de las Operaciones

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

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

Transferencias en efectivo

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

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

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

Transferencias en especie

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

Contratación con proveedores en el extranjero

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

Al respecto, toda vez que el Reglamento vigente se ve superado al no regular la contratación con proveedores en el extranjero, lo que obstaculiza el ejercicio de las facultades de fiscalización ya que no se cuenta con la información básica de dichos proveedores, complicándose la confirmación de operaciones, así como la notificación de los requerimientos de información; se propone adicionar un artículo 46 bis del Reglamento de Fiscalización para especificar la forma en que se deben comprobar las operaciones realizadas con este tipo de proveedores, así como adicionar al artículo 83 del Reglamento de Fiscalización, un numeral que señale particularidades para los proveedores en el extranjero, y en consecuencia adecuar los artículos 143, 261, 356, 357, 359 y 368, del mismo Reglamento, a efecto de regular las operaciones con dichos proveedores, la forma de comprobación de operaciones con estos, así como la posibilidad de que se inscriban al Registro Nacional de Proveedores con requisitos que permitan a la autoridad realizar cruces de información entre lo que los sujetos obligados reporten y lo que los proveedores presenten en su registro.

Identificación del tipo de financiamiento

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

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

Control de los ingresos en efectivo

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

Reglas para realizar las transferencias

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

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

- Se modifica el artículo 151 para señalar que las transferencias a entes sin capacidad jurídica propias solo podrán ser bancarias.
- En el artículo 156 se establece la secuencia para transferir recursos federales para las campañas locales.
- En el artículo 157 se establece a través de qué cuentas concentradoras se pueden realizar transferencias en especie a las campañas locales.
- Respecto al artículo 158 del Reglamento de Fiscalización se establece la prohibición de realizar transferencias entre candidatos locales o federales de mayoría relativa, y en su segundo párrafo se indica que éstos son acreedores a las sanciones señaladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- En el artículo 160 del Reglamento de Fiscalización se precisa que las operaciones de los Frentes se deberán registrar en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal, ya que anteriormente no se identificaba el destino de estos recursos.

Informe de capacidad económica

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

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

Avisos de Contratación en Línea

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

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

Aclaraciones mediante el Sistema Integral de Fiscalización (SIF)

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

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

de rendir cuentas con mayor claridad ante la autoridad en la revisión de sus operaciones.

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

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

Registro Nacional de Proveedores

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

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

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

De lo expuesto, es posible advertir que en momento alguno la autoridad responsable realizó modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles en el ámbito de fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados¹⁶; máxime que, ha sido

¹⁶ A manera de ejemplo, de conformidad con los artículos 25, párrafo 1, inciso s), 59, 60, 61, 62 de la Ley General de Partidos Políticos, es responsabilidad de los partidos políticos elaborar y entregar los informes de origen y uso del financiamiento que les es asignado; que cada partido político es responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización; que el sistema de contabilidad está conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

criterio de la Sala Superior que con relación al **principio de jerarquía normativa** el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron considerados en el ordenamiento legal.

La ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico y al reglamento solo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión, de modo que, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que de manera exclusiva debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla¹⁷.

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

principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político, además que debe permitir reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles y reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto; generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas; los partidos políticos deben generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios. En el caso de los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deben estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales; efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; estar debidamente registrados en la contabilidad; cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

¹⁷ Es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 30/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**. Consultable en: <http://bit.ly/2wHYET1>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

En tal precedente, la Sala Superior analizó diversos agravios expuestos por los partidos políticos con referencia a temas como: notificaciones electrónicas; derecho de audiencia; matriz de precios; informe de capacidad económica; sujetos obligados; proveedores en el extranjero y extraterritorialidad del reglamento; transferencias de recursos; pruebas selectivas; responsabilidad financiera de los partidos nacionales; requisitos de comprobantes fiscales, y determinación del monto para la celebración de contratos¹⁸.

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

¹⁸ Cabe precisar que **tanto del oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del primero como del segundo informe de campaña al cargo de Gobernador** correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, dirigido a la Coalición “Por un Coahuila Seguro” (PRI-PVEM-NUAL-PJ-SI-PCP-PRC), refieren que “Mediante el **Acuerdo INE/CG/875/2016** aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 21 de diciembre de 2016, el Consejo General del INE reformó y adicionó diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización (RF)”. Asimismo, a pie de página aclara que esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-51/2017 y acumulados, ordenó modificar el **Acuerdo INE/CG875/2017**, únicamente por lo que hace al contenido de los artículos 83 y 261 del Reglamento de Fiscalización, en específico respecto de la referencia a salarios mínimos, la cual debe de homologarse a Unidad de Medida y Actualización y determinar el monto para la celebración de contratos con proveedores, respectivamente.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

Lo anterior, toda vez que los sujetos a los cuales van dirigidas y su proceso de creación es sustancialmente distinto. En el caso de las leyes emitidas por el Poder Legislativo, las mismas son dirigidas a la población en general, en cambio los acuerdos generales, como el Reglamento de Fiscalización inciden en la esfera jurídica de actores específicos, especialmente de los partidos políticos. Asimismo, en el proceso de creación de leyes en sede legislativa únicamente intervienen los integrantes del órgano colegiado; en cambio, los partidos políticos forman parte del Consejo General.

Por tanto, no es posible establecer las mismas consecuencias jurídicas entre la falta de publicación de una ley aprobada por el legislativo y el Reglamento de Fiscalización, pues incluso, como ya se precisó, la determinación de publicación en el Diario Oficial de la Federación tiene finalidades distintas.

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

caso de las normas emitidas por el Poder Legislativo, que son dirigidas a la población en general.

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

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

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

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

Como derecho de los ciudadanos está la posibilidad de conocer las normas que establecen las bases del ejercicio fundamental de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

Ciertos estudios han señalado que el eje principal de todo sistema regulador del financiamiento político es requerir que todos los involucrados en la política informen sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero, dicha presentación de informes persigue dos objetivos principales. En primer lugar, esta información puede ayudar a conseguir la transparencia demandada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) y permitir a los ciudadanos tomar decisiones informadas cuando vayan a votar. El segundo objetivo de la presentación de informes consiste en facilitar la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre los límites y las prohibiciones a las donaciones y al gasto.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

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

Si bien las referidas modificaciones o adiciones reglamentarias pueden ser objeto de impugnación ante este órgano jurisdiccional, lo cierto es que ello no debe ser impedimento para que se publiquen, toda vez que conforme al artículo 6 de la Ley de Medios, en ningún caso la interposición de los medios de impugnación producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado¹⁹, debiéndose

¹⁹ A manera de ejemplo, la Sala Superior aprecia que el Reglamento de Elecciones del Instituto, fue aprobado el siete de septiembre de dos mil dieciséis, publicado el trece siguiente, y cuyas impugnaciones fueron resueltas por este órgano jurisdiccional el dos de noviembre posterior.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

resaltar que las modificaciones se aprobaron por el Instituto antes del inicio de la etapa de campaña.

En este sentido, la Sala Superior advierte la transgresión a la Ley Electoral en cuanto a la obligación por parte del Secretario Ejecutivo de publicación de los acuerdos y resoluciones del órgano administrativo nacional, puesto que, con base en el requerimiento formulado al Titular del Diario Oficial de la Federación, éste informó que las reformas al Reglamento de Fiscalización comprendidas en los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como de quince de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente, fueron recibidas hasta el ocho de agosto del presente año para su publicación.

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

II. Principio de certeza e imparcialidad en el procedimiento de revisión de informes de campaña

1. Síntesis de agravios

El entonces candidato a la gubernatura del Estado de Coahuila, en general, aduce una violación grave, generalizada y sistemática a los principios y las formalidades esenciales del procedimiento de fiscalización para conocer, discutir y resolver bajo el principio de definitividad el dictamen y la resolución impugnados, en relación con los supuestos gastos no reportados que se pretenden imputar a su candidatura, para constituir el presunto rebase de topes de gastos de campaña.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Asimismo, en distintos apartados de su demanda esgrime diversos agravios en particular, los cuales se identifican a continuación con las siguientes temáticas:

- Variación de la autoridad electoral de los plazos legales del procedimiento de revisión de informes de campaña, en vulneración a los principios de legalidad y definitividad.
- Independencia de la Unidad Técnica de Fiscalización y funciones de la Comisión de Fiscalización, así como supuesta conculcación a la cláusula de *litis* cerrada en la fiscalización.
- Decisión inquisitorial y principio de certeza en relación a lo que fue votado y resuelto por el Consejo General del Instituto.
- Principio de máxima publicidad y transparencia.
- Derecho de audiencia y defensa adecuada en el procedimiento de revisión de informes de campaña.
- Falta de respuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización en relación a la nota aclaratoria para responder el escrito del actor, circulada entre los diverso Consejeros del Instituto para la aprobación del dictamen y resolución controvertidos.
- Principio de imparcialidad.

Las temáticas se relación con el objeto, sujetos directos de la fiscalización (partidos políticos, coaliciones y sus candidaturas), autoridades que intervienen en el procedimiento de revisión de informes de campaña, sus facultades, así como las etapas de dicho procedimiento, por lo que para su estudio resulta primordial aludir la normatividad que los rige y a ciertas consideraciones preliminares.

2. Marco Jurídico

Objeto de la fiscalización

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

El artículo 41, Base I de la Constitución Federal dispone que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Asimismo, señala que son fines de los partidos políticos:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de los órganos de representación política.
- Hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Por su parte, la Base II del artículo en cita refiere que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujeta el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

De conformidad con el artículo constitucional citado en relación con el numeral 26 de la Ley de Partidos, son prerrogativas de los institutos políticos:

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- a.** Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución Federal y la Ley Electoral;
- b.** Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia;
- c.** Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y
- d.** Participar, en los términos de la Ley de Partidos, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

El financiamiento público a que tienen acceso los partidos políticos debe destinarse para el sostenimiento de las siguientes actividades:

- a.** Ordinarias permanentes;
- b.** Las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y
- c.** De carácter específico.

Según lo previsto en los artículos 41 fracción II, inciso a), constitucional y 72, párrafo 2 de la Ley de Partidos, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes debe ser aplicado única y exclusivamente para sufragar los gastos relacionados con la operación ordinaria del instituto político dentro o fuera de un proceso electoral, pues se trata de erogaciones que tienen por objeto proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica del partido, a fin de conseguir una mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa; de ahí que pueda afirmarse válidamente que este tipo de financiamiento se encuentra alineado con los dos primeros fines que constitucionalmente le son exigidos a los partidos políticos.

Cabe indicar que el artículo 72, párrafos 1 y 2, inciso c) de la Ley de Partidos dispone que, dentro del gasto ordinario, se encuentra el gasto de procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno.

En cambio, acorde con lo dispuesto en el artículo 76, párrafo 1 de la Ley de Partidos, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, debe de aplicarse exclusivamente para solventar los gastos de campaña²⁰.

En ese tenor, se observa que el propósito del financiamiento público para la obtención del voto²¹, es garantizar que todas las fuerzas políticas puedan acceder a los recursos necesarios para llegar al electorado, lo cual fomenta el pluralismo y ofrece a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre un mayor número de opciones políticas y programas. Este financiamiento público desempeña un papel positivo en la democracia, pues favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos, asimismo, ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas²². Por ende, se puede considerar que este tipo de financiamiento se encuentra alineado con el fin que tienen los partidos de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, toda vez que constituye la base para sufragar los gastos generados en las contiendas electorales.

De conformidad con los artículos 41, fracción II, inciso c) de la Constitución Federal y 74 de la Ley de Partidos, el financiamiento

²⁰ Comprende los siguientes gastos: de propaganda; operativos; de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; de producción de los mensajes para radio y televisión; gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción; gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; y cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y los gastos que el Consejo General previo inicio de la campaña electoral determine.

²¹ En términos del artículo 242 de la Ley Electoral la campaña electoral, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

²² Ohman, Magnus, Cómo acertar en el sistema de financiamiento político. En "El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político", Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p.p. 1 y 23.

público para el sostenimiento de **actividades de carácter específico**, se enfoca concretamente a las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales²³, tendientes a fomentar la relación partido-ciudadanos, más allá del puro interés electoral, por lo que, al igual que el financiamiento para actividades ordinarias, está dirigido a promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y a contribuir en la integración de órganos de representación política.

A partir de las premisas anteriores se puede apreciar, que en el sistema jurídico electoral mexicano existe una correlación entre los fines constitucionales de los partidos políticos y el tipo de financiamiento público que reciben como parte de sus prerrogativas.

Lo anterior resulta relevante si se considera que el financiamiento público -entendido como la transferencia de recursos del presupuesto público hacia los partidos políticos para financiar sus gastos de operación y de campaña- constituye un elemento esencial para dotar de recursos a las organizaciones políticas, con la finalidad de mitigar las inequidades que puede generar el financiamiento privado²⁴, tan es así, que la Constitución exige la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

De esa manera, la concesión de la prerrogativa constitucional del financiamiento público, tiene como objetivo que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuenten con los recursos que el

²³ En términos del artículo 74 de la Ley de Partidos, por actividades específicas se entienden: la educación y capacitación política, que implica la realización de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía; la realización de investigaciones socioeconómicas y políticas; la elaboración, publicación y distribución, a través de cualquier medio de difusión, de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes, y todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

²⁴ Aparicio Francisco Javier y otra, ¿Democracia subsidiada? El efecto del financiamiento público en la competencia electoral en la OCDE, 1945-2008. En realidades divergentes en la democracia latinoamericana. Tensiones y confrontaciones. Flacso y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pág.17.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Estado proporciona para el desarrollo de sus actividades dentro o fuera de los procesos electorales.

En nuestro sistema electoral el objeto de la fiscalización acorde con lo dispuesto en el artículo 76, párrafo 1 de la Ley de Partidos, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, debe de aplicarse exclusivamente para solventar los gastos de campaña.

El propósito del financiamiento público para la obtención del voto, es garantizar que todas las fuerzas políticas puedan acceder a los recursos necesarios para llegar al electorado, lo cual fomenta el pluralismo y ofrece a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre un mayor número de opciones políticas y programas. Este financiamiento público desempeña un papel positivo en la democracia, pues favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos, asimismo, ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas.

Por ende, se puede considerar que este tipo de financiamiento se encuentra alineado con el fin que tienen los partidos de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, toda vez que constituye la base para sufragar los gastos generados en las contiendas electorales.

La actuación de los partidos políticos respecto al manejo del financiamiento para la obtención de voto está vinculada con propiciar, a través de la adecuada rendición de cuentas, el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos.

Dicha actividad está reconocida en el artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución Federal, en relación con el adecuado registro y reconocimiento de operaciones, ello aunado a que la importancia de los informes de campaña y el registro de las operaciones respectivas

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

(egresos-ingresos/origen-destino), en nuestro actual sistema jurídico electoral tienen correspondencia con el deber de verificación de que no se actualice la causal de nulidad referente al exceso del gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado²⁵.

De ahí que se considere que el objeto de la fiscalización del financiamiento de gastos de campaña consiste en el control y la vigilancia del origen y uso de dicho financiamiento, bajo la óptica de una supervisión integral y en tiempo real para buscar que el mismo se aplique al fin para el que fue otorgado, en los términos que establece la normatividad electoral, entre la que se encuentra la Ley Electoral, la Ley de Partidos, el Reglamento de Fiscalización, y los lineamientos que haya emitido la autoridad administrativa electoral.

Lo anterior, también vinculado con el deber de verificación de que no se actualice la causal de nulidad referente al exceso del gasto de campaña.

Partidos políticos, coaliciones y candidatos postulados como sujetos directos de la fiscalización

En términos del artículo 41, Base I y II de la Constitución Federal los partidos políticos son sujetos directos de la fiscalización al otorgárseles y aplicar financiamiento público para la obtención del voto.

El artículo 85 de la Ley de Partidos prevé que éstos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones.

Los partidos políticos en términos de los artículos 79 y 80 de la Ley de Partidos deberán presentar sus informes de gastos de precampaña y de campaña, estableciéndose en los numerales 22, inciso b) fracciones I y II, y 237, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, que los informes se clasifican, entre otros, de proceso electoral, entre los

²⁵ Artículo 41, Base VI, inciso a) de la Constitución Federal.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

que se encuentran los atinentes a dichas etapas, y que los informes deben considerar para su elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea; tener soporte documental de la totalidad de operaciones; ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el propio Reglamento, y presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente.

El artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción II de la Ley de Partidos dispone que el candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el párrafo anterior.

El artículo 3 numeral 1, incisos, a), b) y c) del Reglamento de Fiscalización, determina como sujetos obligados, los partidos políticos nacionales y con registro local, así como las coaliciones que formen éstos.

Asimismo, el artículo 37, numeral 1 del Reglamento citado, dispone que los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos deberán registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea.

El artículo 40, numeral 1, de dicho reglamento, dispone que el representante de finanzas de los partidos políticos, coaliciones y candidatos será el responsable de vigilar el registro de las operaciones ordinarias, de precampaña y campaña en el sistema de contabilidad en línea.

Por su parte, el artículo 243 del referido Reglamento ordena que los partidos políticos o coaliciones, como sujetos obligados presenten un informe por cada campaña en la que contiendan, especificando los gastos ejercidos en el ámbito territorial correspondiente; así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña. En el caso, el informe por la campaña del candidato a

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Gobernador o Jefe de Gobierno de la Entidad Federativa de que se trate.

En el diverso 244 del Reglamento en cita, se dispone que los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, presentarán los informes de ingresos y gastos por períodos de treinta días contados a partir del inicio la etapa de campaña, dentro de los tres días naturales siguientes a la conclusión de cada período, y el procedimiento para la revisión de los informes se sujetará a las reglas dispuestas en el artículo 80, numeral 1, inciso d) de la Ley de Partidos y 287 del Reglamento en mención.

En dicho artículo también se reitera que el responsable de finanzas al que hace referencia el artículo 43, numeral 1, inciso c) de la Ley de Partidos, junto con el candidato, serán responsables del cumplimiento de la presentación de los informes y comprobación de ingresos y gastos reportados, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley de Partidos, que establece la responsabilidad solidaria de las y los candidatos del cumplimiento de los informes de gastos.

A partir de lo anterior, se puede apreciar que en el sistema de fiscalización de los partidos políticos y coaliciones, existe la exigencia de reportar cada uno de los gastos en sus respectivos informes, cuestión que permite el orden, la transparencia y la adecuada rendición de cuentas, sin que exista justificación para omitir cumplir con esta responsabilidad por parte del partido político, coalición o candidato (responsabilidad solidaria), en virtud que ello implica entender que el manejo de recursos públicos para el cumplimiento de sus fines y se constituye en un deber de óptimo control, tanto del origen como del destino de dichos recursos, en aras de la adecuada funcionalidad del sistema de fiscalización en materia electoral, que vela por los principios de rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

La obligación de los partidos políticos y coaliciones que formen, de entregar de forma correcta sus informes de origen y uso de recursos se encuentra regulada en el artículo 25 párrafo 1, inciso s) de la Ley de Partidos, no puede declinarse bajo afirmaciones respecto a que la autoridad administrativa tiene los elementos para conocer de tales gastos, en otro tipo de actividades o documentos como los reportes de monitoreo de radio y televisión, informes de precampaña y campaña realizada por los precandidatos, candidatos y partidos nacionales con registro local, las solicitudes presentadas por diversos proveedores para la realización de las encuestas, ya que la responsabilidad en la observancia de la norma de cada sujeto obligado y cada tramo o elemento de control es importante para la debida tutela de los principios que rigen el sistema de fiscalización en materia electoral, como lo son la transparencia y la rendición de cuentas.

Lo anterior, máxime que el artículo 59 de la Ley de Partidos señala que cada instituto político es responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, mismo en que en términos del numeral 60, párrafo 1, incisos b), f) e i), implica concebir que el reporte y la clasificación adecuada de los conceptos de gasto de campaña son de interpretación estricta; esto es que las normas se deben aplicar a los supuestos comprendidos en ellas, debiéndose utilizar además del método gramatical, el sistemático y el funcional²⁶, de ahí que en virtud del sistema constitucional y legal que regula los gastos de campaña y su vinculación para el análisis de una causal de nulidad, sea necesariamente en el informe respectivo en que se tengan que reportar.

Aunado a lo expuesto, la contabilidad de los partidos políticos debe facilitar el reconocimiento de operaciones, reflejando un registro congruente y ordenado de cada operación; por lo que no puede

²⁶ Tesis X/2015 de Sala Superior del TEPJF, de rubro: **INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE NORMAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SEA GRAMATICAL**. Consultable en: <http://bit.ly/2fnneP5>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

argumentarse, ante la omisión de reportar adecuadamente en el informe correspondiente, que existen otros elementos para que la autoridad hubiera llevado a cabo la fiscalización, ya que el cumplimiento de las obligaciones en esa materia, por parte de los partidos políticos no admite flexibilización, pues de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos, constituyéndose en conductas sancionables.

Cabe indicar que en términos del artículo 443, párrafo 1, incisos a), c), d), f) y l) de la Ley Electoral constituyen infracciones de los partidos políticos:

- El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley de Partidos y demás disposiciones aplicables de la Ley Electoral.
- El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización.
- No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en la Ley Electoral y sus reglamentos.
- Exceder los topes de gastos de campaña.
- El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.

Por su parte, en el diverso 445, párrafo 1, inciso c), d) y e) de la Ley Electoral, constituyen infracciones de los candidatos a cargos de elección popular:

- Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;
- No presentar el informe de gastos de campaña, y

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos.

Autoridades que intervienen en el procedimiento de revisión de informes de campaña

El artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución Federal y el artículo 32 de la Ley Electoral establecen que respecto los procesos electorales federales y locales, corresponde al INE en los términos que establecen la Constitución y las leyes, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

El Consejo General

En términos de los artículos 29, 30, 34, 44, incisos k), o), y aa), 190, párrafo 2, 191, incisos c), d), y g) de la Ley Electoral:

- El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley.
- Entre los fines del Instituto están contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales; y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; entre otros.
- Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios rectores guíen todas las actividades del Instituto.
- Entre las atribuciones del Consejo General se encuentran la de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley y la Ley de Partidos, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General; conocer y aprobar los informes que rinda la Comisión de Fiscalización; conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en Ley.
- El Consejo General tiene como facultades resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos, vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales, y en caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

La Comisión de Fiscalización

Los artículos 42, párrafos 2, 4, y 8; 190, párrafo 2; 192, párrafo 1, incisos c) a h), j) y l), así como párrafos 2 a 4, y 194 de la Ley Electoral, señalan:

- En el Instituto existen comisiones permanentes entre éstas, la de Fiscalización, cuya integración corresponde exclusivamente a Consejeros Electorales designados por el Consejo General. Los Consejeros Electorales pueden participar hasta en cuatro de las comisiones antes mencionadas, por un período de tres años; la

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

- Todas las comisiones se integran con un mínimo de tres y un máximo de cinco Consejeros Electorales; podrán participar en ellas, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, así como representantes de los partidos políticos, salvo los del Servicio Profesional Electoral Nacional, Quejas y Denuncias, y Fiscalización.
- En todos los asuntos que les encomienden, las comisiones deberán presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución, según el caso, dentro del plazo que determine esta Ley o los reglamentos y acuerdos del Consejo General.
- El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales.
- Las facultades de la Comisión de Fiscalización, entre otras, son:
 - Delimitar los alcances de revisión de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;
 - Revisar las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización;
 - Supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización;
 - Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos de manera directa o bien a través de terceros especializados en la materia;
 - Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta Ley establece;
- Elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local;
- Resolver las consultas que realicen los partidos políticos.
- Aprobar las solicitudes de información a los órganos gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios respecto de las investigaciones que realice la Unidad Técnica de Fiscalización;
- Recibir, a través de la Secretaría Técnica, los informes que deben presentar los partidos políticos para la fiscalización de sus ingresos y egresos;
- Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.
- Las facultades de la Comisión de Fiscalización serán ejercidas respetando la plena independencia técnica de su Unidad Técnica de Fiscalización.
- Para el funcionamiento de la Comisión de Fiscalización, se estará a las reglas siguientes: las y los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión durarán en su encargo tres años; la presidencia de la Comisión será rotativa y será designada anualmente entre los integrantes de la Comisión; las determinaciones que sean emitidas por la Comisión de Fiscalización deberán ser resultado del voto mayoritario de sus integrantes, y el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización fungirá como Secretario Técnico de ésta y acordará con su presidente los temas que serán listados en el orden del día.

En lo atinente a las y los Consejeros que integren la Comisión de Fiscalización el artículo 192, párrafo 4, de la Ley Electoral establece

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

que en el ejercicio de su encargo los Consejeros Electorales integrantes de esta Comisión no podrán intervenir en los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización de forma independiente, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores en materia de fiscalización.

Por su parte, el diverso 198 de la Ley en cita dispone que el personal de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización de la misma está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información. El Órgano Interno de Control del Instituto conocerá de las violaciones a esta norma y en su caso impondrá las sanciones que correspondan de acuerdo a esta Ley.

La Unidad Técnica de Fiscalización

De conformidad con los artículos 199, incisos a), c), d) a h), m) y o), así como 200 de la Ley Electoral, las facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización son:

- Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar;
- Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;
- Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;
- Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;
- Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
- Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;
- Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Fiscalización;
- Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.
- Requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.
- En cuanto a los informes de precampaña y campaña, la Comisión de Fiscalización dará en sesión privada a los Consejeros Electorales un informe cada veinticinco días de los avances de las revisiones.

Procedimiento de revisión de informes de campaña

Como punto de partida de este tema es importante traer nuevamente a colación que en nuestro sistema electoral se enfoca a una fiscalización

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

integral, efectiva y oportuna, debiendo recordar que en la exposición de motivos de la Ley Electoral se indicó que se revolucionaba el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de los informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

En ese marco, el procedimiento surge de la obligación por parte de la autoridad administrativa electoral de vigilar que todos los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para las finalidades del financiamiento, en este caso el otorgado para la obtención del voto.

De esa manera los procedimientos de revisión de informes se relacionan con la facultad de comprobación del cumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización de los sujetos obligados, lo cual corre paralelo con uno de los pilares del sistema de fiscalización, consistente en la responsabilidad con la que los sujetos obligados directos asumen la atención de sus obligaciones en la materia, en correlación con sus fines constitucionales.

En esa medida el procedimiento de revisión no se limita a lo reportado únicamente en los informes, sino al reporte en tiempo real de operaciones, a la verificación integral de todos los ingresos y gastos que pudieran detectarse en relación al financiamiento de campaña, esto a partir también de los mecanismos de vigilancia y control que realiza la autoridad fiscalizadora como, por ejemplo, a través de los monitoreos y visitas de verificación, toda vez que el uso y la verificación

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

de los recursos en la etapa de campaña se vincula indisolublemente con preservar la equidad en la contienda.

En el marco de una fiscalización integral, los artículos 79, párrafo 1, inciso b), párrafo III, 80, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Partidos, 44, 293, 295, 334, y 337 del Reglamento de Fiscalización, establecen:

- Presentación de informes de campaña en dos períodos. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por períodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.
- Auditoría simultánea a la campaña por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización. La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña.
- Revisión de documentación por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica de Fiscalización contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada.
- Garantía de audiencia en la rendición los informes de campaña.

Una vez que los partidos y candidatos realicen el registro de sus operaciones contables; la Unidad Técnica asegurará la garantía de audiencia, toda vez que el Sistema de Contabilidad en Línea generará un reporte con el detalle de los ingresos y egresos, asimismo, detallará las causas y montos de los incrementos y decrementos, a fin de que dichos sujetos confirmen o aclaren las diferencias detectadas.

En ese tenor, en el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

Los escritos de aclaración o rectificación, deberán ser firmados por el responsable de finanzas del sujeto obligado y presentarse tanto en medio impreso como digital a la Unidad Técnica, señalando de manera pormenorizada la documentación que se entrega, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente por parte del personal comisionado de la autoridad. De la información y documentación que se entregue, se deberá elaborar un acta de entrega recepción que será firmada por el personal del sujeto obligado en revisión que realiza la entrega y por el personal comisionado de la Unidad Técnica que recibe la documentación.

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

Los partidos y coaliciones deberán informar por escrito a la Unidad Técnica, a más tardar un día antes de la confronta, los temas u observaciones sobre las que se quieran manifestar.

De esta manera, en todo momento los sujetos obligados cuentan con amplias posibilidades de ser oídos y defenderse en los procesos de fiscalización, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, en virtud de que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar sus actos de molestia.

Una vez otorgada la garantía de audiencia, a través de oficios de errores y omisiones y confronta, se contará con cifras finales para la generación del Dictamen Consolidado y proyecto de resolución respectivo.

Emisión de Proyecto de Dictamen y Propuesta de Resolución

Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización.

El dictamen consolidado se elabora de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley de Partidos y lo establecido en el Boletín 7040 Exámenes sobre el Cumplimiento de Disposiciones Específicas de las Normas Internacionales de Auditoría.

Elaborará un proyecto de Resolución con las observaciones no subsanadas, la norma vulnerada y, en su caso, propondrá las sanciones correspondientes, previstas en la Ley Electoral, lo que deberá ser aprobado por la Comisión de Fiscalización previo a la consideración del Consejo.

Análisis y votación de los proyectos en la Comisión de Fiscalización

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

Presentación de proyectos al Consejo General

Una vez aprobado el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

Contenido de los dictámenes y proyectos

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo: el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

Los sistemas que son utilizados por la Unidad Técnica de Fiscalización para la revisión integral de los informes de gastos de campaña son: el Registro Nacional de Proveedores, el Sistema Integral de Fiscalización, el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos.

Topo de gastos para la gubernatura

El Instituto Electoral del Coahuila de Zaragoza mediante el Acuerdo **IEC-CG-069/2016** de trece de octubre de dos mil dieciséis determinó, entre otras cuestiones, el tope máximo de gastos de campaña por candidato a gobernador, en un monto de \$19,242,478.57.

Las etapas del proceso de revisión de informes de campaña fueron las siguientes:

ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL 2016-2017							
	Periodo 60 días	Entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Aprobación del Consejo General
Primero	2 abril al 1 de mayo de 2017	4 de mayo de 2017	14 de mayo de 2017	19 de mayo de 2017	28 de junio de 2017	6 de julio de 2017	14 de julio de 2017
Segundo	2 de abril al 31 de mayo de 2017	3 de junio de 2017	13 de junio de 2017	18 de junio de 2017			

3. Calificación de los agravios

El análisis y resolución de los conceptos de agravio se lleva cabo en orden distinto al propuesto en su demanda por el actor del juicio ciudadano, ello aunado a que en algunos casos se estudiarán en lo individual y otros en su conjunto, sin que esto le perjudique de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

conformidad con el criterio reiteradamente sustentado por este órgano colegiado²⁷.

Ahora bien, respecto del agravio denominado variación de la autoridad electoral de los plazos legales del procedimiento de revisión de informes de campaña, en vulneración a los principios de legalidad y definitividad, el actor esencialmente señala que:

- El Consejo General sin las facultades legales, aprobó ajustes a las fechas de presentación y aprobación de los dictámenes y proyectos de resolución respecto a la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos, coaliciones, y candidatos independientes, cuando se trata de fechas improrrogables e inmodificables.
- Existió una indebida variación de la autoridad electoral de los plazos legales del procedimiento de revisión de informes de campaña en el **acuerdo INE/CG197/2017**, aprobado en sesión de veintiocho de junio, en vulneración a los principios de legalidad y definitividad, esgrime que la autoridad responsable incumplió diversas disposiciones de la Ley de Partidos, el Plan de Trabajo para la fiscalización de campañas para el proceso electoral local ordinario 2016-2017, así como de los procesos electorales extraordinarios dos mil diecisiete de Tlaxcala y Oaxaca, y del calendario correspondiente.
- Tal variación, vulneró de manera grave el plazo fatal de los seis días improrrogables que tiene el Consejo General para resolver después de la aprobación del dictamen de la Comisión de Fiscalización, ello aunado a que estableció fechas inciertas, lo que originó, al parecer del actor, una conculcación general, grave y sistemática al principio de definitividad, al propiciar de manera

²⁷ Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Consultable en: <http://bit.ly/2y40RFf>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

permanente incertidumbre a las partes respecto al procedimiento.

- El recurrente alude que la decisión de la Comisión de Fiscalización se dictó el seis de julio, por lo cual el plazo improrrogable de seis días para que el Consejo General resolviera se vencía el doce siguiente, no obstante que por los plazos legales debió haber resuelto el dictamen el diez de julio, por lo que si resolvió hasta el diecisiete de julio vulneró gravemente los plazos preestablecidos por la ley para la definitividad y celeridad de esta etapa.
- Incluso, manifiesta que el Consejo General no resolvió el catorce de julio, sino que postergó su resolución hasta el diecisiete siguiente, sin que pueda justificarse dicha irregularidad.

La Sala Superior, califica como **ineficaces** los agravios relacionados con la modificación a las fechas para la presentación y aprobación de los proyectos de dictamen y resolución que resultan de la revisión de los informes de campaña del proceso electoral local ordinario 2016-2017²⁸, pues la variación de las fechas no causaron una afectación directa a los recurrentes, quienes pudieron presentar los informes correspondientes, pudieron desahogar los oficios de errores y omisiones, e impugnar el dictamen consolidado y la resolución ante esta autoridad jurisdiccional.

En el caso concreto del procedimiento de revisión de informes de campaña a la Gubernatura de Coahuila, cuyos plazos están establecidos en la Ley de Partidos, debe tenerse presente que el Consejo General del Instituto local en la sesión ordinaria del treinta de septiembre de dos mil dieciséis, mediante el Acuerdo IEC/CG/063/2016, aprobó el calendario del Proceso Electoral local 2016-2017, con el plazo de campaña siguiente:

²⁸ INE/CG197/2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

ELECCIÓN	INICIO	TÉRMINO
Gobernador, Diputado Local y Presidente Municipal	2 de abril de 2017	31 de mayo de 2017

El diecisiete de abril se aprobaron en la Comisión de Fiscalización los Planes de Trabajo de la Unidad Técnica de Fiscalización para la revisión de las campañas para el proceso electoral local ordinario 2016-2017, así como los procesos electorales extraordinarios 2017 en Tlaxcala y Oaxaca. En estos documentos se señaló que la Comisión de Fiscalización conocería y, en su caso, aprobaría los dictámenes de estos procesos electorales locales el veintiocho de junio, y el Consejo General el diez de julio siguiente.

Hasta el veintiocho de junio, el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo INE/CG197/2017, por el que aprobó la modificación de las fechas para la presentación y aprobación de los proyectos de dictamen y resolución que resulten de la revisión de informes de campaña del proceso electoral local ordinario 2016-2017, así como los procesos electorales extraordinarios celebrados en Tlaxcala y Oaxaca, por parte de la Comisión de Fiscalización y del Consejo General.

De la lectura del acuerdo cuestionado, se desprende que este surgió a partir de una ampliación de las fechas de presentación de informes, ajustándose las concernientes a la presentación y aprobación de proyectos de dictamen consolidado y resolución impugnada por parte de la Comisión y del Consejo General, no así de los plazos establecidos en la Ley.

El Consejo General indicó en el acuerdo controvertido que el artículo 80, inciso d), fracciones IV y V de la Ley de Partidos, dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con un plazo de diez días para realizar el Dictamen Consolidado y la propuesta de resolución contados a partir de que concluya la revisión del último informe, por lo que de esta forma, la autoridad responsable determinó las fechas de aprobación por parte de la Comisión de Fiscalización (seis de julio),

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

quien cuenta con un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos por la Comisión de Fiscalización al Consejo General; el ocho de julio, quien se determinó que resolvería el catorce de julio.

Tales fechas se esquematizaron en el siguiente cuadro:

Etapas del proceso de aprobación de la Comisión de Fiscalización y del Consejo General Informes de Campaña				
	Presentación de dictámenes y resolución de la Comisión de Fiscalización.	Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación por el Consejo General
Informes de Campaña Proceso Electoral local Ordinario 2016-2017 y procesos electorales extraordinarios en Tlaxcala y Oaxaca	Viernes 30 de junio	Jueves 6 de julio	Sábado 8 de julio.	Viernes 14 de julio

Ahora bien, en el propio dictamen consolidado aprobado por el Consejo General se señalan que las fechas del procedimiento de revisión de informes fueron las siguientes:

ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL 2016-2017							
	Periodo 60 días	Entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Aprobación del Consejo General
Primero	2 abril al 1 de mayo de 2017	4 de mayo de 2017	14 de mayo de 2017	19 de mayo de 2017	28 de junio de 2017	4 de julio de 2017 (sic)	14 de julio de 2017 (operó)
Segundo	2 de abril al 31 de mayo de 2017	3 de junio de 2017	13 de junio de 2017	18 de junio de 2017			

En ese marco, se advierte que el Consejo General mediante el acuerdo impugnado modificó las fechas de aprobación de la Comisión de Fiscalización, una vez que estaba transcurriendo las etapas del procedimiento de revisión de informes de campaña, y que se habían presentado estos informes-

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Esto es, el Consejo General, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafo primero y segundo, de la Constitución Federal; 29, 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 42, numerales 1, 2 y 4; 190 numerales 1 y 2; 192, numeral 1, incisos b), y d); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c) y g); 199, numeral 1, incisos e) y h); 242, numerales 1, 2 y 3; 427; 428, numeral 1, incisos c) y d); de la Ley Electoral; artículo 25, numeral 1, inciso n); y 79, numeral 1, inciso b), fracciones I y III; 80, numeral 1, inciso d), fracciones IV y V;| y 81; de la Ley de Partidos; 235, 243, 289, numeral 1, inciso d); 336 y 337; del Reglamento de Fiscalización, cuenta con facultad para modificar las fechas de presentación y aprobación de los proyectos ante la Comisión de Fiscalización y el propio Consejo General.

En la especie, lo que llevó a cabo fue un ajuste de fechas, por lo que tal cuestión procedimental no tuvo trascendencia en el ejercicio de los derechos de los sujetos obligados, quienes pudieron presentar sus informes de gastos de campaña y se les garantizó el derecho de audiencia en la etapa de errores y omisiones, así como con la celebración de las confrontas respectivas.

Por otro lado, contrariamente a lo que indica el actor, no se advierte que la fecha de la sesión en que decidió el Consejo General del Instituto lo correspondiente al dictamen y resolución de revisión de informes de campaña, esto es el diecisiete de julio como continuación de la sesión del catorce de ese mes, se encuentre sin justificación, de ahí que su agravio relacionado con este punto resulte **infundado**.

En efecto, de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General, se advierte que se decretó un receso de la misma, con fundamento en el artículo 7²⁹, así como 17, párrafo 12, del

²⁹ Artículo 7. Atribuciones del Presidente. Entre otras, tiene facultad de iniciar y levantar la sesión, además de decretar los recesos que fueren necesarios; conducir los trabajos y tomar las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo; conceder el uso de la palabra, de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Reglamento de Sesiones del Consejo General³⁰, pues en el transcurso de la sesión se presentaron propuestas, cuya complejidad hizo imposible su redacción inmediata, destacando que el Presidente del Consejo señaló que los engroses a los dictámenes traían como consecuencia un impacto en los Proyectos de Resolución, por lo que procedía a decretar un receso hasta el diecisiete siguiente.

Ahora bien, en cuanto a los agravios relativos a que se vulneró la independencia de la Unidad Técnica de Fiscalización y funciones de la Comisión de Fiscalización, así como supuesta conculcación a la cláusula de *litis* cerrada en la fiscalización, y a la supuesta decisión inquisitorial y vulneración del principio de certeza en relación a lo que fue votado y resuelto por el Consejo General, el actor alude lo siguiente:

- La Comisión de Fiscalización es la única facultada para modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictámenes consolidados o en su caso, devolverlos a la Unidad Técnica de Fiscalización para modificarlos bajo el principio de independencia técnica, tal como establece los numerales 2 y 3 del artículo 336 del Reglamento de Fiscalización.
- El dictamen consolidado que el recurrente conoció el trece de julio, es el único que debe tomarse en cuenta en su contra, por lo que los nuevos gastos no reportados que fueron incluidos a última hora por el Consejo General, sin dictamen previo ni previa audiencia, son nulos de pleno derecho por afectar las debidas formas que la Ley y su reglamento establecen para dictaminar los gastos de campaña.

acuerdo a lo dispuesto en el presente Reglamento, así como las demás que le otorguen la Ley Electoral y este Reglamento.

³⁰ 12. Cuando en el transcurso de la sesión se presenten propuestas, cuya complejidad haga imposible su redacción inmediata, tratándose de asuntos con término legal, el Presidente podrá declarar un receso para que se efectúe el engrose correspondiente, a fin de hacerlo del conocimiento de los integrantes del Consejo y someterlo a votación.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- Las y los Consejeros Electorales del Instituto no respetaron la independencia Técnica de la Unidad Técnica de Fiscalización, al modificar las conclusiones de fiscalización en la sesión de resolución vía engroses y propuestas de los Consejeros.
- En su caso los temas que modificaban el dictamen por parte de los Consejeros Electorales en la sesión del Consejo General, debieron replantearse al seno de la Comisión de Fiscalización para la corrección, modificación o aclaración del dictamen que se iba a votar en el Consejo General, como lo exigen los artículos 336 y 337 del Reglamento de Fiscalización.
- Existe una violación a la validez de los gastos no reportados y se deben de corregir las cifras del total de gastos de su campaña, ya que se incorporaron imputaciones a la última hora en la ronda de intervención de los Consejeros del INE, que no son congruentes y oportunos por no seguir las formalidades debidas del procedimiento o del ejercicio de la facultad de fiscalización que garanticen la certeza, objetividad, máxima publicidad e imparcialidad en la materia.
- Se vulneró la cláusula del derecho mexicano e interamericano de *litis* cerrada de la fiscalización, ya que el procedimiento de fiscalización para imputar los gastos no reportados en el Dictamen deben seguirse forzosamente por el hecho o hechos que formaron parte del oficio de errores y omisiones que delimitó la *litis* de la revisión en la Unidad Técnica de Fiscalización, lo cual en todo caso conoció, discutió y aprobó la Comisión de Fiscalización el seis de julio.
- El actor indica que, a su parecer, si en la secuela de la etapa apareciere la configuración o modificación de un gasto no reportado distinto del que se aprobó en el dictamen original del seis de julio, debería haber sido objeto de investigación por separado y aprobado por la Comisión citada, previa audiencia y defensa de los interesados.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- El actuar la autoridad responsable originó falta de certidumbre sobre el procedimiento toda vez que en múltiples ocasiones dicho dictamen y proyecto de resolución aprobado por la Comisión de Fiscalización, fue modificado substancialmente vía engroses y propuestas de los Consejeros en lo individual sin considerar la independencia técnica de la Unidad Técnica de Fiscalización.
- En realidad, no se votó el dictamen y resolución por la Comisión de Fiscalización sino propuestas de última hora de nuevos gastos no reportados emitidas por Consejeros Electorales en lo individual, contraviniendo el debido proceso legal, y tomando una decisión inquisitorial, sin fundamentación y motivación alguna.
- Se imputaron nuevos gastos en la mesa del Consejo General sin la previa deliberación y aprobación de la Comisión de Fiscalización, tales gastos son: matriz de precios; prorrateo; videos de fútbol, y Facebook.

Los agravios del actor se califican como **infundados** pues parten de premisas equivocadas respecto al procedimiento de revisión de informes de campaña, y las facultades de las autoridades del Instituto que intervienen.

En principio, contrariamente a lo expuesto por el actor, la Comisión de Fiscalización no es la única facultada para modificar, las propuestas que presenta la Unidad Técnica de Fiscalización a los proyectos de dictámenes consolidados, y resoluciones, pues ello implicaría desconocer que en términos de los artículos 35, 44, párrafo 1, inciso o) de la Ley Electoral, el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y es quien aprueba los dictámenes consolidados y las resoluciones en materia de fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Lo anterior, aunado a que las y los Consejeros Electorales se encuentran facultados, en términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso c) del Reglamento Interno del INE, y 8, inciso a), 24, párrafo 9 del Reglamento de Sesiones del Consejo General, para participar en las deliberaciones y votar los proyectos de acuerdo o resolución que se sometan a la consideración del Consejo y formular propuestas de modificación durante el desarrollo de la sesión, las cuales se someten a votación del máximo órgano de dirección.

En ese tenor las y los Consejeros Electorales pueden presentar propuestas y engroses que son sometidos a consideración del pleno del Consejo General, lo cual se considera por parte de esta Sala Superior, como un mecanismo de control, en virtud que es el consenso de la mayoría, quien define la aprobación de los proyectos de dictamen consolidados y de resolución.

Cabe indicar que el actor, en relación a la sesión de aprobación del dictamen y resolución controvertido parte de la premisa errónea de que el documento originalmente circulado se debe tomar como una resolución, cuando lo cierto es que se trató únicamente de un proyecto que se somete a la consideración de los miembros del Consejo General y que antes o durante el desarrollo de la sesión puede ser susceptible de ser modificado, por lo que los documentos a los que hace referencia el recurrente, en el mejor de los supuestos, representan únicamente una propuesta de resolución que no genera consecuencia jurídica alguna.

En efecto, se tratan de documentos preliminares y no de uno final que contiene toda la información respectiva como lo es la aprobación de un dictamen por parte del Consejo General.

Es importante resaltar que, en atención a lo dispuesto por el artículo 191, incisos c), d) y g) de la Ley Electoral, en relación con los diversos artículos 37, numeral 2, 38, 40 y 43 del Reglamento de Procedimientos

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Sancionadores en Materia de Fiscalización, el Consejo General es el órgano cúspide de la autoridad administrativa nacional y cuenta con la facultad exclusiva para emitir las resoluciones e imponer las sanciones correspondientes respecto de los dictámenes respectivos³¹.

Debe señalarse que el dictamen consolidado y la resolución, pueden ser impugnados ante este Tribunal Electoral.

Por tanto, los proyectos de dictámenes y resoluciones en materia de fiscalización formulados por la Unidad Técnica, no tienen efectos vinculantes para las partes, como tampoco determinan en modo alguno el sentido de la resolución final adoptada por el Consejo General.

Lo anterior, no implica la vulneración a las facultades de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, que ejercen sus facultades previo a la intervención del Consejo General, en la generación y aprobación de los dictámenes consolidados y proyectos de resolución, por tanto, no asiste la razón al recurrente respecto a que el único dictamen que debe tomarse en consideración es el aprobado por la Comisión de Fiscalización.

Al respecto, derivado del marco normativo citado en el apartado anterior, es importante recordar que el Consejo General del Instituto ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual está integrada por cinco consejeros electorales, no por todos los Consejeros Electorales que integran el Consejo General.

Debe tenerse presente que en términos del artículo 42 de la Ley Electoral, la Comisión de Fiscalización obedece al sistema organizacional del Instituto, esto es, a la forma en que el legislador

³¹ Criterio similar es sostenido en el expediente SUP-RAP-200/2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

consideró que debe estructurarse a fin de cumplir con su función de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Dicha Comisión conoce, vía proyectos de dictamen consolidado y resolución, de los resultados de la auditoría realizada por la Unidad Técnica de Fiscalización, siendo precisamente esa fase en la que existe plena independencia técnica de la Unidad, para la revisión de la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos en cada uno de los informes.

En el artículo 13 del Reglamento de Sesiones se establece que el Consejero que presida la Comisión tiene entre sus atribuciones solicitar y recibir la colaboración, los informes y documentos necesarios para el cumplimiento de los asuntos de su competencia.

Asimismo, en términos del artículo 23 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto se establece que la votación se tomará con base en el proyecto de acuerdo, programa, informe, dictamen o resolución presentada inicialmente por el Presidente o, en su caso, por el Secretario Técnico, con el contenido de los documentos entregados en la convocatoria. Durante el desarrollo de la sesión podrán incorporarse las modificaciones que hayan realizado los Consejeros si así lo aprueba la mayoría de los integrantes con voto, a propuesta del Presidente.

En ese contexto, el actor hace referencia a cuestiones que pueden realizar las y los Consejeros, como integrantes de la Comisión y/o del Consejo General, calificándolos como indebidos cuando en realidad se encuentran sustentadas en el marco normativo.

En cuanto al agravio de vulneración de la independencia de la Unidad Técnica de Fiscalización, éste se refiere a la facultad de realizar o ejercer sus atribuciones sin injerencia alguna; sin que en el caso se evidencia vulneración alguna, pues es la Comisión de Fiscalización, en

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

una primera etapa, y al Consejo General en una segunda, a quienes les corresponde la toma de las decisiones, sin que su ejercicio signifique que incida o trastoque la independencia de la Unidad Técnica de Fiscalización, como aduce el actor desde una perspectiva equivocada del funcionamiento del procedimiento de revisión de informes.

Por otro lado, es inexacto que la fiscalización se cierre en términos generales a partir de los oficios de errores y omisiones, ya que de las mismas contestaciones, pueden existir casos en los que se amerite emitir alguna sanción, por tratarse evidentemente de conductas irregulares a partir de la documentación que aporta el propio sujeto obligado, siempre y cuando haya existido el respeto al derecho de audiencia, la cual se encuentra garantizada, en etapa previa a la aprobación de los proyectos por parte de la Comisión de Fiscalización.

Al respecto, debe recordarse que en la exposición de motivos de la Ley Electoral se señaló que con la reforma se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marcan la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan solo a la espera de su dictaminación final.

En todo caso, será en un apartado subsecuente que esta Sala Superior realice un análisis particular de los agravios del actor, en relación a los supuestos gastos novedosos.

Ahora bien, se califican como **infundados** los agravios atinentes a la supuesta vulneración del principio de máxima publicidad y transparencia, ya que desde su perspectiva las sesiones de la Comisión de Fiscalización deben ser públicas, y que ésta sesionó de forma privada el seis de julio, sin que los partidos o partes interesadas

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

podieran conocer todas sus consideraciones, criterios o razones, no obstante que el principio de máxima publicidad es un principio rector.

Tal perspectiva es contraria a lo que dispone el artículo 42 de la Ley Electoral, que prevé que las sesiones de la Comisión se puedan efectuar sin la presencia de los representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo, sin que exista tampoco obligación de que se sesione en presencia de los candidatos postulados.

De igual manera, se considera **infundado** el agravio relativo a que la autoridad debió dar a conocer los diversos engroses, erratas y propuestas individuales de los Consejeros del INE, que solo afectaron de última hora de la sesión del Consejo General la imputación de nuevos gastos no reportados, pues lo cierto es que estos se circularon entre todos los integrantes del Consejo General, entre estos los partidos políticos nacionales que en coalición postularon al actor, y al final se votaron por el máximo órgano de dirección, desestimándose por tal situación las manifestaciones del actor relativa a que no cuenta con representación en el Consejo General, pues el partido que representa a la Coalición que lo postuló, y del cual en su momento fue precandidato, integra el Consejo General del INE.

Respecto del grupo de agravios correspondientes a la garantía de audiencia y defensa adecuada en el procedimiento de revisión de informes de campaña, el actor indica que:

- En la sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización de seis de julio, sus integrantes deliberaron que para garantizar el derecho de audiencia de los candidatos que estuvieran en el supuesto rebase de tope de gasto de campaña, se les notificará el proyecto de dictamen y de resolución.
- Lo anterior, a fin de que se tuvieran la posibilidad de presentar aclaraciones y/o documentos incluso en la propia sesión del Consejo General del INE; sin embargo, no se le corrió traslado

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

con el dictamen consolidado y proyecto de resolución con la anticipación debida ni proporcionó todos los elementos de cargo (acto de molestia) para que pudiera formular argumentos de defensa.

- Se vulneró la cláusula de plazo razonable como estándar mexicano e interamericano, pues no se puede considerar que las veinticuatro horas del requerimiento que le formuló la Unidad Técnica de Fiscalización, ello para contestar un día antes de la sesión de catorce de julio del Consejo General sea un plazo razonable para proveer una defensa adecuada y pertinente, máxime porque debió de notificársele dentro del plazo improrrogable de seis días, en términos del artículo 80, fracción VI de la Ley de Partidos, sobre todo tomando en consideración que la configuración de un rebase de topes de campaña es complejo y técnico.
- En ningún momento tuvo la oportunidad de conocer directamente todos los elementos de convicción que aportó la autoridad fiscalizadora al dictamen o proyecto de resolución, en vulneración al estándar de conocer la causa de la molestia.
- El dictamen de la Comisión de Fiscalización se circuló dos días después de su sesión de seis de julio, y que lo pudo conocer hasta el trece siguiente, detectando que había una serie de gastos no reportados en su perjuicio, por lo que presentó una diversas aclaraciones y documentos relacionados con los supuestos gastos no reportados de representantes de casillas, videos en partidos de fútbol, videos en televisión, videos en redes sociales, y panorámicos, cuestiones que jamás se contestaron o valoraron por la autoridad responsable. Para el recurrente, lo expuesto es importante ya que sus aclaraciones implicarían una reducción de \$1,976,714.70.

En efecto, de la revisión de la versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Fiscalización de seis de julio, se advierte que se determinó notificar el presunto rebase de topes de campaña al entonces candidato:

Consejero Electoral Ciro Murayama: Una cosa que se me había pasado, pero creo que estamos a tiempo.

En los ejercicios de fiscalización de otros años hemos dado **un derecho de audiencia adicional** a los candidatos que la Comisión, con sus criterios, se les coloca en una situación de rebase de topes, no sé cuántos vayan a ser con los criterios que hemos seguido, pero lo que sugiero es que en cuanto se detecte se les comunique como lo hicimos en el pasado, que está ese riesgo, **lo habíamos acordado para que ellos puedan aportar algunos elementos antes de, incluso de la sesión del Consejo.**

Entonces yo sugiero que en cuanto se circulen los dictámenes se haga esa notificación a todas las personas que pudieran estar en esa situación.

Consejero Electoral Enrique Andrade: Sí, yo estaría de acuerdo, por supuesto.

En todos los casos de todos los estados, de todas las campañas, los que sean.

Consejero Electoral Ciro Murayama: Es a través de la notificación electrónica que ya tenemos habilitada.

C.P. Eduardo Gurza: Nada más que sería ahí, sería partido político.

Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín: No, ese es candidato.

Consejero Electoral Ciro Murayama: Es candidato, el candidato.

Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín: Eso tiene que ser candidato.

C.P. Eduardo Gurza: Tendríamos que notificar a pie, valga la expresión.

Consejero Electoral Ciro Murayama: Luego me explican por qué no está.

C.P. Eduardo Gurza: Que se busque la forma de notificar como sea.

Consejero Electoral Ciro Murayama: Entonces para que hicimos...el Reglamento.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En ese contexto, el doce de julio se emitió el oficio **INE/UTF/DA-F/11761/17** por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, informándole al entonces candidato que se detectó un rebase del tope de gastos de campaña, y se le dieron veinticuatro horas para que aclarara.

El contenido de dicho oficio literalmente es el siguiente:

C. MIGUEL ÁNGEL RIQUELME SOLÍS
CANDIDATO A GOBERNADOR POR LA COALICIÓN
“POR UN COAHUILA SEGURO”
(PRI-PVEM-NUAL-PSD-PJ-PRC-PPC)
EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA
Calzada de las Virtudes, número 512,
Col. Residencial las Trojes, Torreón,
Coahuila de Zaragoza, C.P. 28087.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, y penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 44, numeral 1, inciso o); 190, numeral 2; 192, numeral 1, incisos c), d), e), f), h), k), l), m) y o), numerales 2 y 3; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos a), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 7, numeral 1, inciso d), 79, numeral 1, inciso b), de la Ley General del Partidos Políticos, corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE) a través de su Comisión de Fiscalización (CF), la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, mediante la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), órgano técnico que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes y está facultada para requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes mencionados o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.

Por lo expuesto y en relación con el SUP-RAP-121/2015, y a fin de tutelar el derecho de garantía de audiencia de los sujetos obligados, establecido en el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad responsable debe notificar y requerir a cada interesado de manera personalizada y no solo a través del partido político, para que subsane la omisión que se comunica.

En el marco del proceso electoral Local Ordinario 2016-2017, el plazo para la presentación de los informes de campaña para todos los cargos, en el estado de Coahuila de Zaragoza, concluyó el día 3 de junio de 2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Por lo anterior y en razón de la revisión de los Informes de Campaña del referido proceso, es menester señalar que con fundamento en los artículos 394, numeral 1 inciso c) y 443, numeral 1 inciso f) de la LGIPE; la UTF hace de su conocimiento la observación que se detalla a continuación:

Rebase de tope de gastos

1. De la información reportada en el SIF, y de los gastos de campaña no reportados, determinados por la UTF, se determinó que el candidato al cargo de Gobernador el C. Miguel Ángel Riquelme Solís, rebasó el tope de gastos de campaña como se detalla a continuación:

Nombre del Candidato	Gastos Reportados	Gastos no Reportados	Gastos Acumulados Por Procedimientos de Queja	Total de Gastos	Tope de Gastos Campaña	Diferencia	%
Miguel Ángel Riquelme Solís	\$17,341,056.57	\$7,875,592.26	\$32,650.00	\$25,249,298.83	\$19,242,478.57	\$6,006,820.26	31%

Por lo que se solicita presentar las aclaraciones que a su derecho convengan.

En consecuencia, al rebasar el tope de gastos de campaña incumplió con lo establecido en el artículo 443 inciso f) de la LGIPE en relación con el artículo 243, numeral 1 de la misma ley.

Por lo anterior y como ha quedado establecido previamente, a efecto de otorgar la debida garantía de audiencia y que no exista una trasgresión a los derechos de los candidatos, esta autoridad electoral le comunica la omisión referida en este Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en términos de lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción II, 80, numeral 1, inciso d), fracción III, de la LGIPE y 291, numeral 3, del RF.

La documentación solicitada y las aclaraciones correspondientes se deberán presentar dentro del plazo de **24 horas** contadas a partir del momento en que el presente sea notificado, en las oficinas de la ITF ubicadas en Calzada Acoxta, número 436, colonia Ex-Hacienda Coapa, C.P. 14308, Tlalpan, Ciudad de México o en las oficinas de la Junta Local Ejecutiva sita en Monte Blanco núm. 160, Col. Alpes, C.P. 25270, Saltillo, Coahuila de Zaragoza; vía electrónica a los correos unidad.fiscalizacion@ine.mx, losemiguel.macias@ine.mx, alberto.ramosp@ine.mx y araceli.degollado@ine.mx.

A t e n t a m e n t e
EL DIRECTOR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

C.P. Eduardo Gurza Curiel

C.c. Por correo electrónico para.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Lic. Enrique Andrade González. - Consejero Presidente de la Comisión de Fiscalización. - Para conocimiento. Presente.

Consejeros Electorales Integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. - Mismo fin. – Presentes.

Representante de Finanzas del CEN de Partido Revolucionario Institucional. - Mismo fin. - Presente

Representante de Finanzas del CEN de Partido Verde Ecologista de México. - Mismo fin. - Presente

Representante de Finanzas del CEN de Nueva Alianza. - Mismo fin. - Presente

Representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. - Mismo fin. - Presente

Representante del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. - Mismo fin. - Presente

Representante de Nueva Alianza ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. - Mismo fin. - Presente

Representante de Finanzas del CEN de Partido Revolucionario Institucional. - Mismo fin. - Presente

El actor dentro de la temporalidad que le fue otorgada, dio contestación al oficio respectivo negando categóricamente que la Coalición o él hubieran presuntamente rebasado el tope de campaña, doliéndose en su escrito respecto a que en el oficio de la Unidad Técnica de Fiscalización no se le garantizó su derecho de audiencia, pues se le refiere que existió un rebase, pero no se le corrió traslado con los elementos probatorios, los agravios del actor son **fundados**, pero a la postre **inoperantes**.

Son fundados en la medida de que no se advierte que se le hubieran proporcionado al actor los elementos necesarios para que formulara la aclaración que se le pedía respecto del rebase de tope de campaña, además que el término de veinticuatro horas para hacerlo es corto para exponer consideraciones en relación a los resultados de una auditoría integral, por lo que la autoridad no garantizó esquemas de defensa adecuada al actor, con relación a la solicitud de aclaración de dicho rebase.

Aunado a lo anterior, de autos no se advierten elementos que permitan acreditar que el escrito y los anexos presentados por el actor en desahogó del requerimiento, se hubieran remitido al Consejo General

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

para su supuesto análisis, que era una de las finalidades de la supuesta garantía de audiencia apertura por la Comisión de Fiscalización.

No obstante, los agravios son **inoperantes** ya que se advierte que la Comisión de Fiscalización abrió una etapa no prevista en el procedimiento de revisión de informes.

Sobre el particular, este órgano jurisdiccional reconoce todo acto que trate de potencializar derechos como el de defensa adecuada en términos de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, empero, ello debe llevarse a cabo dentro de los procedimientos establecidos y en las etapas correspondientes.

De esa manera, si la intención era informar al candidato de la existencia de un posible rebase de topes de gastos de campaña, esto debió haber sido antes de que la Unidad Técnica de Fiscalización remitiera los proyectos a la Comisión de Fiscalización, para darle un verdadero sentido a la notificación y se realizaran las manifestaciones que al respecto correspondieran; sin embargo en el caso, en realidad no se otorgó una verdadera garantía, toda vez que al candidato no se le dieron todos los elementos para que se pronunciara respecto al rebase de topes de gastos.

Adicionalmente, el plazo que se le otorgó no correspondía al de una garantía de audiencia, ello porque esta etapa aperturada por la Comisión de Fiscalización no cumple con los elementos esenciales para tutelar tal derecho.

Lo anterior es así, pues la garantía de audiencia permite que los gobernados ejerzan sus defensas antes que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente.

Esto es, la etapa aperturada no cumple con los requisitos necesarios para garantizar la audiencia, tales como la oportunidad de ofrecer y

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

desahogar las pruebas en que se finque la defensa, así como la oportunidad de alegar con los elementos indispensables lo que a su derecho conviniera.

Cabe mencionar que esta Sala Superior ha emitido criterios a favor del derecho de audiencia, pero siempre en regularización del procedimiento al no haberse detectado la observancia de ésta o vulneración a los derechos de los candidatos, lo que no es el caso, pues el actor no se inconforma respecto a que la Coalición como sujeto obligado hubiera dejado de presentar los informes, no hubiera podido atender los oficios de errores y omisiones, o le hubiera ocultado información como candidato respecto a la presentación de sus informes y documentación soporte.

En ese sentido, al no estar ajustada a derecho la supuesta garantía de audiencia abierta por la Comisión, no es dable emitir pronunciamiento respecto a los agravios y documentos que plantea el actor, pues se efectúan respecto a una cuestión irregular.

En cuanto al agravio consistente en la falta de respuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización en relación a la nota aclaratoria para responder el escrito del actor, circulada entre los diversos Consejeros del Instituto para la aprobación del dictamen y resolución controvertidos, resulta **fundado** pero **inoperante**.

Es **fundado** porque fue hasta que esta autoridad jurisdiccional requirió mediante proveído de quince de agosto, la respuesta correspondiente a la solicitud del actor, que el Secretario Ejecutivo remitió la respuesta a esa petición, manifestando en el oficio INE/SCG/1706/2017 que la respuesta había sido emitida, pero que en términos de lo informado por el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, no se contaba con el domicilio del candidato, toda vez que éste no lo había proporcionado en su solicitud. Sin embargo, la autoridad en desahogo enviaba la

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

documentación atinente al haberse ofrecido como prueba por el recurrente.

Posteriormente el actor presentó ante este órgano jurisdiccional escrito el veintiuno de agosto, señalando que ya le habían notificado dicha respuesta, efectuando diversas manifestaciones.

Al respecto, se aprecia que si bien no se había notificado por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización la respuesta correspondiente al actor, el agravio es **inoperante** porque ya fue contestada la petición, más ésta se relaciona con una etapa generada por la Comisión de Fiscalización que no se encuentra dentro del procedimiento y fases de revisión de informes de gastos de campaña.

No obstante, se **conmina** al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, para que se conduzca con apego a derecho, pues si bien es cierto el actor en su escrito ejerció el derecho de petición y no señaló domicilio, también lo es que, al haber sido candidato, es un sujeto obligado del sistema de fiscalización, del cual dicha Unidad debe realizar las diligencias para allegarse de la información necesaria para establecer comunicación y dar respuesta a sus solicitudes de manera oportuna.

Finalmente, en relación con el principio de imparcialidad, el actor menciona que:

- El Consejero Ciro Murayama incurrió en un impedimento legal para conocer del asunto de la votación del dictamen y proyecto de resolución de los gastos de campaña, al adelantar en sus redes sociales (Twitter) indebidamente su juicio ante la opinión pública que generó una polémica innecesaria en redes sociales, cuando en ese entonces el Consejo General no había resuelto el tema en la sesión correspondiente.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- La actitud de dicho Consejero Electoral devela toda una trama inquisitorial de imputar gastos no reportados al actor de manera arbitraria, lo cual fue una conducta grave, recurrente, y sistemática, tal como se aprecia de sus intervenciones en la sesión de la Comisión de Fiscalización.
- El actor refiere que existe la presunción de su parte de que el Consejero Ciro Murayama fue el que intervino de manera individual ante la Unidad Técnica de Fiscalización para imputar nuevos gastos no reportados, afectando la independencia técnica de dicha Unidad.
- Así, solicitó a esta Sala Superior constatar si después de la Comisión de Fiscalización y antes de la sesión del Consejo General de catorce y diecisiete de julio, el Consejero intervino con oficios, requerimientos, o solicitudes verbales o por escrito de la UTF o la Comisión para modificar sin audiencia del recurrente, el dictamen vía engroses y erratas consecutivas.

Tales agravios resultan **ineficaces** porque esta no es la vía para cuestionar la supuesta vulneración al principio de imparcialidad por parte de un Consejero Electoral, ya que se trata de un tema vinculado a responsabilidades administrativas, por lo que se deja a salvo los derechos del actor para que, en su caso, los haga valer en la vía y forma correspondiente.

III. Matriz de precios

1. Síntesis de agravios

Los actores exponen que la responsable de manera arbitraria calculó el valor de los gastos no reportados en diversos rubros, ignorando las propias normas previstas en el Reglamento de Fiscalización, y sin contar con elementos objetivos y ciertos para la elaboración de las matrices de precios.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

La autoridad incumplió con los procedimientos previstos en los artículos 27 y 28 de dicho reglamento, al no dar a conocer el resultado de las acciones identificadoras, evaluativas, comparativas y de determinación que exigen las citadas normas técnicas, así como las acciones de recaudación de información durante el proceso de fiscalización, por ejemplo cuál fue el proceso lógico jurídico a través del cual se determinaron las matrices de precios de forma homogeneizada y, así estar en condiciones de hacer valer una defensa adecuada.

De forma ilegal fue desatendido el criterio genérico adoptado en la norma financiera, pues solo se tomó en consideración uno de los métodos de valuación, y con base en ello determinó el valor razonable de los gastos no reportados, excluyendo un análisis más profundo como el que se requería que incluyera una valoración de características como tipo de bien o servicio, uso, disposición geográfica, atributos, entre otras.

Esto es, la autoridad debió aplicar los distintos métodos de valuación previstos en la norma financiera y, una vez teniendo todas las variables a la vista, exponer razones y argumentos pertinentes para justificar por qué se inclinó por uno de ellos y no por los demás.

El valor razonable, como valor atribuible activos, pasivos o activos netos, según corresponda, representa un valor ideal para las cuantificaciones contables en términos monetarios, el cual, de conformidad con lo previsto en el reglamento, debe sustentarse con base objetiva, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores. En el caso, la autoridad responsable se apartó de lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Por ende, “diversas conclusiones que se impugnan en la presente demanda, la autoridad fiscalizadora incumplió con todos los requisitos”, de ahí que las matrices de precios en que la autoridad se basó para calcular el valor de los gastos que identifica en cada caso, no puede constituir un instrumento apto para garantizar la certeza para la valuación de los bienes y servicios no reportados.

Las matrices de precios cuya construcción causa agravio, presentan contradicciones que arrojan la falta de medición sobre la homogeneidad en el valor razonable, pues incluyen diversos precios que, no obstante referirse a bienes o servicios en principio homogéneos, presentan una diferencia de montos que superan un 20% de diferencia que violenta lo dispuesto en el artículo 28, numeral 1, incisos a) del Reglamento de Fiscalización.

El Tribunal Electoral puede constatar en las matrices de precios utilizadas por la autoridad responsable que no se cuenta con todos los elementos detallados en las normas reglamentarias, por lo cual, los recurrentes solicitan revocar las conclusiones 12, 12 bis, 14, 14 bis, 45 y demás relacionadas con la elaboración deficiente de las matrices de precios en que se basó la autoridad para determinar los valores más altos de gastos no reportados.

Asimismo, el recurrente arguye que el artículo 27, párrafo 3 del Reglamento de Fiscalización conlleva una doble sanción por la misma conducta, lo que se traduce en que la adopción del criterio del “valor más alto” de la matriz de precios, para la valuación de los gastos no reportados, constituye una sanción excesiva y, por tanto, vulnera lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Federal.

Lo anterior pues, a su consideración, no existe una justificación jurídicamente aceptable para optar por el valor más alto y no por el más bajo o el costo promedio.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Señala que la doble sanción resulta implícita en la norma pues: a) establece el valor más alto de la matriz de precios de los gastos no reportados, y b) posteriormente se impondrían sanciones por la omisión de reportar gastos en el informe respectivo.

En la misma línea argumentativa aduce que el valor más alto carece de lógica, porque no toma en consideración el contexto particular en que se contratan los bienes o servicios cuyo valor se pretende determinar, es decir, elementos objetivos como la variación de precios en función del municipio de que se trate, dado que las condiciones socioeconómicas del mercado varían de manera radical.

Agrega que dicho criterio implica necesariamente ignorar que cada partido político contrata servicios en función de su capacidad económica.

2. Consideraciones de la Sala Superior

Esta Sala Superior analiza los motivos de disenso en los siguientes rubros: **(i)** conformación de la matriz de precios; **(ii)** requisito de homogeneidad para la determinación de los costos; **(iii)** aplicación del artículo 28 del Reglamento de Fiscalización, y **(iv)** inconstitucionalidad del valor más alto, por constituir una sanción que no está en ley y vulnera el principio *non bis in ídem*.

Conformación de la matriz de precios

En el marco de las reformas constitucionales y legales del sistema de fiscalización del año dos mil catorce, el Reglamento de Fiscalización estableció el procedimiento de auditoría para determinar el valor de un bien o servicio en beneficio de los sujetos obligados en materia de fiscalización que no hubiera sido reportado ante la autoridad³².

³² Acuerdo INE/CG263/2014 de 19 de noviembre de 2014.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

La reforma al reglamento obedeció a la necesidad de contar con lineamientos homogéneos de contabilidad, aplicables a todos los sujetos obligados en los ámbitos federal y local.

En lo particular, la figura de valuación de las operaciones tuvo su origen en la necesidad de determinar el valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, sustentado con bases objetivas, con el fin de otorgar certeza a los sujetos obligados.

La referida disposición fue confirmada por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y acumulados, en el cual este órgano jurisdiccional consideró que el procedimiento de valuación está previsto en los artículos 25, 26 y 27 del capítulo 3 del Reglamento de Fiscalización, en sintonía con aquellos que disponen la obligación de presentar la información financiera, presupuestaria y contable en términos monetarios³³.

Específicamente para la determinación del valor de los gastos no reportados, derivados de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto o de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades fiscalizadoras deberán utilizar el procedimiento previsto para la “Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados”³⁴, por tanto, deberán considerar lo siguiente:

- Identificar el tipo de bien o servicio;
- Las condiciones de uso en relación con la disposición geográfica y el tiempo;
- Condiciones de beneficio, si corresponde a período ordinario o a alguna etapa dentro del proceso electoral;
- Reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser evaluado;

³³ Artículos 21, 22 y 24 del Reglamento.

³⁴ Artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- Obtener información de: los proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores; cotizaciones con otros proveedores que ofrezcan los bienes o servicios valuados; o las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
- El procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

De esta manera, el referido artículo 27 del Reglamento de Fiscalización regula un procedimiento compuesto para la determinación del costo de los gastos no reportados pues, mientras que el numeral 1, inciso e) del referido artículo señala que dichos gastos serán cotizados conforme al “valor razonable”; en el diverso numeral 3 del mismo precepto se establece que el costo de los citados gastos serán determinados conforme al “valor más alto” de la matriz de precios que al efecto realice la autoridad³⁵.

En consecuencia, de la interpretación sistemática y funcional del referido precepto se tiene que, en primer momento, debe seguirse el mecanismo para la valuación de los bienes y servicios mediante el procedimiento de valor razonable.

A partir de la obtención del valor razonable de los bienes y servicios, la autoridad fiscalizadora debe realizar una matriz de precios con información homogénea y comparable.

En el entendido que, los bienes y servicios no reportados por parte de los sujetos obligados serán valuados con el “valor más alto” de la matriz de precios previamente elaborada.

Tratándose de la revisión de los informes de campaña de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de Coahuila, en el Dictamen Consolidado³⁶ la responsable precisó la metodología para

³⁵ Criterio sostenido en la sentencia SUP-RAP-207/2014.

³⁶ Acuerdo INE/CG312/2017, apartado 2.1.4 Determinación de costos. pp. 30 y 31.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

cuantificar el costo de los ingresos y egresos que no reporten los partidos políticos en beneficio de sus campañas.

Derivado de lo anterior, cada matriz de precios debe examinarse a partir de sus propias características, con el propósito de poder determinar si su confección se ajusta a los parámetros legales y reglamentarios en materia de fiscalización.

Ante este contexto, se analizará lo resuelto por la autoridad responsable en cada una de las conclusiones sujetas a agravio por la indebida aplicación de dicho artículo.

Conclusión 14

Esta Sala Superior considera que los actores parten de una premisa incorrecta, con base en las siguientes consideraciones.

El agravio es **infundado**, pues de la revisión del dictamen consolidado, así como de su anexo único, en el que se encuentra la matriz de precios con la que se determinó el valor de los gastos no reportados, se advierten los elementos objetivos considerados para el cálculo del valor, de donde es posible conocer que los precios tomados como base, son comparables con el supuesto gasto no reportado.

En una primera fase, la Unidad Técnica de Fiscalización recopiló precios de bienes y servicios a partir del procedimiento del “valor razonable”.

Tratándose precisamente de la recopilación de la información, de la lectura al dictamen consolidado se advierte que, la responsable de manera expresa señaló que en la metodología para la determinación de costos “consideró información relacionada en los registros contables presentados a través del Sistema Integral de Fiscalización por los sujetos obligados en el estado de Coahuila”.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

El artículo 27, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización señala que la autoridad podrá obtener la información, para la determinación de los costos, de los proveedores del Registro Nacional de Proveedores o mediante cotizaciones con otros proveedores o las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

Dicha norma refiere el término “podrá”, locución que necesariamente atiende a la capacidad o facultad de ejecutar una o algunas de las acciones contenidas, dicho de otra manera, la opción o autorización de escoger entre varias posibilidades.

En el caso concreto, resulta necesario destacar que es un principio general de derecho constitucional, que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, esto es, que únicamente puede desplegar sus facultades dentro de su respectivo ámbito de competencia y conforme a las diversas disposiciones que la autoricen.

En consecuencia, es dable sostener que el Reglamento de Fiscalización le otorgó a la responsable la facultad de discernir, en ejercicio de la atribución, la manera de allegarse de la información idónea para la conformación de la matriz de precios.

Lo anterior, debe interpretarse en el sentido de que la autoridad responsable tiene la facultad para determinar, de entre las posibilidades que contempla el Reglamento de Fiscalización cuál es la idónea, en el caso concreto, para allegarse de información de costos de los bienes y servicios durante la campaña electoral.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido que el ejercicio de la potestad de la autoridad administrativa electoral nacional, no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a que debe estar debidamente fundada y motivada, en cumplimiento de las garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para tomar sus determinaciones, siempre que ello lo realice dentro de los fines, objetivos y materia que regula la norma en específico, en el caso concreto dentro de los parámetros del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

La finalidad perseguida en el sistema de fiscalización, es que la autoridad fiscalizadora tenga conocimiento de forma oportuna, de los términos y condiciones en que se celebran diversas operaciones comerciales y con ello, en cumplimiento al modelo vigente en materia electoral; sin embargo, ante la omisión de reportar gastos por los sujetos obligados o bien de aquellos reportados, se desprenda un posible registro subvaluado o sobrevaluado, la autoridad administrativa debe elaborar una matriz de precios, homogénea y comparable, con base en la cual determine el costo de los gastos.

Bajo ese panorama, resulta que el medio escogido por la autoridad (facturas registradas por los partidos en el SIF, correspondientes a las campañas) es adecuado para alcanzar esos objetivos, y además no solo no están prohibidos, sino que son compatibles con lo dispuesto en el referido precepto reglamentario pues, es precisamente a través de dichas facturas que los partidos reportan, a la autoridad fiscalizadora, los gastos que realizan en beneficio de sus campañas.

Aunado a lo anterior, en el dictamen consolidado se precisa que, en los casos en los cuales, de la información de los sujetos obligados, no se advirtió un registro similar, la autoridad procedió a recabar información del Registro Nacional de Proveedores, para la integración de la matriz, cumpliendo con ello lo establecido en el referido artículo del reglamento.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Ahora bien, una vez precisada la fuente que utilizó la responsable para allegarse de información, procede el análisis de la técnica de valuación empleada.

La valuación de las operaciones tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de equidad en la contienda electoral, mediante operaciones a cargo de la autoridad fiscalizadora para la determinación de los costos de los conceptos de gastos que generan un beneficio a los sujetos obligados en diversos supuestos, algunos de ellos son:

- Cuando reciban aportaciones en especie que no cuenten con un valor reportado;
- Cuando mediante procedimientos de auditoría como monitoreos y visitas de verificación, entre otros, sean detectados gastos que generan un beneficio y no estén reportados en el sistema en línea, y
- La autoridad detecte en los informes el reporte de gastos por montos sub valuados o sobrevaluados.

Las operaciones realizadas por los sujetos obligados tienen dos tipos de valores: el nominal y el intrínseco; siendo que en ambos casos, se deben registrar en términos monetarios, de acuerdo con lo dispuesto por la Norma de Información Financiera A-6 “Reconocimiento y Valuación” (NIF A-6), de modo que, además de indicarse el concepto al cual corresponden, deben cuantificarse numéricamente a partir de procesos formales de valuación, en los cuales se consideren los atributos —características o naturaleza— del concepto a ser valuado³⁷.

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

³⁷ Véase artículo 25 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

Es de destacar que los principios generalmente aceptados para guiar las acciones contables están contenidos en las denominadas Normas de Información Financiera³⁸ de las cuales la identificada como A-6 contiene las normas básicas de valuación.

Según el capítulo “Fundamentos”, la valuación consiste en la cuantificación monetaria de los efectos de determinadas operaciones financieras, que se reconocen como activos, pasivos y capital contable o patrimonio contable.

En el propio texto se afirma, que la norma de información financiera en comento se limita a describir y uniformar los principales conceptos de valuación y no pretende abarcar todas las posibles técnicas y métodos.

A partir de lo establecido en las NIF³⁹ respecto de lo que debe entenderse por valor razonable, el INE estableció en el Reglamento de Fiscalización las reglas que, de manera específica la autoridad fiscalizadora debe aplicar para llevar a cabo la valuación de los bienes, tratándose de las operaciones de los partidos políticos y coaliciones.

³⁸ Se consultó el texto Normas de Información Financiera 2017.

³⁹ **Valor razonable.** Definición: representa el monto de efectivo o equivalentes que participantes en el mercado estarían dispuestos a intercambiar para la compra o venta de un activo, o para asumir o liquidar un pasivo, en una operación entre partes interesadas, dispuestas e informadas, en un mercado de libre competencia. El valor razonable, por consiguiente, es el valor de intercambio de una operación o una estimación de éste. El valor razonable, como valor atribuible a activos, pasivos o activos netos, según corresponda, representa un valor ideal para las cuantificaciones contables en términos monetarios, el cual puede determinarse por orden de preferencia, a partir de: a) cotizaciones observables en los mercados; b) valores de mercado de activos, pasivos o activos netos similares en cuanto a sus rendimientos, riesgos y beneficios, y c) **técnicas de valuación** (enfoques o modelos) reconocidos en el ámbito financiero, tales como valor presente esperado, valor presente estimado, modelos de precios de opción, modelos de valuación de acciones, modelos de valuación de acciones, opciones o derivados, entre otros.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En este sentido, tal y como las propias NIF lo señalan, la naturaleza de las normas contables exige su adaptación al entorno bajo el cual desarrollan su actividad las entidades⁴⁰ (en el caso los partidos políticos), por lo que, si bien las NIF contribuyen a aclarar dudas en materia de información financiera, constituyen solo una orientación para la aplicación de las reglas que expresamente dispone la normatividad en materia electoral.

Al respecto, el artículo 25, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización establece que, los criterios de valuación deberán sustentarse en bases objetivas, que habrán de elaborarse, se insiste, atendiendo a un análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

Del análisis puntual al referido precepto⁴¹ se advierte que enlista las bases objetivas que deben considerarse para la valuación, mediante la conjunción disyuntiva “o”, es decir, uno u otro.

Esto es, mediante una conjunción disyuntiva que ofrece dos o más opciones de exclusión o alternativa entre los elementos unidos, más de una técnica objetiva que “puede emplearse” por la autoridad fiscalizadora.

En este sentido, la autoridad debe utilizar las técnicas objetivas previstas en el artículo 25 del Reglamento de Fiscalización, ello para obtener el valor razonable basado en la mejor información disponible, incluyendo valores de activos y pasivos similares, para que se actualice el debido cumplimiento de la norma en materia de valuación, siempre que con ello obtenga el costo más apegado a la realidad.

⁴⁰ Normas de Información Financiera, Prologo.

⁴¹ Artículo 25, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización, señala que: Los criterios de valuación deberán sustentarse en bases objetivas, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

La interpretación sistemática y funcional del Reglamento de Fiscalización, la Ley de Partidos y las NIF⁴², impone otorgar dicha atribución a la autoridad fiscalizadora a partir del artículo 25, numeral 7 citado, con la finalidad de conceder eficacia a la finalidad de la norma, la cual consiste en allegar a la autoridad de información objetiva y determinar los costos a aplicar en cada caso concreto, dentro de los plazos establecidos para la elaboración del dictamen consolidado y resolución de los Informes de Campañas.

Lo anterior, toda vez que a partir de la reforma Constitucional de dos mil catorce, el nuevo modelo de fiscalización impone que el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos manejados durante las campañas electorales, se lleven a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato.

En consecuencia, la interpretación que debe darse al referido artículo 25, en su numeral 7, es en el sentido que la responsable cuenta con la atribución para emplear una de las técnicas señaladas en dicho precepto para la valuación, y no todas ellas de manera necesaria.

En este contexto, este órgano jurisdiccional analiza la “Metodología utilizada para cuantificar gastos no reportados” misma que se encuentra visible en el dictamen consolidado de la revisión de informes de campaña de la Coalición.

Del análisis al dictamen consolidado se advierte que la responsable detalló el procedimiento a seguir para determinar el monto de los gastos no reportados en la conclusión 14, en los términos siguientes:

Determinación del costo

⁴² Véase artículo 80, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- ❖ Se consideró información relacionada en los registros contables presentados a través del Sistema Integral de Fiscalización por los sujetos obligados en el Estado de Coahuila.
- ❖ En los registros contables de los sujetos obligados se buscaron aquellos con características similares, identificando los atributos con el fin de que pudieran ser comparables con los gastos no reportados.
- ❖ Una vez identificados los registros similares se procedió a identificar el valor más alto, con el fin de realizar el cálculo del costo de la propaganda o gastos no reportados por el sujeto obligado.
- ❖ En los casos en los cuales la matriz de precios de la información de los sujetos obligados, no contenía un registro similar, se procedió a recabar información reportada por los candidatos en el RNP.
- ❖ De la matriz de precios que se presenta en el **Anexo Único** de este dictamen, se determinó que las facturas presentadas por diversos proveedores, eran las que más se ajustaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características, por lo que, se tomó como base para la determinación del costo.

Como puede observarse, la responsable señaló que la información financiera de los partidos políticos en el SIF y el valor en los mercados a partir del Registro Nacional de Proveedores, fue el elemento empleado en su metodología, según el tipo de concepto de gasto.

En el caso resulta relevante destacar que, por tratarse de gastos no reportados, su costo se convierte en un monto a dilucidar para la cuantificación debida.

También lo es que su determinación debe realizarse bajo elementos objetivos que la autoridad administrativa fiscalizadora tenga a su alcance pues, por una parte, la finalidad perseguida es la de determinar el precio que se encuentre lo más ajustado a la realidad y, por otra, con ello se procura evitar que se emitan determinaciones casuísticas o que se incurra en apreciaciones subjetivas, inconsistentes o contradictorias.

Por ello, resulta explicable que en las NIF se considere, como técnicas de valuación, la información financiera de los partidos políticos (en el caso dicha información es la que existe en el SIF) y el valor en los mercados (en el caso a través del Registro Nacional de Proveedores), pues ambas formas constituyen una manera objetiva e imparcial de percibir e interpretar los hechos de forma más aproximada a la realidad.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Bajo los argumentos expuestos es que no le asiste la razón al recurrente, cuando pretende que la responsable aplique los distintos métodos de valuación previstos en la norma financiera y, una vez teniendo todas las variables a la vista, exponer razones y argumentos pertinentes para justificar por qué se inclinó por uno de ellos y no por los demás pues, como se ha precisado, el Reglamento de Fiscalización otorga a la autoridad fiscalizadora la atribución de elegir qué técnica de valuación aplicar (de las que expresamente dicho Reglamento enlista), siempre que ello le permita allegarse de información objetiva dentro de los plazos en que debe resolverse la revisión de los informes de campaña.

Determinación que en el caso la responsable realizó en ejercicio de su potestad, al momento de adoptar los registros en el SIF y la información del Registro Nacional de Proveedores, allegándose con ello de información objetiva.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que la responsable sí cumplió con lo establecido en el reglamento respecto de la determinación del valor razonable y, contrario a lo que señala el impetrante, no dejó de aplicar lo señalado en las NIF pues, como ya se precisó, es el Reglamento de Fiscalización el ordenamiento que regula los procedimientos de determinación de costos, en materia electoral.

Por otra parte, respecto de la elaboración de la matriz de precios, el Reglamento de Fiscalización dispone que, a partir de la información de los bienes y servicios no reportados, sus condiciones de uso y beneficio, así como la recabada durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica deberá elaborar una matriz de precios.

Dicha matriz deberá elaborarse con información homogénea y comparable, para lo cual deberá tomarse en cuenta aquella relativa al municipio, distrito o entidad federativa de que se trate y, en caso de no

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

existir información suficiente en la entidad federativa involucrada, se podrá considerar aquella de entidades federativas que se cuenten con un Ingreso *Per Cápita* semejante, de conformidad a la última información publicada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística⁴³.

Con la finalidad de determinar si la responsable se apegó a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización se procede al análisis del dictamen consolidado y su anexo único (contiene la matriz de precios de la conclusión 14, de lo cual se advierte que ésta cuenta con las características siguientes:

- En cada caso identificó el tipo de bien o servicio a cuantificar, esto es, se precisó un concepto y la descripción correspondiente;
- Identificó que se trata de bienes y/o servicios prestados en el estado de Coahuila, el Municipio respectivo;
- Identificó el número de la póliza, fecha de registro en el SIF, emisor, lugar y fecha de expedición de cada una de las facturas consideradas;
- Adicionalmente precisó que se trata de “campana”.
- Identificó el valor unitario y número de unidades, y las características del bien o servicio que cada registro ampara, tales como: ancho, alto, cantidad, monto parcial, total más Impuesto al Valor Agregado, total por metro cuadrado y monto mayor.

A partir de esos elementos, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que, en su conjunto, proporcionan elementos objetivos que permiten comparar los bienes y servicios que integran la matriz de precios contra los gastos no reportados por los partidos.

Esto es, contrario a lo señalado por los actores la responsable sí precisó en el cuerpo del dictamen consolidado que el origen de la

⁴³ Véase el numeral 2 del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

información utilizada para la elaboración de la matriz fueron los registros en el SIF y, en caso de no encontrar registros similares, el Registro Nacional de Proveedores. Además, dio a conocer el resultado de las acciones identificadoras y de análisis: pues, como se observa en la matriz de precios, identificó los datos de cada una de las pólizas utilizadas, así como las características de los conceptos que ampara.

Aunado a ello, la autoridad responsable proporcionó parámetros que permiten evaluar y comparar los gastos no reportados contra los gastos reportados en el SIF, pues como se ha precisado, la matriz de precios contiene en su integralidad elementos suficientes para realizar el ejercicio de ponderación entre un concepto y otro.

Esto es, la matriz está diseñada con elementos que permiten, a partir de la tarea de valorar un bien o servicio no reportado, acceder a ella para identificar las facturas que amparan conceptos de características similares, atendiendo a la unidad de medida, ubicación y demás características.

Adicionalmente, respecto de la elaboración de la matriz de precios, el recurrente se limitó a señalar, de manera genérica, que las columnas de concepto y descripción no pueden ser los únicos que tome en cuenta la autoridad para “homologar”, pronunciamiento que debe ser analizado desde tres perspectivas.

Por una parte, el recurrente no especificó cuáles son, a su consideración, las características o atributos de los bienes y/o servicios que establece el Reglamento y que resultan necesarios para realizar un procedimiento de “homologación” y que, desde su punto de vista, la responsable dejó de atender.

No señaló, en cuál de los gastos no reportados se actualizó, a su consideración, la referida situación; esto es, no identificó cuál es la identificación de contabilidad del SIF cuyas características o concepto o

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

descripción, no resultan aplicables a determinado gasto sancionado, asimismo, deja de proporcionar las razones por las cuales determinadas características no resultan comparables con un determinado bien.

Esto es, los actores pretenden con sus afirmaciones que esta autoridad jurisdiccional realice una revisión oficiosa de la totalidad de los registros contables involucrados en la matriz de precios, así como de los gastos no reportados y las características de cada uno de ellos, cuando incumplió su carga procesal de precisar los hechos y razones en las que basa su agravio.

Finalmente, parten de una interpretación errónea de la locución “homogéneos”, pues ésta no debe entenderse como “conceptos idénticos o iguales” pues, ante la diversidad de operaciones comerciales y características diversas de los bienes y/o servicios, la determinación del costo, de manera objetiva, encuentra un rango de posibles valores.

Contrario a ello, el término homogéneo, debe entenderse como similar o parecido, de tal manera que los costos determinados resulten lo más parecido a lo que se estima se pagó por ellos; certeza que la autoridad fiscalizadora obtendría si los partidos o coaliciones reportan el gasto, situación que en la especie no acontece.

Por otra parte, el impetrante refiere que los bienes y/o servicios que integran la matriz de precios reflejan diferencias significativas entre sí, lo cual, a su consideración, es una limitación para tener precios homogéneos y comparables.

En concepto de este órgano jurisdiccional, los actores realizan una lectura parcial del dictamen consolidado y su Anexo Único (matriz de precios) pues, dejan de considerar que, la fiscalización de las campañas en el Estado de Coahuila impuso la necesidad de elaborar

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

una matriz de precios que reuniera información respecto de diversidad de bienes y/o servicios y sus múltiples características, de tal suerte que, ante la tarea de determinar el costo de un bien en específico, la responsable contara con información comparable respecto de las características particulares de cada caso.

La integración de la matriz de precios a partir de bienes y/o servicio de distintas características, no significa la aplicación arbitraria de costos pues, como ha quedado detallado, la metodología seguida por la responsable consistió en que, una vez elaborada la matriz, se detectaron los registros similares a partir de un ejercicio de valuación, como se abundará en el apartado siguiente.

Contrario a la argumentación de los actores, es precisamente la diversidad de la información que conforma la matriz de precios, lo que permite a la responsable cumplir con el deber de determinar un costo a cada uno de los gastos que la Coalición omitió reportar.

Finalmente, el recurrente no especifica de manera puntual cuáles son las diferencias significativas de un bien o servicio en lo particular, que le generan agravio y las razones que lo lleven a concluir una afectación.

A partir de lo registrado en el SIF, la responsable señaló, en el dictamen consolidado, que procedió a buscar aquellos registros con características similares, identificando los atributos con el fin de que pudieran ser comparables con los gastos no reportados.

Una vez detectados los registros similares a partir de un ejercicio de valuación, la responsable procedió a identificar el valor más alto⁴⁴, con el fin de realizar el cálculo del costo de la propaganda o gastos no reportados por el sujeto obligado.

⁴⁴ En términos de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, “Únicamente 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.”

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Esto es, a partir del contenido de la matriz elaborada, la responsable, en ejercicio de las atribuciones conferidas, procedió a evaluar cuál era el costo que correspondía aplicar en cada caso concreto y, como resultado de tal ejercicio, especificó en cada una de las conclusiones, mediante una tabla, cuáles fueron los registros utilizados⁴⁵:

Incumplimiento al requisito de homogeneidad para la determinación de los costos

Los actores señalan que las matrices de precios elaboradas por la responsable no cuentan con parámetros de medición de volumetría, lugares de entrega, plazos de exhibición o de más condiciones de las cuales depende el valor de un bien o servicio, así como las circunstancias de contratación que puedan dotar de homogeneidad a los precios relacionados con un concepto.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, con base en lo siguiente.

Los argumentos resultan subjetivos, pues se omite precisar cuál es el precepto del Reglamento de Fiscalización que, a su consideración, impone a la autoridad fiscalizadora sujetarse a requerimientos adicionales en la conformación de la matriz de precios.

Lo anterior toda vez que, del análisis del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, no se advierte referencia alguna a los lugares de entrega de los bienes o condiciones de contratación de los mismos para que, con base en dichas características, la responsable pueda realizar un ejercicio de comparabilidad.

Es importante precisar que, al considerar la naturaleza propia de los gastos no reportados, pues son conceptos de los cuáles la responsable

⁴⁵ Adicionalmente, el recurrente señala en el medio de impugnación la conclusión número 12, no obstante ello, del análisis al dictamen consolidado de la Coalición, a fojas 43, 44 y 288, se advierte que dicha conclusión no corresponde a “gastos no reportados” pues refiere “PCS/COAH. El sujeto obligado omitió presentar el formato “Rel-Viapas-Gob”.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

cuenta con la certeza que generaron un beneficio a la campaña pero, al no ser reportados en el SIF por el partido beneficiado, no es posible material y jurídicamente conocer cuáles fueron los términos en los cuáles fue contratado y, menos aún, los lugares de entrega.

Bajo ese tenor, resultan infundados los motivos de agravio, pues los actores pretenden que la responsable justifique la homogeneidad de los costos aplicados, a partir de circunstancias que no están reguladas como: las circunstancias de contratación, tiempos y zonas de entrega, método de elaboración de productos, estrategias comerciales aplicables al caso, métodos de pago, tipo de contraprestación, gastos asociados, entre otros, ello al ser gastos que no fueron reportados por la Coalición.

Asimismo, resulta un obstáculo a la labor fiscalizadora imponer cargas que *per se*, tratándose de la naturaleza de los gastos no reportados, no se encuentran al alcance de la autoridad fiscalizadora.

Contrario a lo indicado por la Coalición, no puede declinarse bajo afirmaciones respecto a que la autoridad dejó de cumplir con lo que establece el Reglamento de Fiscalización para la determinación de costos pues, el propio Reglamento de Fiscalización ha establecido los requisitos que se consideran necesarios y suficientes para garantizar la comparabilidad de los costos, sin que dichas exigencias puedan equipararse a lo que los partidos deben acreditar al reportar un gasto ante la autoridad.

Esto es, la Coalición sí se encontraba obligada a reportar los gastos ante la autoridad fiscalizadora con la documentación que acreditara las circunstancias de contratación, entre otras, fecha y lugar de entrega, mediante contratos que detallaran las características de la adquisición,

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

estrategias comerciales aplicables al caso, métodos de pago, tipo de contraprestación y gastos asociados⁴⁶.

En consecuencia, toda vez que el sujeto fiscalizado no proporcionó los documentos comprobatorios de sus operaciones en los informes correspondientes, en tiempo y forma, resultó razonable que en esos supuestos se haya optado por la aplicación de una técnica de valuación sustentada en bases objetivas, que contribuye a inhibir o disuadir la evasión del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos fiscalizados.

En términos de lo razonado, la responsable se apegó al contenido del citado Reglamento de Fiscalización, por lo que no es procedente la pretensión del recurrente de someter a la responsable a cargas adicionales para la cuantificación de los gastos.

Omisión de aplicar el contenido del artículo 28 del Reglamento de Fiscalización

Los actores aducen que, las matrices de precios cuya construcción causa agravio, presentan contradicciones que arrojan la falta de medición sobre la homogeneidad en el valor objetivo que debe obtenerse para determinar el costo más alto que proceda aplicar en el caso de omisión en el reporte de gastos, pues incluyen diversos precios que, no obstante referirse a bienes o servicios en principio homogéneos, presentan una diferencia de montos que superan un 20% de diferencia que violenta lo dispuesto en el artículo 28, numeral 1, incisos a) del Reglamento de Fiscalización.

El agravio es **infundado** como se precisa a continuación.

⁴⁶ Véase artículo 79, numeral 1, inciso b) de la Ley de Partidos, en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Del análisis al contenido del artículo 28 del Reglamento de Fiscalización⁴⁷, se advierte que la finalidad es establecer, en el caso específico de los gastos de campaña, el procedimiento que debe llevar a cabo la autoridad fiscalizadora para determinar que el costo de una operación de los sujetos obligados, está sub valuado o sobre valuado.

Para ello, el precepto señala expresamente que la autoridad debe considerar los criterios de valuación dispuestos en el artículo 27 y en el numeral 7 del artículo 25 del presente Reglamento, aunado a que, 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.

Esto es, para que un gasto sea considerado como sub valuado o sobre valuado, el precepto reglamentario establece un requisito de procedencia consistente en que exista un registro contable, esto es, que los sujetos obligados reporten en el SIF los gastos realizados.

Es precisamente el registro realizado en el SIF lo que permita a la autoridad fiscalizadora desplegar sus atribuciones y verificar si el monto reportado se apega a los criterios de valuación que contempla el Reglamento de Fiscalización.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior constata que la hipótesis contemplada en el referido artículo Reglamentario, no resulta aplicable

⁴⁷ 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.

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

al caso concreto pues, en la especie, se trata de la determinación del costo⁴⁸ que la responsable realizó ante la omisión de la Coalición, de reportar los gastos que generaron un beneficio a la campaña.

En consecuencia, al no actualizarse el requisito de procedencia para la aplicación del artículo 28 del Reglamento de Fiscalización, resulta infundada la pretensión del recurrente.

Inconstitucionalidad del valor más alto, por constituir una sanción que no está en ley y vulnera el principio *non bis in ídem*

Este órgano jurisdiccional ha precisado que el Reglamento de Fiscalización regula el procedimiento compuesto para la determinación del costo de los gastos no reportados pues, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 25 y 27 del Reglamento de Fiscalización, se tiene que la autoridad fiscalizadora debe seguir el mecanismo establecido para la valuación de los bienes y servicios mediante el procedimiento de valor razonable, a partir de la obtención de dicho valor, debe realizar una matriz de precios con información homogénea y comparable y, finalmente, tratándose de los bienes y servicios no reportados en el SIF, determinar su valor con el “valor más alto” de la matriz de precios previamente elaborada.

La finalidad de la norma es otorgar certeza a los sujetos obligados respecto de la determinación de los valores aplicados.

A partir de lo expuesto, en concepto de esta Sala Superior, los agravios son **infundados** como se precisa a continuación.

Contrario a lo manifestado por los actores, el procedimiento contemplado en el Reglamento de Fiscalización no constituye la

⁴⁸ En términos de lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

imposición de una doble sanción a partir de la misma conducta, que se traduzca en una multa excesiva.

Como ha quedado precisado, el referido ordenamiento regula el método de valuación para determinar el valor de los gastos no reportados en el SIF, lo cual resulta material y jurídicamente distinto a la imposición de una sanción por la actualización de una infracción, por lo que no se contraviene lo previsto en el artículo 22 constitucional.

Por otra parte, la determinación del “valor más alto de la matriz de precios” para efectos de valorar los gastos no reportados, no inobserva el criterio de razonabilidad pues, ante el incumplimiento de la coalición de informar la totalidad de los ingresos y gastos que beneficiaron a la campaña, resulta razonable que la responsable aplique una técnica de valuación sustentada con bases objetivas.

Robustece lo anterior el hecho que, ante la omisión de la Coalición, el monto del gasto detectado resulta desconocido para la autoridad, por lo que es necesario determinar un monto para la cuantificación a la campaña; esto, con independencia de la sanción que resulte procedente por la omisión de informar de su existencia a la autoridad.

En este sentido, la norma no establece una sanción sino una técnica de valuación razonable.

La Constitución Federal en el primer párrafo del artículo 22, regula la prohibición de las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

El precepto constitucional citado no da una definición de las multas excesivas, de ahí que, en múltiples precedentes, la Suprema Corte de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Justicia de la Nación ha establecido que en cada caso se calificará si una multa es excesiva o no, pues no resulta posible establecer una norma general que atienda las condiciones de cada infractor. Esto es, que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor y que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga.

La Suprema Corte ha señalado que para conceptualizar una multa excesiva resulta necesario el análisis de los elementos siguientes:

- a. Cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito;
- b. Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y
- c. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos⁴⁹.

Por otra parte, no le asiste la razón al actor cuando señala que el procedimiento regulado en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización vulnera el principio *non bis in ídem*, como se razona a continuación.

Debe señalarse que el artículo 23 de la Constitución, establece que nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo hecho delictuoso, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene (principio *non bis in ídem*).

Este principio representa una garantía de seguridad jurídica de los procesados que se ha entendido extendida del ámbito penal a todo procedimiento sancionador, en una vertiente, el sentido de prohibir la duplicidad o repetición de procedimientos respecto de los mismos hechos considerados delictivos, y en otra modalidad, para limitar que

⁴⁹ Es de destacarse en el caso el contenido de la jurisprudencia del Pleno de la SCJN identificada bajo la nomenclatura P/J.9/95, de rubro: **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.**

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

una sanción sea impuesta a partir de una doble valoración o reproche de un mismo aspecto.

Tal situación se actualiza solamente cuando existe identidad en el sujeto, hecho y fundamento o inclusive bien jurídico, por lo que cuando una persona lesiona bienes jurídicos diferentes, esa situación actualiza la comisión de varias infracciones distintas, aunque se trate de los mismos hechos, por lo que se le debe sancionar por cada ilícito perpetrado.

De ahí que, no se viola ese principio, por el hecho de que a una persona se le instruyan dos procesos por ilícitos distintos, derivados de los mismos hechos, siempre y cuando se haya puesto en peligro bienes jurídicos diversos.

Este principio, prohíbe que una persona sea juzgada o sancionada dos veces por los mismos hechos, con base en preceptos que protegen el mismo bien jurídico.

En el caso concreto, este órgano jurisdiccional deja de advertir una vulneración al principio *non bis in ídem*, ya que como se ha precisado, el procedimiento regulado en el referido artículo 27 del Reglamento de Fiscalización no constituye una sanción, si no las reglas objetivas para determinar el costo que corresponde a los bienes y/ o servicios que generaron un beneficio a los partidos y no fue reportado en el SIF.

Razonabilidad de la elección del valor más alto

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

Adicionalmente este órgano jurisdiccional sostuvo que la propia ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que se deban imponer por el incumplimiento de estas disposiciones.

Luego, si la Constitución Federal concedió al INE la atribución de fiscalizar los recursos de los sujetos obligados y, para ello, le confirió las atribuciones necesarias para implementar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas necesarios, es importante que la autoridad administrativa electoral realice esa función a partir de una aplicación efectiva de las normas.

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

En ese sentido, este Tribunal Electoral sostuvo que, en el campo de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, los bienes

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

jurídicos que se tutelan no solo son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas, sino que también tiene como objetivo garantizar el cumplimiento cabal de normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas, rebase de topes de gastos de campaña, etcétera.

Por ello, la verificación de la norma adquiere fundamental importancia, ya que incide directamente en las condiciones de la competencia electoral.

Con base en ello, es importante que el Reglamento de Fiscalización incorpore la figura de valuación de las operaciones que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de equidad, al determinar el valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, lo cual se realiza a través de un procedimiento compuesto.

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

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

Finalmente, el artículo citado establece que cuando la Unidad Técnica encuentre gastos no reportados por los sujetos obligados, valorará

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

aquellos bienes y servicios no reportados con base en el “valor más alto” previsto en la “matriz de precios” previamente elaborada.

Así, “el valor más alto”, a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, se debe entender como el idóneo para inhibir el incumplimiento de los sujetos obligados en el futuro, sin que por ello, su cálculo deje de obtenerse a partir de bases objetivas.

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

En esa lógica, es importante destacar que, de conformidad con los fines y propósitos aplicables a la fiscalización de los recursos consistentes en asegurar la transparencia, equidad en la contienda electoral y legalidad en la actuación de los sujetos obligados, los procedimientos de fiscalización deben de atender a funciones preventivas, de vigilancia, de inhibición de conductas perniciosas, de control operativo y de investigación.

De ahí que si la porción normativa impugnada del artículo 27 del reglamento citado prevé que la Unidad Técnica utilice el valor más alto de la matriz de precios, para el caso de encontrar gasto no reportado

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

que benefició a los sujetos obligados, tal previsión está justificada en tanto que —con independencia de la sanción que corresponda imponer por el ocultamiento del gasto no reportado— la norma debe tener un propósito de aplicabilidad efectiva, es decir, no sólo debe sancionar la conducta infractora sino que además, debe inhibir o disuadir la evasión del régimen de fiscalización de la autoridad, siempre que sea razonable.

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

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que la porción normativa impugnada del artículo 27, párrafo 3 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, no resulta contraria a lo previsto en el artículo 22 de la Constitución federal, a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27, del Reglamento de fiscalización.

Respecto del agravio formulado en el sentido que la responsable omitió publicar la matriz de precios previo a su aplicación, resulta **infundado** pues en la normativa electoral no existe disposición alguna que prevea la obligación para el INE de realizar dicha publicación.

Finalmente, el análisis de la determinación de costos realizado por la responsable en la conclusión 14, se realizará en el apartado identificado con el número V de la presente ejecutoria, toda vez que el mismo depende del pronunciamiento que se realice respecto de la existencia de la irregularidad.

El análisis de la determinación de costos realizado por la responsable en la conclusión 12 Bis, se realizará en el apartado identificado con el número IV de la presente ejecutoria, toda vez que el mismo depende del pronunciamiento que se realice respecto de la existencia de la irregularidad.

Por lo que hace a los motivos de disenso respecto de la aplicación de la matriz de precios del gasto contabilizado en las conclusiones 14 Bis y 45, se deberá atender al apartado correspondiente de esta sentencia.

IV. Conclusión 12 bis

1. Síntesis de agravios

La autoridad responsable de manera arbitraria impuso una multa por considerar que el hecho de recibir alimentos por parte de sus simpatizantes durante los recorridos que realizó por diversas localidades en las campañas electorales, son una aportación en especie.

En la contestación al requerimiento de la responsable respecto de un contrato y bitácora de vuelo de una póliza de transporte aéreo, la Coalición demostró que se encontraba en el SIF, asimismo, aclaró que no se presentaron los formatos "Rel-Viapas-Gob" (gastos de viáticos y pasajes), debido a que el candidato había decidido sufragar sus viáticos, aunado a que es muy común que las personas afines a los ideales del candidato lo inviten a comer.

Derivado de tal contestación, la autoridad determinó que el recurrente había omitido presentar los formatos e impuso una sanción por omitir reportar gastos por concepto de viáticos por alimentos, los días 8, 10, 12, 15, 20 y 26 de mayo.

Por ello, se considera que la norma debe ser interpretada con razonabilidad y proporcionalidad, en el sentido de que no se puede

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

contabilizar como un gasto el hecho de que algún simpatizante le ofrezca al candidato los alimentos.

2. Marco jurídico

El artículo 55, párrafo 1 de la Ley de Partidos prohíbe que los partidos políticos reciban aportaciones de personas no identificadas.

El diverso artículo 56, párrafo 1 de dicha Ley señala que el financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

- a.** Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los entes políticos;
- b.** Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y
- c.** Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

El artículo 106, párrafos 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización señala que tanto los ingresos en especie de cualquier naturaleza como los ingresos en efectivo, se entenderán como ingresos que computarán al financiamiento privado al que tienen derecho a recibir los partidos políticos. Asimismo, si una aportación en especie representa un beneficio a una precampaña o campaña, se acumulará a los gastos en los informes respectivos y computará para el tope de gastos correspondiente.

3. Consideraciones de la Sala Superior

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Esta Sala Superior parte del análisis de los antecedentes que fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable para acreditar la omisión de reportar gastos realizados por concepto de viáticos valuados en \$3,750.00.

Oficio de errores y omisiones

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/10104/17 de trece de junio, la autoridad señaló lo siguiente:

Se observó el registro de una póliza, en la subcuenta "Gastos de Transporte Aéreo de Personal, Directo", que contiene como soporte documental una factura por concepto de servicio de transportación aérea, de la cual el sujeto obligado omitió presentar el contrato y la bitácora de vuelo, así como las evidencias que justifiquen el objeto del gasto. El caso se muestra en el cuadro:

No. De subcuenta	Nombre de subcuenta	Póliza	Fecha de operación	Factura	Proveedor	Importe \$
5502050001	Gastos de Transporte Aéreo de Personal, Directo	PN2/DR-66/01-06-17	31-05-17	4497	Rajet Aeroservicios, S.A. de C.V.	541,145.71

Adicionalmente, dicho proveedor no fue localizado en el Registro Nacional de Proveedores, ni tampoco presentó el aviso de contratación y la factura carece del complemento INE.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- El contrato celebrado con el proveedor.
- Formato "Rel-Viapas-Gob".
- La factura con el complemento INE.
- La documentación que justifique el objeto del gasto.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, 61, numeral 1, inciso f), fracción, III, de la LGPP, 46, 139, 296 y 356 del RF.

Contestación del sujeto obligado

Por escrito PRI/SFA/36/2017 de dieciocho de junio, la Coalición, en lo que interesa, señaló:

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En la póliza DR-66/N2 se presenta el contrato celebrado, debidamente firmado y requisitado, así como la bitácora de vuelo y las evidencias que justifican el gasto.

Por otra parte, respecto del formato “Rel-Viapas-Gob” se indica que este formato no es aplicable a este tipo de gasto, ya que el servicio consistió únicamente en el transporte de un sitio a otro del candidato, pudiendo regresar a su origen o continuar su recorrido en auto, sin que ello implique el uso de viáticos. Lo anterior, se decidió así debido al deseo del candidato de sufragar él mismo sus gastos de alimentos y hospedaje, aunado a que es muy común que las personas afines a los ideales del candidato lo inviten a comer y con ello se cubre este gasto.

Respecto del aviso de contratación omitido, se indica que aun cuando la contratación del transporte aéreo inició el 2 de abril, no fue sino hasta el 31 de mayo que concluyó la campaña que se tuvo el número exacto de vuelos que se requirieron y por tanto se pudo definir el monto de los servicios utilizados para efectos de la expedición de la factura y elaboración del contrato. Sin embargo, a continuación, se presenta el aviso de contratación realizado:

(imagen)

Por último, en lo que se refiere al complemento INE, se reitera que el mismo se encuentra dentro del XML que es el comprobante fiscal digital, mientras que la factura corresponde a su representación impresa. Lo cual significa que el CFDI si cumple con el requisito solicitado por la autoridad electoral.

Finalmente, respecto del alta del proveedor en el RNP del INE, se indica que sí está dado de alta y por tanto, puede prestar sus servicios a los partidos políticos, como se demuestra a continuación:

(imagen)

Por todo lo antes detallado, se solicita considerar correctamente atendida la presente observación.

Determinación de la responsable

La autoridad responsable por lo que hace a la omisión de presentar el formato “Rel-Viapas-Gob”, señaló que la observación subsiste, ya que en caso de que el candidato hubiera sufragado sus gastos de alimentación y hospedaje como lo señala en su respuesta, éstos debieron ser reportados en su contabilidad y acumulados al tope de gastos. Lo anterior, respecto de los días 8, 10, 12, 15, 20 y 26 de mayo.

Calificación de los agravios

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

La Sala Superior estima **fundados** los motivos de disenso precisados, puesto que de forma inexacta la autoridad responsable determinó que tales gastos se debían contabilizar como un gasto de campaña.

Del análisis integral de los artículos 55 y 56 de la Ley de Partidos, así como 106 del Reglamento de Fiscalización, se desprende la prohibición que tienen los partidos políticos de recibir aportaciones de personas no identificadas y, en su caso, el financiamiento que no provenga del erario público tendrá determinadas modalidades como las aportaciones, en dinero o en especie, de militantes, precandidatos, candidatos y simpatizantes.

En cualquier supuesto, si una aportación en especie representa un beneficio a una precampaña o campaña, se acumulará a los gastos en los informes respectivos y computará para el tope de gastos correspondiente.

Asimismo, para que el gasto se acumule al tope de gastos de campaña, se requiere que esté vinculado a una actividad proselitista del candidato, como podría ser mítines, eventos masivos, convivios con la militancia y/o simpatizantes, reuniones de trabajo o cualquiera de carácter proselitista.

De ese modo, tratándose de alimentos no resulta dable contabilizar o presumir como gasto de campaña, cualquier erogación efectuada por este concepto, toda vez que de las disposiciones invocadas se obtiene que lo que debe reportarse es aquello que constituye o está vinculado efectivamente con las campañas; de ahí que la autoridad debió establecer las razones por las que, en su concepto, se trataba de gastos de alimentos realizados directamente con motivo de un evento o acto proselitista.

En efecto, en el caso no se advierte de la resolución impugnada que el Consejo General haya vinculado los gastos de alimentación con alguno

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

de los eventos mencionados, pues lo único que tuvo por acreditado fueron los Gastos de Transporte Aéreo de Personal, sin hacer un análisis contextual para determinar si las posibles erogaciones que el candidato realizó por alimentos, estaban vinculadas directamente con algún acto de campaña, para exigir su reporte o, si por el contrario, se trataba de gastos relacionados con su ámbito personal y/o individual.

Por tanto, se considera que se debe revocar lisa y llanamente lo determinado por la responsable en la conclusión 12 Bis de la resolución impugnada.

V. Conclusión 14

1. Síntesis de agravios

Los actores señalan que la responsable no motiva ni funda correctamente su actuar en cuanto a la determinación de una omisión de reporte de gastos por un monto de \$139,200.00, por concepto de la edición de **ocho spots** de video.

Indebidamente determina que el gasto correspondiente a la edición de ocho videos transmitidos en pantallas policromáticas al interior del estadio del equipo “Santos” durante cuatro partidos de futbol, no fue reportada por la Coalición.

La autoridad responsable analizó el contenido de los videos presentados por el proveedor “Impulso en Imagen, S.A. de C.V.” a efecto de determinar si correspondían a los videos reportados en las pólizas PD-28/04-17 y PD47/-04 (sic), concluyendo que las muestras enviadas por el proveedor contenían imágenes y animaciones al principio y a la conclusión de cada video (cortinillas), que no correspondían con los videos reportados en el Sistema Integral de Fiscalización, cuestión que implicó una edición adicional de los mismos, debiendo ser reportado el costo de edición de los videos originalmente utilizados para la pauta y su posterior modificación.

Esto es, de forma automática la autoridad determina la existencia de un gasto por edición, sin que medie un análisis sobre las características del contenido, puesto que no todos los videos que contienen cortinillas, presentan por fuerza trabajos de edición profesionales y por ende la existencia de una erogación.

La determinación controvertida deja de tomar en cuenta que las cortinillas se presentan únicamente al principio y al final de los videos; consisten solo en imágenes; el arte utilizado corresponde a diversos artículos propagandísticos de la Coalición, y que fueron incluidas sin movimiento o con transición sencilla. Lo cual, evidencia que son de carácter “artesanal”, comúnmente referenciado como “edición casera”.

2. Marco jurídico

El artículo 190 de la Ley Electoral señala, entre otras cosas, que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley de Partidos. Además, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización.

El artículo 76 de la Ley de Partidos comprende como gastos de campaña los siguientes:

- a.** Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- b.** Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- c.** Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;
- d.** Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;
- e.** Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- f.** Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- g.** Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el período que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y
- h.** Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

3. Consideraciones de la Sala Superior

Esta Sala Superior parte del análisis de los antecedentes que fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable para acreditar la omisión de reportar la edición de ocho videos.

Oficio de errores y omisiones

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/6996/17 de catorce de mayo, la autoridad observó lo siguiente:

Gastos de producción de mensajes para radio y televisión

Se observó una póliza de gastos que no presenta la documentación soporte que se señala en el cuadro siguiente:

Candidato	Póliza	Factura			Fecha de operación	Importe	Documentación faltante
		Número	Fecha	Concepto			
Miguel Ángel Riquelme Solís	PD-39/05-17	002066B	02-05-17	Paquete 5 partidos, cada uno con spot con audio y 8 spot sin audio en pantallas policromáticas en área de cancha y spotaje en red de pasillos y baños en TSM durante temporada regular, incluye juegos de liguilla en su caso y 1 mes de red local dentro del establecimiento de diversos giros para campaña del candidato a coalición Gobernador de Coahuila Miguel Ángel Riquelme Solís	01-05-2017	\$116,000.00	Muestras de los spots transmitidos en las pantallas policromáticas Factura, contrato y evidencia de pago por el gasto de la producción de los spots transmitidos El aviso de contratación

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- El comprobante que ampare los gastos efectuados por la producción de los spots transmitidos en las pantallas policromáticas con todos los requisitos establecidos por la normativa.
- La evidencia del pago y, en caso de que éste hubiese excedido del equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” o de las transferencias bancarias.
- El contrato de adquisición de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitado y firmado.
- El aviso de contratación respectivo.
- Las muestras de las versiones de los spots transmitidos.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE; 63 y 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la LGPP; 46, 126 y 127, 138, 199 numeral 4, inciso d), 241, numeral 1, inciso h) y 376 del RF.

Contestación del sujeto obligado

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Por escrito PRI/SFA/27/2017 de diecinueve de mayo, la Coalición, en lo que interesa, señaló:

A continuación, y haciendo uso de mi derecho de aclaración, expongo que por lo que toca a la supuesta falta de presentación de documentación soporte de la póliza PD-39/04-17, consistente en factura, archivo xml, contrato, muestra y evidencia del pago de la operación efectuada con el proveedor Impulso en imagen, S.A. de C.V. por concepto de transmisión de spots en diversos partidos de futbol, dicha documentación si fue presentada a través del SIF como parte del 1er periodo de campaña, como se comprueba a continuación:

(imagen)

Se aclarara (sic) también, que el servicio proporcionado por el proveedor Impulso en imagen, S.A. de C.V. consiste en Transmisión de Publicidad en pantallas digitales, más no en la elaboración de los spots que transmitió en sus pantallas. Dichos spots fueron elaborados y reportados dentro del gasto correspondiente a la póliza PD-28/04-17 del proveedor Arte y comunicación asociados, S.A. de C.V.

Adicionalmente, respecto del aviso de contratación, éste fue presentado a través del módulo Avisos de contratación del SIF el 4 de mayo de 2017, a continuación, se adjunta el Acuse de presentación, en donde se puede verificar lo antes dicho.

(imagen)

Sin embargo, a fin de colaborar con la autoridad electoral y de tener claridad y transparencia en los gastos reportados por esta coalición, se adjunta nuevamente a la póliza PD-39/04-17 toda la documentación antes referida.

Finalmente y para aclarar completamente el gasto reportado se indica que el 5º partido contratado con el proveedor, se efectuó el día 7 de mayo, por lo que la evidencia se adjuntó a la póliza en dicho mes. Adicionalmente, como lo indica la factura se llevó a cabo un Juego de liguilla del cual también se presenta en el SIF la evidencia de la repetición de spots en pantallas durante dicho partido.

En este contexto, la autoridad responsable tuvo por atendida la observación correspondiente a la póliza **PD-39/04-17**, respecto a la entrega de la factura; el contrato; la evidencia de pago por el gasto del servicio de transmisión de spots en las pantallas policromáticas del estadio de futbol, así como las capturas de los videos exhibidos en imágenes.

Sin embargo, toda vez que el sujeto obligado señaló que la póliza **PD-39/04-17** sustenta la transmisión de publicidad en pantallas digitales, y por su parte la póliza **PD-28/04-17** la elaboración de spots; la Unidad Técnica de Fiscalización a fin de contar con mayores elementos de análisis, solicitó al proveedor Impulso en imagen, S.A. de C.V., encargado de la transmisión de los videos en el estadio de futbol, el detalle de los spots y las muestras difundidas en las pantallas policromáticas.

Al respecto, la autoridad responsable contrastó las muestras remitidas por el proveedor encargado de la transmisión (Impulso en imagen S.A. de C.V.), con aquellas del proveedor encargado de elaborar los spots (Arte y comunicación asociados, S.A. de C.V.).

Determinación de la responsable

De la revisión a los videos, la autoridad identificó imágenes y animaciones al principio y a la conclusión de los mismos que no se encuentran en los videos reportados por el sujeto obligado.

Si bien, la mayor parte de contenido de los videos coincide con los archivos adjuntos, al inicio y en la conclusión de los spots se encuentran una serie de cortinillas, que implican una edición adicional de los videos.

Asimismo, la autoridad refiere que la duración de los videos difiere entre 9 y 14 segundos. Por lo cual, el costo de edición de los videos originalmente utilizados para la pauta y posteriormente modificados para ser transmitidos en las pantallas policromáticas debió haber sido reportado.

Una vez obtenido el costo del gasto no reportados, la Unidad Técnica de Fiscalización procedió a determinar su valor. En consecuencia, al omitir reportar gastos realizados por concepto de **ocho spots de videos** valuados en **\$139, 200.00**, la autoridad consideró que el sujeto

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Calificación de los agravios

La Sala Superior considera sustancialmente **fundados** los agravios, toda vez que de las constancias de autos descritas en párrafos precedentes se aprecia lo siguiente:

1. La responsable en el oficio de errores y omisiones requirió al apelante el comprobante que amparara los gastos efectuados por la **producción** de los spots reseñados en la conclusión 14.

2. Derivado de lo anterior, el sujeto obligado en su contestación indicó que la documentación soporte se respalda en la póliza PD-28/04-17 del proveedor Arte y Comunicación, S.A. de C.V., que ampara la **elaboración** de los spots que transmitió en pantallas policromáticas colocadas en estadio de fútbol

Adicionalmente, en su contestación la Coalición adjuntó la póliza PD-39/04-17 que había registrado en el SIF por concepto de transmisión de spots en pantallas policromáticas, a cargo del proveedor Impulso en Imagen, S.A. de C.V., la cual ampara el pago de la operación efectuada

3. Para la autoridad fiscalizadora la respuesta no fue satisfactoria, en atención a que estimó se había dejado de acreditar el reporte concerniente al gasto efectuado con motivo de la **edición de una serie de cortinillas** que, en su concepto, implicaron un costo adicional al de producción de los videos.

Por otra parte, respecto de la determinación de los costos, del análisis del dictamen consolidado en la parte correspondiente, se aprecia lo siguiente:

Determinación del Costo

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados por el sujeto obligado, se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del RF, como se describe a continuación:

- ❖ Se consideró información relacionada en los registros contables presentados a través del Sistema Integral de Fiscalización por los partidos políticos en el estado de Coahuila de Zaragoza.
- ❖ En los registros contables de los sujetos obligados se buscaron aquellos registros con características similares, identificando los atributos con el fin de que pudieran ser comparables con los gastos no reportados.
- ❖ Una vez identificados los registros similares, se procedió a identificar el valor más alto, con el fin de realizar el cálculo del costo de la propaganda o gastos no reportados por el sujeto obligado.
- ❖ En los casos en los cuales la matriz de precios de la información de los sujetos obligados, no contenía un registro similar, se procedió a recabar información reportada por los proveedores en el RNP.
- ❖ De la matriz de precios que se presenta en el Anexo Único de este dictamen, se determinó que las facturas presentadas por los proveedores que se detallan a continuación, eran las que más se ajustaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características, por lo que, se tomaron como base para la determinación del costo.

ID contabilidad	Sujeto obligado	Factura	Proveedor	Concepto	Unidad de medida	Importe con IVA
18047	Partido Revolucionario Institucional	444	XM Comunicación, S.C.	Producción y edición de video	Servicio	17,400.00

Nota: Se adjunta como Anexo Único al Dictamen Consolidado la matriz de precios correspondiente al estado de Coahuila de Zaragoza.

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

Candidato	Tipo de anuncio	Unidades	Costo unitario	Importe total	Importe registrado	Importe del gasto no reportado
Riquelme Solís Miguel Ángel	Spot en pantalla policromática	8	\$17,400.00	\$139,200.00	\$0.00	\$139,200.00

Al omitir reportar gastos realizados por concepto de 8 spots de video valuados en \$139,200.00, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de LGPP y 127, del RF. **(Conclusión 14. PCS/COAH).**

4. Al respecto, en esta instancia jurisdiccional los actores señalan que la determinación controvertida deja de tomar en cuenta que las cortinillas se presentan únicamente al principio y al final de los videos;

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

que estas consisten solo en imágenes; el arte utilizado corresponde a diversos artículos propagandísticos de la Coalición, y que fueron incluidas sin movimiento o con transición sencilla. Lo cual, evidencia que son de carácter “artesanal”, comúnmente referenciado como “edición casera”.

Lo expuesto revela que la autoridad responsable, apartándose del orden jurídico, llevó a cabo un requerimiento por un concepto que no resulta preciso (producción de videos) en relación de aquel que tuvo por no acreditado (edición de videos), de ahí que sea indebida la conclusión a la que arribó en lo tocante a que se había dejado de registrar el gasto relativo a la edición de los videos.

Lo anterior se estima contrario a derecho, porque con la garantía de audiencia que se concede a través del oficio de errores y omisiones, se busca permitir que se aclaren o subsanen los gastos, que deben ser reportados, así como la eventual razón por la que el sujeto obligado pudiera estimar que no existe la obligación de hacerlo, para lo cual, resulta necesario que la autoridad en forma precisa requiera que se aclare el gasto y/o concepto del mismo que considera no está registrado o carece del amparo documental.

Ello, se insiste, con el objeto de que el sujeto obligado esté en posibilidad de responder lo que le es pedido y, en su caso, acreditar el debido registro del gasto, lo que se deja de colmar cuando se formulan requerimientos genéricos o imprecisos, tal como aconteció en la especie.

Por tanto, lo procedente es revocar la conclusión 14 para los efectos siguientes:

La autoridad deberá conceder al sujeto obligado garantía de audiencia, en la que de forma clara y precisa le haga saber el gasto o concepto del mismo, que estima no está reportado o que carece de la

documentación comprobatoria de la erogación efectuada, o existe alguna inconsistencia.

Asimismo, teniendo en consideración que en esta instancia la Coalición refiere que llevó a cabo las ediciones a los videos en forma artesanal, a través de la garantía que le confiera, la autoridad deberá posibilitar que, el hoy apelante eventualmente, justifique el costo que pueda derivar de la multicitada edición, a fin de establecer un valor objetivo por tal concepto.

Realizado lo anterior, la responsable deberá, en un plazo de **quince días**, contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria, emitir una resolución debidamente fundada y motivada en la que establezca las razones por las cuales pudiese concluir tener por no subsanada la observación y de ser así, deberá justificar a partir de una matriz de precios el costo que corresponda a la edición (no al de la producción).

Ello en el entendido de que no podrá incrementar el monto del costo, ni la sanción, que fueron determinadas por la autoridad en la resolución impugnada, para respetar el principio de *non reformatio in peius*.

VI. Conclusión 14 Bis

1. Síntesis de agravios

Los actores aducen que la autoridad responsable indebidamente determinó la existencia de una omisión en el reporte del gasto por la cantidad de \$290,000.00 por concepto de **cinco spots** de televisión, situación que determinó sin motivación alguna, además de que omitió notificar, en el oficio de errores y omisiones la supuesta falta de reporte, puesto que hizo caso omiso de los elementos del expediente que demuestran que sí fue reportado tal gasto.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En este sentido, en un ejercicio que no derivó de observación alguna que hubiese sido incluida en los oficios de errores y omisiones, la autoridad indebidamente determinó en el dictamen que, de la verificación de los spots de televisión pautados por el sujeto obligado, constató que existían cinco spots de televisión que no estaban amparados en la documentación comprobatoria de las pólizas PD-47/N2 y PD-28/N1.

Dentro de las observaciones que se incluyeron en los oficios de errores y omisiones, nunca se incluyó alguna vinculada con la posible omisión de reportar gastos relacionados con spots pautados ante el Instituto.

La inclusión de la conclusión 14 bis, se llevó a cabo por mandato de la Comisión de Fiscalización, en sesión de seis de julio, basada únicamente en el hecho de que, según el Consejero Ciro Murayama “hay cinco más pautados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que no fueron también reportada su producción”.

Además, causa un agravio el dicho de la responsable de que la obligación de respetar la garantía de audiencia se encontraba cumplida y agotada desde el momento en que se terminó la revisión documental correspondiente.

Al menos la autoridad debió especificar las claves de spots pautados que supuestamente no fueron reportados o pudo acompañar las muestras correspondientes, con objeto de cumplir cabalmente con la garantía de audiencia.

Asimismo, los actores refieren que en diversas ocasiones se hizo del conocimiento de la autoridad el hecho de que, los spots, fueron producidos al amparo de los contratos y las facturas reportadas en el Sistema Integral de Fiscalización, bajo las pólizas PD-28/N1 y PD-47/N2.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En este sentido, de los videos remitidos por Arte y Comunicaciones Asociados, S.A. de C.V. (en contestación al oficio INE/UTF/DA-F/6258/17), así como de la comparación de la pauta del Instituto, cabe concluir que los cinco spots controvertidos son plenamente coincidentes.

Sin embargo, la determinación que se impugna carece de una debida fundamentación y motivación, toda vez que no se hace del conocimiento las razones por las que la autoridad dejó de tomar en consideración lo manifestado por la empresa Arte y Comunicación Asociados y el candidato a Gobernador, así como las razones por las que dejó de analizar las muestras por ellos proporcionadas y que, al haberse remitido en cumplimiento a un requerimiento de la propia autoridad, debería valorarse junto con los demás elementos que conformaron el caudal probatorio.

2. Consideraciones de la Sala Superior

Esta Sala Superior parte del análisis de los antecedentes que fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable para acreditar la omisión de reportar el gasto correspondiente a la producción de cinco spots de televisión.

Oficio de errores y omisiones

La Unidad Técnica de Fiscalización observó una póliza de gastos que no presenta diversa documentación soporte, por lo que, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/10104/2017 de trece de junio, señaló lo siguiente:

Se observó una póliza de gastos que no presenta diversa documentación soporte, el caso en comento se detalla a continuación:

Póliza	Factura			Importe	Documentación faltante
	Número	Fecha	Concepto		

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

PN2/DR-47/29-05-17	429	27-05-17	Complemento a paquete de producción audiovisual para la campaña del Ing. Miguel Ángel Riquelme Solís, incluye: Cobertura en video para la producción y realización de videos para redes y spots para televisión	87,000.00	-Contrato de prestación de servicios -Muestras de los videos producidos -Relación del detalle de la propaganda contratada para redes sociales -Aviso de contratación -Evidencia de pago
--------------------	-----	----------	--	-----------	---

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- El contrato de adquisición de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitado y firmado.
- Las evidencias de los pagos y, en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” o de las transferencias bancarias.
- La relación de los servicios proporcionados por el proveedor y, en su caso, la empresa con la que se contrató la exhibición de los promocionales; las fechas en las que se exhibió la propaganda; las direcciones electrónicas y los dominios en las que se exhibió la propaganda; el valor unitario de cada tipo de propaganda exhibida, desglosando el IVA.
- La muestra de la versión de los spots producidos y de la propaganda exhibida en páginas de internet.
- El aviso de contratación respectivo.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE; 63 y 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la LGPP; 126, 127, 138, 199 numeral 4, inciso d), 241, numeral 1, inciso h), 261 bis, 296, numeral 1, 376 y 379 del RF.

Contestación del sujeto obligado

Al respecto, mediante escrito de respuesta PRI/SFA/036/2017 de dieciocho de julio, el sujeto obligado señaló:

En la póliza PD-47/N2 del SIF se adjunta el contrato de prestación de servicios celebrado, requisitado y firmado, las muestras de los videos producidos, el detalle de la propaganda contratada, así como la evidencia del pago efectuado. En cuanto a la evidencia de pago, ésta se adjuntó tanto a la póliza PD-47/N2, como a la póliza PE-43/N2 en la cual se registró el pago. Se considera necesario indicar que el importe registrado corresponde al complemento del paquete adquirido y reportado en el primer periodo de campaña en la póliza PD-28/N1.

Respecto del aviso de contratación a continuación se presenta el acuse de dicho aviso:

(imagen)

Determinación de la responsable

La autoridad responsable señaló que, de la revisión a la información y documentación presentada por el sujeto obligado, se constató el contrato de prestación de servicios celebrado con el proveedor, la evidencia del pago, las muestras de los videos, el aviso de contratación y la relación detallada de los servicios proporcionados.

Sin embargo, no se detallan en la factura ni en el contrato la cantidad y versiones de spots a producir.

La autoridad responsable, atendiendo al principio de exhaustividad contrastó los spots pautados por el partido para el período de campaña (disponible en el sitio pautas.ine.mx), con las muestras entregadas en las pólizas PD-28/N1 y PD-47/N2.

En este contexto, la autoridad responsable de los doce spots pautados de acuerdo a la página del Instituto, concluyó que el sujeto obligado no demostró el debido reporte del gasto correspondiente a la producción de cinco spots de televisión que fueron pautados, a pesar de contar con la posibilidad de defenderse y presentar la documentación que a su derecho beneficiara ya que el partido fue quien pautó todos los spots cuya producción debía reportarse.

Calificación de los agravios

La Sala Superior considera que los agravios formulados son **fundados**, puesto que la autoridad responsable parte de la idea equivocada de que la póliza comprobada, en la presente conclusión, contempla la elaboración de los videos registrados como spots pautados por el sujeto obligado para el período de campaña.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Aunado a lo anterior, el análisis de los diversos spots pautados de acuerdo a la página del Instituto debió constituir una observación en el correspondiente oficio de errores y omisiones.

Este órgano jurisdiccional considera indispensable que la autoridad administrativa en el desarrollo de las facultades de fiscalización, brinde a los sujetos obligados la oportunidad de aclarar, rectificar y aportar elementos probatorios, sobre las posibles omisiones o errores que la autoridad hubiere advertido en el análisis preliminar de los informes de ingresos y egresos, de manera que, con el otorgamiento y respeto de esa garantía, los sujetos estén en condiciones de subsanar o aclarar las posibles irregularidades, y cancelar cualquier posibilidad de ver afectado el acervo del informante, con la sanción que se le pudiera imponer⁵⁰.

Por tanto, frente al deber de la autoridad electoral de garantizar el derecho de audiencia de los sujetos obligados en los procedimientos de revisión de informes, se encuentra la correlativa carga de éstos de presentar las aclaraciones o rectificaciones, así como los documentos que estime pertinentes para subsanar las observaciones o acreditar la veracidad de sus informes, dentro de los plazos legales.

De esta manera, es importante precisar que la observación realizada por la Unidad Técnica de Fiscalización, en la presente conclusión, consistió únicamente en solicitar el contrato de prestaciones de servicios; las muestras de los videos producidos; la relación del detalle de propaganda contratada para redes sociales; el aviso de contratación, y la evidencia de pago respecto de la póliza PN2/DR-47/29-05/17, información que la propia autoridad reconoce fue justificada con la respuesta al oficio de errores y omisiones.

⁵⁰ Resulta orientadora la tesis XXX/2001 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTOS CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN**. Consultable en: <http://bit.ly/2eMJNzD>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En este sentido, si bien la autoridad responsable cuenta con amplias facultades para realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, ello encuentra la limitante de respetar, en todo momento, el derecho de audiencia.

Dentro de los requisitos que la autoridad administrativa debe satisfacer en los procedimientos de fiscalización, los cuales pueden concluir en la imposición de sanciones a los sujetos obligados, es primordial el ofrecimiento de una etapa para que éstos ofrezcan, desahoguen pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga, con base en los elementos en que el posible afectado justifique los errores y omisiones que, en su caso, incurrió. Esto es, que los posibles afectados puedan conocer directamente los elementos observados por la autoridad fiscalizadora.

De lo contrario, el derecho de audiencia de los sujetos obligados dentro de la revisión de sus ingresos y egresos resultaría inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, sino conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para concluir la actualización de una sanción⁵¹.

En este sentido, si la autoridad responsable en la notificación de errores y omisiones solicitó a la Coalición, el soporte documental de la factura PN2/DR-47/29-05-17, esto es, el contrato de prestación de servicios celebrado con el proveedor, la evidencia del pago, las muestras de los videos, el aviso de contratación y la relación detallada de los servicios proporcionados, y dicha Coalición cumplió aportando tales elementos en su contestación, la autoridad responsable debió tener por atendida la observación.

⁵¹ Resulta ilustrativa la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: **AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA.** Consultable en: <http://bit.ly/2xRVnrx>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

No obstante, si en la especie lo que la responsable estimaba no se encontraba reportado son los cinco videos que obtuvo del pautaado, ante tal situación debió requerirle de manera puntual se justificara el registro del gasto, y exhibiera la documentación soporte de la erogación llevada a cabo.

En efecto, este órgano jurisdiccional reconoce las facultades con las que cuenta la autoridad responsable para ejercer una adecuada, completa y auténtica fiscalización, lo que implica necesariamente el verificar la veracidad y completitud de lo informado por los sujetos obligados, y en su caso, conocer aquellas operaciones no reportadas; lo cual, no exime la obligación de la autoridad responsable de que los posibles afectados puedan conocer directamente los elementos observados.

De ese modo, la autoridad estaba vinculada a solicitar a la Coalición, por medio de la notificación del oficio de errores y omisiones, la información y documentación correspondiente al gasto por edición de los videos pautaados para el período de campaña.

Bajo las consideraciones expuestas, lo procedente es revocar la conclusión 14 Bis, para los siguientes efectos:

La autoridad deberá conceder al sujeto obligado garantía de audiencia, en la que, de forma clara y precisa, le haga saber el gasto o concepto del mismo que estima no está reportado o que carece de la documentación comprobatoria de la erogación efectuada.

Realizado lo anterior, la responsable, en un plazo de **quince días**, contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria, deberá emitir una resolución debidamente fundada y motivada en la que establezca las razones por las cuales pudiese concluir no subsanada la observación y, de ser así, tendrá que justificar el costo a partir de una

matriz de precios objetiva elaborada conforme al Reglamento de Fiscalización.

Ello en el entendido de que no podrá incrementar el monto del costo, ni la sanción, que fueron determinadas por la autoridad en la resolución impugnada, para respetar el principio de *non reformatio in peius*.

VII. Conclusión 15

1. Síntesis de agravios

Los promoventes señalan que la autoridad responsable no motiva ni funda correctamente su actuar en cuanto a la determinación de un descuento por incumplimiento del proveedor por un monto de \$46,400.01, por concepto de la falla de unas pantallas de televisión.

Indebidamente el descuento en la factura fue determinado como una aportación prohibida que constituye un gasto no reportado por la Coalición.

La propia autoridad reconoce que, de la factura correspondiente se advierte una nota que señala un descuento realizado por el proveedor por concepto de falla técnica de una de las pantallas.

Sin embargo, la autoridad indebidamente refirió que, si bien la factura contiene la mención de un descuento, no se presentó evidencia documental referente a la falla de la pantalla o que el proveedor haya aceptado su incumplimiento, por lo que resulta improcedente aplicar un descuento, aunado a que no coincide con el costo unitario de las pantallas.

Ello, pues es posible concluir que el descuento fue producto de un acuerdo de voluntades entre el partido, de conformidad con el contrato respectivo. Tal como sucedió en la realidad, pues el partido proporcionó a la autoridad responsable el contrato celebrado con el proveedor

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

donde de forma expresa, en la Cláusula QUINTA, las partes pactaron aplicar un descuento en caso de algún incumplimiento.

Asimismo, la Coalición no estaba obligada a pagar el total de lo convenido, derivado de un cumplimiento parcial por parte del proveedor, máxime que el Código Civil Federal no establece reglas mediante las cuales se tenga que documentar reclamos entre partes contratantes y el Reglamento de Fiscalización legitima a las partes para convenir descuentos y que las mismas serán procedentes siempre y cuando se haya pactado en el contrato respectivo (artículo 12 del Reglamento de Fiscalización).

2. Marco jurídico

El artículo 121 del Reglamento de Fiscalización precisa que los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:

- a.** Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, así como los ayuntamientos.
- b.** Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal.
- c.** Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal.
- d.** Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- e.** Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.
- f.** Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- g.** Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.
- h.** Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- i.** Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

- j. Las personas morales.
- k. Las organizaciones sociales o adherentes que cada partido declare, nuevas o previamente registradas.
- l. Personas no identificadas.

Asimismo, dicho artículo refiere que, tratándose de bonificaciones o descuentos, derivados de transacciones comerciales, serán procedentes siempre y cuando sean pactados y documentados en la factura y contrato o convenio, al inicio de la operación que le dio origen. Para el caso de bonificaciones, los recursos se deberán devolver mediante transferencia proveniente de la cuenta bancaria del proveedor o prestador de servicio.

3. Consideraciones de la Sala Superior

Esta Sala Superior parte del análisis de los antecedentes que fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable para acreditar la omisión de rechazar una aportación de un ente prohibido, al actualizarse un descuento por \$46,400.01.

Oficio de errores y omisiones

La Unidad Técnica de Fiscalización observó una póliza de gastos que carece de documentación soporte, por lo que, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio de errores y omisiones **INE/UTF/DA/6996/2017** de catorce de mayo, señaló lo siguiente:

Se observaron pólizas de gastos que carecen de documentación soporte, como se muestra en el cuadro:

Póliza	No. de Factura	Proveedor	Descripción de la Póliza	Importe	Documentación Faltante			
					Contrato	Muestra/Fotografía	Hoja Membretada	Informe Pormenorizado
PD-04/N1-04-17	417	Arte Comunicación y Asociados, S.A. de C.V.	6 pantallas (2 de 16 x 4 mts, 2 de 7 x 4 mts, 2 de 2 x 4)	\$232,000.00			x	x

[Ref. (1)]

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Respecto a las pólizas señaladas con (1) en la columna "Ref." del cuadro que antecede, el sujeto obligado también omitió presentar el aviso de contratación correspondiente.

Las pólizas señaladas con (2), corresponden a proveedores no inscritos en el Registro Nacional de Proveedores.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- Los contratos de arrendamiento, compraventa de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.
- La relación pormenorizada de los anuncios en espectaculares.
- Las hojas membretadas anexas a las facturas de los anuncios espectaculares, con los requisitos que establece la normativa.
- La evidencia fotográfica de la publicidad colocada en la vía pública.
- Los avisos de contratación respectivos.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE; 63 y 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la LGPP; 82, numeral 2; 126 y 127, 199, 246, numeral 1, inciso b); 356, numeral 2 y 378 del RF.

Contestación del sujeto obligado

Por escrito PRI/SFA/27/2017 de diecinueve de mayo la Coalición, en lo que interesa, señaló:

A fin de dotar de transparencia respecto de los gastos realizados en campaña por esta coalición, se indica a continuación la póliza contable en el SIF en que se encuentra la documentación soporte omitida:

Póliza	No. de Factura	Proveedor	Descripción de la Póliza	Importe	Documentación Faltante				Documentación presentada en
					Contrato	Muestra/Fotografía	Hoja Membretada	Informe Pormenorizado	
PD-04/N1-04-17	417	Arte Comunicación y Asociados, S.A. de C.V.	6 pantallas (2 de 16 x 4 mts, 2 de 7 x 4 mts, 2 de 2 x 4)	\$232,000.00			x	x	Hoja membretada e Informe pormenorizado en PD-04/04-17

[Ref. (1)]

Adicionalmente, por lo que respecta a los proveedores señalados con (1) en el cuadro de observación, de los cuales supuestamente no se presentó el Aviso de contratación, a continuación de presentan dichos acuses:

- PD-04/N1-04-17, factura 417, Arte Comunicación y Asociados, S.A. de C.V., \$232,000.00. La factura corresponde a la realización de un evento por un importe total de \$579,117.94, dicho gasto por evento incluye las pantallas observadas por un monto de \$232,000.00.

(imagen)

Determinación de la responsable

La autoridad responsable precisó que, del análisis de la factura 417 del proveedor “Arte Comunicación y Asociados, S.A. de C.V.”, se advierte una nota que señala un descuento realizado por concepto de falla técnica de una de las pantallas por un importe de \$46,400.01, razón por la cual no coincide el importe con lo señalado en el contrato de prestación de servicios.

Asimismo, la autoridad precisó que no se presentó evidencia documental de que el partido haya referido la falla de la pantalla o que el proveedor haya aceptado su incumplimiento, por lo que resulta improcedente aplicar un descuento. Aunado a que, el importe del descuento aplicado, no coincide con el costo unitario de las pantallas.

Los artículos 54 de la Ley Electoral y 121 del Reglamento de Fiscalización, prohíben los descuentos otorgados por las personas físicas o morales de carácter mercantil, por tal razón, al omitir rechazar una aportación de un ente prohibido, el sujeto obligado incumplió con lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso i), con relación al 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

Calificación de los agravios

La Sala Superior considera que la pretensión es **fundada**, puesto que la responsable parte de la idea equivocada que, para la procedencia del monto descontado a los recurrentes, resultaba necesario que los mismos documentaran las razones del descuento, pues a su consideración, el contrato y la factura exhibidos por los recurrentes resultaban insuficientes.

En este tenor, contrario a lo señalado por la responsable, en el caso concreto no resultó necesaria la presentación de documentación adicional pues, a partir del análisis conjunto del contrato y la factura, en términos de lo dispuesto en el artículo 121 del Reglamento de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Fiscalización, este órgano jurisdiccional concluye que el monto que amparan tales documentos actualizan el supuesto de que ante una falla técnica de las pantallas objeto de contratación, el proveedor dejaría de cobrar cierta cantidad a los recurrentes.

Lo anterior toda vez que, los descuentos, por su propia naturaleza, consisten en recursos que los partidos políticos dejan de erogar y permanecen en su patrimonio, a partir del beneficio otorgado por los proveedores que brindan un bien y/o servicio, sin que esto implique una disminución en la calidad o términos en que se otorgue lo convenido por las partes.

Ahora bien, a partir de la lectura del dictamen consolidado se advierte que los actores registraron en el SIF una póliza que ampara, entre otros conceptos, las pantallas observadas, presentando como evidencia del gasto la factura⁵² y un contrato; documentación que fue analizada por la responsable⁵³ desde una perspectiva errónea.

Del análisis que la autoridad fiscalizadora realizó al contrato, detectó que los recurrentes y el proveedor sí acordaron la posibilidad de que, ante un incumplimiento, se determine algún ajuste al precio originalmente pactado; adicionalmente, la responsable hizo constar que la factura contiene una nota respecto de “un descuento realizado por el proveedor por concepto de falla técnica de una de las pantallas por un importe de \$46,400.01”.

La responsable procedió a la verificación de la documentación referida, a partir de las características particulares de las pantallas, a efecto de determinar si el “descuento” realizado en beneficio de la entonces Coalición se encontraba acreditado.

⁵² La factura ampara el concepto de 6 pantallas (dos de 16x4 metros; dos de 7x4 metros, y dos de 2x4 metros), por un monto de \$232,000.00.

⁵³ PD-04/N1-04-17 con la factura 417, expedida por Arte Comunicación y Asociados, S.A. de C.V.; la factura corresponde a la realización de un evento por un importe total de \$579,117.94.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

A partir del análisis realizado por la responsable a la factura y contrato registrados en el SIF, esta concluyó que “no coincide el importe señalado en dicha factura con el referido en el contrato de prestación de servicios correspondiente”⁵⁴.

La responsable arribó a la conclusión anterior toda vez que el importe aplicado, no coincide con el costo unitario de las pantallas⁵⁵ pues, en la factura se refiere que deriva de la falla de “una pantalla” sin especificar las dimensiones de la misma, siendo que los costos por pantalla son de \$76,800.00, \$33,600.00 y \$9,600.00, respectivamente.

Derivado de lo anterior, la responsable razonó en el dictamen consolidado que, ante la falta de coincidencia de las cifras (entre el monto del descuento y el monto que corresponde a cada una de las seis pantallas), la documentación registrada en el SIF resultó ineficaz para generar convicción respecto de la procedencia y, en consecuencia, licitud del “descuento”.

En concepto de este órgano jurisdiccional, se encuentra debidamente acreditado en el contrato y la factura el ajuste al precio pactado. En efecto, en la cláusula quinta del contrato el proveedor garantizó a la Coalición la calidad del servicio contratado quedando obligado a tener instalado y en completo funcionamiento los bienes necesarios para el desarrollo del evento objeto del contrato, y ante posibles fallas en el servicio y/o equipo audiovisual el proveedor debía considerar un descuento que se impactaría en la factura.

En este contexto, la falta de coincidencia entre los montos no puede tener el efecto de tornar ilícito lo pactado entre los contratantes, lo cual en observancia del principio de buena fe en las contrataciones impide

⁵⁴ Cláusula QUINTA del contrato, las partes pactaron aplicar un descuento en caso de algún incumplimiento.

⁵⁵ En la foja 86 del Dictamen Consolidado se puede advertir el pronunciamiento de la responsable en el sentido que “... el costo total se obtiene de considerar el costo por metro cuadrado fijado en \$1,200.00 por los 200 metros cuadrados que suman las 6 pantallas de dimensiones diversas, sin embargo el descuento de \$40,000.00 no es posible identificarlo con el valor unitario por pantalla como se demuestra...”

que la operación pueda considerarse como una aportación indebida por parte de una persona moral.

En consecuencia, lo procedente es revocar la conclusión y la sanción impuesta por la responsable, en virtud de la presunta aportación de un ente prohibido.

VIII. Conclusión 18

1. Síntesis de agravios

Los actores señalan que, en el caso específico, sí existe el acervo documental que demuestra el cabal cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización a cargo del sujeto obligado, consistente en el debido reporte de contratación de **seis panorámicos**.

No obstante, el desahogo oportuno de los oficios de errores y omisiones respectivos, en los que se proporcionó la información completa y conducente, la autoridad responsable concluyó que, respecto de los seis anuncios espectaculares, las observaciones no habían quedado atendidas.

En este sentido, los recurrentes individualizan las pólizas en donde fue justificado dicho gasto, asimismo, realizan el comparativo de las direcciones, geo-referenciación y fotografías recabadas por el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos, con la Información aportada al Sistema Integral de Fiscalización por la Coalición.

Los recurrentes reconocen que en algunos panorámicos no corresponde el “arte exhibido” (lona del espectacular), al respecto la observación en el asunto que nos ocupa, a juicio de los actores, solo podría referirse, de ser el caso, únicamente al costo del arte respectivo, pero de ninguna manera al precio de la estructura pues el correspondiente gasto fue oportunamente reportado.

Asimismo, cabe destacar que el Consejo General del Instituto realizó de manera incorrecta la matriz de precios para determinar el costo de los panorámicos, pues razonó de manera dogmática el precio por metro cuadrado. Por ello, es absurdo que la autoridad responsable afirme que los seis panorámicos en cuestión son similares en ubicación a los de la candidatura independiente, cuando ni siquiera los seis panorámicos en cuestión son similares en su ubicación.

2. Marco jurídico

El artículo 319, párrafos 1, 6 y 7 del Reglamento de Fiscalización señala que la Comisión de Fiscalización, a través de la Unidad Técnica realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo monitoreo en espectaculares panorámicos colocados en la vía pública con el objeto de obtener datos que permitan conocer la cantidad, las características y ubicación de los anuncios, tendentes a obtener el voto o promover a los precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular.

Asimismo, el monitoreo se realizará en las principales calles y avenidas en los distritos de mayor urbanidad, debiendo la Unidad Técnica realizar conciliaciones semanales de las muestras o testigos incorporados en el sistema en línea de contabilidad, contra lo detectado y pondrá a disposición del partido, coalición o candidato independiente los resultados.

La Comisión de Fiscalización en el dictamen consolidado que presentó al Consejo General del Instituto, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de Coahuila, precisó que en dicho proceso realizó un monitoreo a nivel estatal, tomando como base los distritos electorales locales.

El calendario autorizado para llevar a cabo el monitoreo fue el siguiente:

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Entidad	Períodos						
	Primer	Segundo	Tercer	Cuarto	Quinto	Sexto	Séptimo
Coahuila	Del 20 al 21 de abril de 2017	Del 25 al 27 de abril de 2017	Del 30 de abril al 4 de mayo de 2017	Del 8 al 10 de mayo de 2017	Del 11 al 13 de mayo de 2017	Del 16 al 17 de mayo de 2017	Del 22 al 28 de mayo de 2017

El monitoreo se documentó con actas circunstanciadas y con testigos recopilados en el sitio de la colocación de la propaganda, los cuales se almacenaron en el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (en adelante "Sistema de Monitoreo"). Los principales datos sobre espectaculares que maneja el sistema son:

- a. ID de registro o número consecutivo de captura;
- b. Período Electoral (precampaña, intercampana o campaña);
- c. Ámbito (federal, local o ambos);
- d. Partido (federal o local), coaliciones y candidatos independientes;
- e. En su caso, cargos a los que va dirigido;
- f. Nombre del o los candidatos;
- g. Entidad, municipio;
- h. Dirección de ubicación (calle, número, colonia, código postal);
- i. Distrito;
- j. Características de los anuncios, y
- k. Geolocalización.

3. Consideraciones de la Sala Superior

Esta Sala Superior parte del análisis de los antecedentes que fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable para acreditar la omisión de reportar gastos por concepto de seis panorámicos.

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización, que establece que la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, a través de la Unidad Técnica realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo monitoreo de anuncios espectaculares y propaganda colocada en vía pública, con

base en el Sistema de Monitoreo; obtuvo muestras de anuncios espectaculares y propaganda colocada en la vía pública en el Estado de Coahuila.

1° oficio de errores y omisiones

Del Sistema de Monitoreo, la autoridad responsable observó en el oficio de errores y omisiones del primer período **INE/UTF/DA-F/6996/17**, propaganda que no fue reportada en el informe, señalando lo siguiente:

Monitoreo de Propaganda y Anuncios Espectaculares en la Vía Pública

18. Derivado del monitoreo se observó propaganda que no fue reportada en el informe, como se muestra en el **Anexo 6**.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado;

- Los comprobantes que amparen todos los gastos efectuados con los requisitos establecidos por la normativa.
- Las evidencias de los pagos y, en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o de las transferencias bancarias.
- Los contratos de arrendamiento, compraventa de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.
- Los avisos de contratación respectivos.

En caso de que correspondan a aportaciones en especie;

- Los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos por la normativa.
- Los contratos de donación o comodato debidamente requisitados y firmados.
- El control de folios que establece el RF.
- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios por cada aportación realizada.
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En todos los casos;

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- El informe con las correcciones respectivas.
- Las hojas membretadas del proveedor donde se detalle para cada uno de los anuncios: la ubicación, su costo, el periodo que permanecieron colocados y los demás requisitos que establece la normativa.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- Resumen en hoja electrónica de cálculo de la información contenida en las hojas membretadas antes señaladas, con los campos establecidos en la normativa.
- Informe pormenorizado de toda contratación hecha con empresas dedicadas a la renta de espacios y colocación de anuncios espectaculares en la vía pública.
- La evidencia fotográfica de la publicidad colocada en la vía pública.
- En caso de propaganda en bardas y muros, la relación que detalle la ubicación y las medidas de las bardas y muros utilizados para la pinta de propaganda electoral, los costos asociados, las autorizaciones y el detalle de los materiales y mano de obra utilizados, y los sujetos obligados beneficiados.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e), de la LGIPE; 55, numeral 1, y 56, numerales 3, 4 y 5, 63 y 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la LGPP; 33, numeral 1, inciso i), 46, 126, 127, 205, 207 numeral 1, inciso c), 208, 209, 210, 216, 223, numeral 6, incisos b), h) e) i) y 241, numeral 1, inciso h) del RF.

La Unidad Técnica de Fiscalización, en lo que interesa, señaló en el Anexo 6 del oficio de errores y omisiones, el siguiente espectacular:

Partido	Cargo	Candidato	Entidad	Municipio	Distritos locales	Colonia
Coa Por Un Coahuila Seguro	Gobernador	Miguel Riquelme	Coahuila de Zaragoza	Torreón	Distrito XI	Felipe Ángeles

Número	Calle	Código Postal	Entre calle	Y calle	Referencia	Tipo de anuncio
4478	4 BOULEVARD REVOLUCIÓN	27265	NORUEGA	DE LA PEPENA	FRENTE A POLLO LOCO	PANORÁMICOS

Ancho	Alto	M2 totales	Lema / versión	Fecha de encuesta	Ref.
12	7	84	MENOS POLITICA MÁS CARACTER	21/04/2017	2

Contestación del sujeto obligado

Mediante respuesta PRI/SFA/27/2017 de diecinueve de mayo, el sujeto obligado precisó:

De análisis minucioso al Anexo 6 presentado por la autoridad electoral se determinó lo siguiente:

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- 37 espectaculares observados son reportados en el segundo mes de campaña, por lo que dentro de la documentación soporte del segundo y último informe de campaña se puede localizar todo lo concerniente al gasto.
- 18 muros corresponden a propaganda institucional de otras entidades políticas, y no tienen relación o aportan un beneficio para algún candidato de la coalición que represento, por tanto, esta coalición no tiene la obligación de reportar el gasto identificado por esa autoridad electoral.
- Se identificaron 12 espectaculares que fueron reportados en el SIF en el primer período de campaña, se indica la póliza contable en que se realizó el registro contable.
- La propaganda identificada con el ID de encuesta 131688 y 131706 es exactamente la misma, se indica que el gasto se reporta en el segundo mes de campaña.
- 119 bardas fueron reportadas en la póliza PD-23/04-17, del proveedor Net power, S.A. de C.V.
- 4 bardas serán reportadas en el segundo mes de campaña, en su momento se podrá localizar en el SIF tanto el registro contable del gasto como el soporte documental correspondiente.

Respecto al espectacular cuestionado, es importante referir que en el anexo a la respuesta el sujeto obligado señaló: “Éste gasto se reporta en 2° mes de campaña”.

Determinación de la responsable (1° período)

Por lo que hace al primer período, la autoridad responsable señaló que al omitir reportar gastos por concepto de **1 panorámico** y 2 muros, por un importe valuado en \$105,183.45, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

2° oficio de errores y omisiones

Derivado del monitoreo se observó propaganda que no fue reportada en el informe correspondiente al segundo período. Con la finalidad de garantizar el derecho de audiencia la autoridad notificó el oficio de errores y omisiones **INE/UTF/DA-F/10104/2017** de trece de junio, en el cual señaló:

Monitoreo de propaganda y anuncios espectaculares en la vía pública

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

23. Derivado del monitoreo se observó propaganda que no fue reportada en el informe, como se muestra en el **Anexo 5**.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado;

- Los comprobantes que amparen todos los gastos efectuados con los requisitos establecidos por la normativa.
- Las evidencias de los pagos y, en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” o de las transferencias bancarias.
- Los contratos de arrendamiento, compraventa de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.
- Los avisos de contratación respectivos.

En caso de que correspondan a aportaciones en especie;

- Los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos por la normativa.
- Los contratos de donación o comodato debidamente requisitados y firmados.
- El control de folios que establece el RF.
- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios por cada aportación realizada.
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En todos los casos;

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- El informe con las correcciones respectivas.
- Las hojas membretadas del proveedor donde se detalle para cada uno de los anuncios: la ubicación, su costo, el periodo que permanecieron colocados y los demás requisitos que establece la normativa.
- Resumen en hoja gelectrónica de cálculo de la información contenida en las hojas membretadas antes señaladas, con los campos establecidos en la normativa.
- Informe pormenorizado de toda contratación hecha con empresas dedicadas a la renta de espacios y colocación de anuncios espectaculares en la vía pública.
- La evidencia fotográfica de la publicidad colocada en la vía pública.
- En caso de propaganda en bardas y muros, la relación que detalle la ubicación y las medidas de las bardas y muros utilizados para la pinta de propaganda electoral, los costos asociados, las autorizaciones y el detalle de los materiales y mano de obra utilizados, y los sujetos obligados beneficiados.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e), de la LGIPE; 55, numeral 1, y 56, numerales 3, 4 y 5, 63 y 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la LGPP; 33,

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

numeral 1, inciso i), 46, 126, 127, 205, 207 numeral 1, inciso c), 208, 209, 210, 216, 223, numeral 6, incisos b), h) e) i) y 241, numeral 1, inciso h) del RF.

La Unidad Técnica de Fiscalización, en lo que interesa, señaló en el Anexo 5 del oficio de errores y omisiones, los siguientes cinco espectaculares:

Municipio	Ubicación	N°	C.P.	Entre calle	Y calle	Referencia	Ancho	Alto	M2	Fecha de encuesta	ID encuesta	Ticket
Saltillo	EMILIO CASTELAR&SAN RAMÓN AMPLIACIÓN&25.4 13192749023438&-100.9778060913086	S/N	25020	Castelar	Pérez Treviño	Frente centro de justicia	12	8	96	2017-05-25T16:06:00	23789	23763
Saltillo	LOS ADOBES&LOS ADOBES&25.43975 6393432617&-100.97541809082031	S/N	25280	La Fragua	Blvd. Nazario Ortiz Garza	A un lado Oxxo	8	4	32	2017-05-25T13:17:00	23614	23588
Torreón	EL FRESNO,BOULEVARD INDEPENDENCIA	3890 OTE	27016	Francisco de Figueroa	Santa Teresa De Jesús	Plaza Cristal frente a hotel Fresno Galerías	15	10	150	02/05/2017	142201	66093
San Juan de Sabinas	SAN JUAN DE SABINAS CARRETERA 53	S/N	26900	Sin nombre	Sin Nombre	Frente al CECYTEC	12	5	60	02/05/2017	142242	66097
Torreón	EX HACIENDA LOS ÁNGELES,SALTILLO 400	800	27260	Boulevard Revolución	Calle sin nombre	Instituto Estatal de Educación para Adultos	15	10	150	02/05/2017	142392	66125

Contestación del sujeto obligado

Mediante respuesta PRI/SFA/036/2017 de dieciocho de junio, el sujeto obligado precisó:

A fin de dotar de plena certeza y transparencia en cuanto a los gastos reportados de campaña, se presenta como Documentación adjunta al Informe el Apartado 1, en el cual se indica en la Columna Aclaración la póliza contable del SIF en la que se reporta cada uno de los gastos observados.

Asimismo, en el Apartado 1 que el sujeto obligado proporciona, respecto a los cinco panorámicos observados en el segundo oficio de errores y omisiones, señala como aclaración la siguiente: "Lona reportada en PD-62/N2 del proveedor Arte y publicidad múltiple, S.A. de C.V. con factura 2489".

Determinación de la responsable (2° período)

La responsable, en lo que interesa acreditó que, si bien el sujeto obligado manifestó que los gastos fueron registrados en la contabilidad,

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

del análisis y cotejo de las pólizas señalados, no se encontraron elementos que vincularan el gasto con la propaganda observada, por lo cual la observación no quedó atendida.

Al omitir reportar gastos por concepto de **5 panorámicos** y 9 muros, por un importe valuado en \$553,333.58, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Calificación de los agravios

La Sala Superior considera que los agravios resultan **inoperantes**, toda vez que el sujeto obligado pretende perfeccionar y aportar pruebas adicionales ante este órgano jurisdiccional, con las cuales sustenta la comprobación del gasto de los seis panorámicos cuestionados. Lo anterior, puesto que ante la autoridad responsable durante el proceso de fiscalización y, en concreto, al dar contestación a los oficios de errores y omisiones precisó información diversa a la aportada ante este Tribunal Electoral.

Cabe señalar que, con relación a los actos privativos de derechos, el párrafo segundo, del artículo 14 de la Constitución Federal establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido que las formalidades esenciales del procedimiento son las que resultan

necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación⁵⁶.

En este sentido, la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en todo juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: **(i)** la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; **(ii)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **(iii)** la oportunidad de alegar, y **(iv)** el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

La Sala Superior ha considerado que la autoridad administrativa respeta la garantía de audiencia en el procedimiento que regula la presentación y revisión de los informes, entre estos, el de campaña, cuando concurren los siguientes elementos:

1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad;
2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno;

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**. Consultable en: <http://bit.ly/2xOV86Q>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y
4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses⁵⁷.

Ahora bien, esta Sala Superior expone, en esencia, las pruebas aportadas por el sujeto obligado durante la sustanciación del procedimiento de fiscalización, en contraste con las alegadas en los escritos de demanda motivo de los presentes medios de impugnación.

Espectacular precisado por la autoridad	Contestación al oficio de errores y omisiones	Pruebas aportadas en los escritos de demanda
Boulevard Revolución	Éste gasto se reporta en 2° mes de campaña	Póliza de Diario 24 del segundo período; contrato; ubicación y medidas; factura MT56023 expedida por Impactos Frecuencia y Cobertura en Medios S.A. de C.V., y archivo “Muestra completa en hoja membretada Pool 35 Espectaculares.pdf”, en el que puede apreciarse la muestra fotográfica del espectacular identificado con el número 008-00111-2
Emilio Castelar	Lona reportada en PD-62/N2 del proveedor Arte y publicidad múltiple, S.A. de C.V. con factura 2489	Póliza de Diario 5 del segundo período; contrato; ubicación y medidas; factura MT55575 expedida por Impactos Frecuencia y Cobertura en Medios S.A. de C.V., y archivo “Muestras MT55575 IFC.pdf”, en el que puede apreciarse la muestra fotográfica del espectacular identificado con el número 001-00730-2
Los Adobes	Lona reportada en PD-62/N2 del proveedor Arte y publicidad múltiple, S.A. de C.V. con factura 2489	Póliza de Diario 5 del segundo período; contrato; ubicación y medidas; factura MT55575 expedida por Impactos Frecuencia y Cobertura en Medios S.A. de C.V., y archivo “Muestras MT55575 IFC.pdf”, en el que puede apreciarse la muestra fotográfica del espectacular identificado con el número 001-00775-1

⁵⁷ Jurisprudencia 2/2002 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.** Consultable en: <http://bit.ly/2xOWkqV>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Espectacular precisado por la autoridad	Contestación al oficio de errores y omisiones	Pruebas aportadas en los escritos de demanda
El Fresno, Boulevard Independencia	Lona reportada en PD-62/N2 del proveedor Arte y publicidad múltiple, S.A. de C.V. con factura 2489	Póliza de Diario 24 del segundo período; contrato; ubicación y medidas; factura MT56023 expedida por Impactos Frecuencia y Cobertura en Medios S.A. de C.V., y archivo “Muestra completa en hoja membretada Pool 35 Espectaculares.pdf”, en el que puede apreciarse la muestra fotográfica del espectacular identificado con el número 008-00063-2
San Juan de Sabinas, Carretera 53	Lona reportada en PD-62/N2 del proveedor Arte y publicidad múltiple, S.A. de C.V. con factura 2489	Póliza de Diario 8 del primer período; contrato; ubicación y medidas; factura C folio 27, expedida por Creativos Publicidad Visual S.A. de C.V., y archivo “Muestras Creativos 94 espectaculares.pdf”, en el que puede apreciarse la muestra fotográfica del espectacular identificado Asimismo, se presenta un testimonio notarial denominado “Acta fuera de protocolo No. 29”
Ex Hacienda Los Ángeles	Lona reportada en PD-62/N2 del proveedor Arte y publicidad múltiple, S.A. de C.V. con factura 2489	Póliza de Diario 24 del segundo período; contrato; ubicación y medidas; factura MT56023 expedida por Impactos Frecuencia y Cobertura en Medios S.A. de C.V., y archivo “Muestra completa en hoja membretada Pool 35 Espectaculares.pdf”, en el que puede apreciarse la muestra fotográfica del espectacular identificado con el número 008-0037-1

De esta manera, la Sala Superior constata que, durante el proceso de fiscalización, en el cual la autoridad responsable respetó el derecho de audiencia, el sujeto obligado fue omiso en presentar la documentación que de manera eficaz constatará la existencia y comprobación del gasto respecto de los seis espectaculares cuestionados.

Con base en el artículo 290 del Reglamento de Fiscalización es posible afirmar que los plazos relativos a la entrega de documentación comprobatoria y aquella que los partidos, coaliciones o candidatos independientes proporcionen para subsanar errores u omisiones, son

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

definitivos. Asimismo, los partidos, coaliciones y candidatos independientes, no podrán entregar alcances a prórrogas fuera de los plazos legalmente establecidos.

Si bien es cierto que los escritos de demanda aportan diversos anexos, muchos de los cuales contienen, entre otros, pólizas, contratos y muestras fotográficas, con los que pretende en vía de aclaración indicar que los espectaculares se encuentran registrados en el Sistema de Información Financiero, lo cierto es que para esta Sala Superior no realizó tales manifestaciones en el momento oportuno de la fiscalización, por lo que la autoridad responsable no se encontró en aptitud de revisar y aclarar los puntos disidentes, contrastando de forma específica todo el material probatorio de las conclusiones controvertidas, derivado del monitoreo, con las muestras, ubicaciones, artes, temporalidad, pólizas y las facturas que aduce aportó como sujeto obligado.

En ese tenor, no es posible que los actores aspiren a que esta autoridad jurisdiccional efectuó dicho contraste.

Además, parten de la premisa equívoca de que en sede jurisdiccional es viable aducir **aclaraciones adicionales** a las que fueron referidas a la autoridad responsable en el procedimiento de revisión de informes de campaña, pues el momento oportuno para presentar las aclaraciones o rectificaciones que el sujeto considere pertinentes es dentro del plazo de cinco días contados a partir de la notificación del oficio de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, de conformidad con el artículo 80, párrafo 1, inciso d), fracción III de la Ley de Partidos.

Debe señalarse que esta autoridad judicial no se enfoca a analizar aclaraciones y realizar funciones de auditoría y conciliación de documentación como si fuera en primera instancia, sino a que previa presentación de la demanda, estudio de los agravios y adecuado

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

ofrecimiento de pruebas, verifica que las etapas del procedimiento de revisión de informes de campaña se hubieran cumplido, y el resultado de dicha revisión (dictamen consolidado y resolución) se hubiera ajustado a derecho, esto a la luz del cumplimiento de obligaciones de los sujetos compelidos a ello, los mecanismos de control implementados por la autoridad fiscalizadora, previstos en la normatividad, y del registro e intercambio de información que la normatividad electoral prevé en garantía del derecho de audiencia.

El procedimiento de revisión de informes está soportado en facultades de verificación originaria de operaciones y obligaciones en materia de fiscalización que tiene la autoridad administrativa electoral, quien como resultado emite un dictamen consolidado y resolución, los cuales gozan de presunción de legalidad, al incluir el procedimiento respectivo etapas relativas para el análisis y demostración del cumplimiento de obligaciones de los sujetos fiscalizados y la salvaguarda del derecho de audiencia.

Por tanto, de forma alguna es viable atender cuestiones adicionales, como lo pretenden los actores.

Finalmente, es **inoperante** el agravio formulado en el sentido que la responsable no elaboró correctamente la matriz de precios pues, a su consideración, los seis panorámicos en cuestión son similares en ubicación a los de la candidatura independiente, cuando ni siquiera los seis panorámicos son similares en su ubicación.

Tal calificativa atiende a que, los apelantes no combaten frontalmente los registros contables utilizados por la responsable para determinar el costo, ni especifican las razones por las cuales las características de los registros utilizados no resultan comparables con los gastos que la Coalición dejó de reportar en el SIF.

IX. Conclusiones 22 y 23

1. Síntesis de agravios

**Constitucionalidad del artículo 79, párrafo 1, inciso a),
fracción V de la Ley de Partidos, en relación a la indebida
contabilización de gastos de intercampaña**

Para la Coalición considerar como gasto de campaña propaganda erogada y reportada en el periodo de precampaña, por el simple hecho de que la misma permanezca en la vía pública una vez concluido dicho periodo, aun cuando ni siquiera ha iniciado la etapa de campañas electorales, resulta desproporcional, ya que el gasto ya fue reportado y computado para efectos del tope de gastos de precampaña, aunado a que fue retirado antes del inicio del periodo de campaña.

Asimismo, menciona que si bien el incumplimiento de las normas relativas debe derivar en sanciones, lo cierto es que no existe razón jurídica alguna para computar las erogaciones relativas al tope de gasto de las campañas electorales. Además, la norma controvertida no establece temporalidad alguna.

En la demanda precisa que: (i) la excesiva consecuencia establecida en la norma es innecesaria e injustificada, al existir alternativas normativas más aptas para prevenir el indebido uso de los recursos y la reincidencia en la conducta, como lo es el establecimiento de multas; (ii) al establecer una consecuencia jurídica excesiva, no resulta estrictamente necesaria para conseguir esa finalidad, y (iii) una consecuencia irracional y excesiva, propicia todo lo contrario, pues la norma incurre en una violación directa al artículo 22 de la Constitución Federal, que garantiza la no intervención excesiva de la autoridad y el abuso del *ius puniendi* del Estado.

La sanción debe estar descrita de forma clara y no debe dar lugar a interpretación, situación que no acontece en el caso concreto.

Contabilización del gasto al haberse retirado la propaganda de intercampaña antes del inicio del periodo de campaña

Para la Coalición la simple afirmación de que la propaganda no retirada, una vez concluido el periodo de precampaña, será considerada como gasto de campaña, es demasiado imprecisa para justificar por sí sola la consecuencia jurídica, pues puede darse el caso de que no sea retirada concluido el periodo de precampaña, pero haya sido retirada antes del periodo de campaña, por lo que la misma no reporta ningún beneficio durante este último periodo.

Motivación y valoración de pruebas en vulneración al principio de presunción de inocencia

En el caso concreto la autoridad fiscalizadora violó el principio de presunción de inocencia, pues derivado de la aplicación del artículo mencionado (el cual es inconstitucional), determinó que el simple hecho de que el gasto señalado reportara un beneficio a los candidatos durante la etapa de precampaña y no obstante que el mismo fuera reportado adecuadamente, se actualizó un beneficio económico en el periodo de campaña.

Esto es, la autoridad no probó ni motivo por qué se reportó un beneficio para los candidatos en la etapa de campaña. Además, hizo caso omiso de las manifestaciones hechas, referentes a que la propaganda fue retirada antes del inicio del periodo de campaña.

2. Consideraciones de la Sala Superior

Conclusión 22

La conclusión tiene como origen el monitoreo en que se observó propaganda que no fue reportada en el informe.

1° oficio de errores y omisiones

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación fue notificada a la Coalición mediante el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA-F/6996/17 de catorce de mayo, en el módulo de notificaciones electrónicas del SIF.

Contestación del sujeto obligado

Mediante escrito PRI/SFA/27/2017, recibido el diecinueve de mayo, el sujeto obligado manifestó que:

Finalmente, a fin de responder satisfactoriamente respecto de la propaganda localizada en el periodo de intercampaña, se indica que las 9 bardas localizadas por esa autoridad electoral, corresponden a un gasto de precampaña que fue reportado en tiempo y forma a través del SIF en la póliza PD-27/02-17. El Servicio fue prestado por el proveedor Net power, S.A. de C.V., quien tuvo a su cargo la pinta de bardas (mano de obra), la compra de materiales utilizados y finalmente fue responsable del blanqueo de todas las bardas que elaboro en precampaña. Es decir, el **proveedor se comprometió a retirar la propaganda elaborada una vez terminada la precampaña sin embargo, la autoridad debe entender que no es posible realizar un blanqueo en un solo día debido a la extensión territorial del estado de Coahuila.** No obstante, el proveedor informó en el mes de marzo que ya había terminado de blanquear todas las bardas correspondientes [...].

Determinación de la responsable

El sujeto obligado argumentó que el gasto por la propaganda referida se encuentra reportado en el informe de precampaña, mediante la póliza PD-27/02-17 y que debido a la extensión territorial del Estado de Coahuila no es posible realizar un blanqueo de todas las bardas que elaboró en precampaña en un solo día; sin embargo, la normativa señala que se beneficia a una campaña cuando se coloca propaganda de cualquier tipo en un determinado ámbito geográfico.

La autoridad fiscalizadora indicó en el dictamen consolidado que el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción V de la Ley de Partidos, establece que toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen,

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.

Por tanto, la ley en comento establece la obligación a los sujetos obligados de registrar los gastos de propaganda que permanecen en el tiempo y por ende benefician a los candidatos durante la etapa de precampaña; por lo que no obstante que se hayan registrado en la contabilidad de los gastos de precampaña, al actualizarse un beneficio económico a las campañas electorales, se tiene la obligación de reconocer y registrar el gasto a la campaña; así como cuantificar dicho costo al tope correspondiente.

Considerando que la propaganda referida se exhibió durante el periodo de intercampaña y campaña, aporta un beneficio al candidato, por lo que el gasto debió ser reportado en el informe de campaña correspondiente, por lo tanto, la observación no quedó atendida.

Derivado de lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización procedió a cuantificar el gasto no reportado.

Para efectos de cuantificar el gasto no reportado por el sujeto obligado en beneficio de su candidato, la Unidad Técnica de Fiscalización utilizó el mismo costo que por concepto de pintura de bardas fue registrado en la póliza PD-27/02-17, correspondiente al periodo de precampaña.

Id Contabilidad	Sujeto Obligado	Factura	Proveedor	Concepto	Unidad de Medida	Costo unitario promedio
16249	Partido Revolucionario Institucional	A539	Net Power, S.A. de C.V.	Pintura y mano de obra de pintura de bardas (300 trabajos con un costo total de \$135,000.00)	Diferentes dimensiones	\$450.00

Una vez obtenido el costo unitario promedio, se procedió a valuar el importe no registrado.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Candidato	Tipo de propaganda	Unidades	Costo unitario promedio	Importe total \$	Importe registrado \$	Importe del gasto no reportado \$
Miguel Ángel Riquelme Solís	Barda	9	450.00	4,050.00	0.00	4,050.00

Al omitir reportar gastos por concepto de 9 bardas por un importe valuado en \$4,050.00, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Las bardas omitidas se identifican a continuación:

ID ENCUESTA	TICKET	CANDIDATO	MUNICIPIO	DISTRITOS LOCALES	COLONIA	NUMERO	CALLE	C.P	ENTRE CALLE	Y CALLE	REFERENCIA	TIPO DE ANUNCIO	LEMA/ VERSIÓN
126746	54874	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XIV	MIRASIERRA	911	CALLE 8	25016	CALLE 29	BOULEVARD MIRA SIERRA	AUN LADO DE SUPER CARNES LA QUINTA	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
126760	54876	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XIV	MIRASIERRA	SN	BLVD MIRASIERRA	25016	10	12	A UN LADO DE UN OXXO EN TERRENO VALDIO	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
126761	54876	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XIV	MIRASIERRA 1A. ETAPA	SN	BLVD. MIRASIERRA	25016	RIO GRIJALVA	RIO USUMACINTA	FRENTE A GASOLINERA	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
126762	54876	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XIV	NUEVO MIRASIERRA	SN	ALDAMA	25016	PROL. FRANCISCO ORTIZ	CABORCA	CONTRA ESQUINA DE UN OXXO	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
126766	54876	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XIV	MAGISTERIO	SIN NUMERO	BLVD ANTONIO CÁRDENAS	25034	PROFESOR MARIA DE JESUS	PROFESOR ESTANISLAO	ENFRENTE DE LA CABAÑA DE CARLOS	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
126780	54879	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XIV	MIRASIERRA SEGUNDA ETAPA	SIN NUMERO	14	25017	29	27	CERCA DE ESCUELA HUMBERTO MOREIRA	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
126781	54879	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XVI	COLONIA SAN VICENTE	SN NUMERO	SAN ALBERTO	25023	SAN SALVADOR	SAN BERNARDINO	PLAZA A UN COSTADO	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
126782	54879	MIGUEL RIQUELME	SALTILLO	DISTRITO XV	FRACC BUROCRATAS DEL ESTADO	1206	GILBERTO CORTES	25048	ALFONSO CARRILLO GOBUCICA	ABASOLO	EN EL GIMNASIO JHONNY GYM	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDE
131906	56052	MIGUEL RIQUELME	GENERAL CEPEDA	DISTRITO XII	ENTRADA A GENERAL CEPEDA	SIN NUMERO	GENERAL CEPEDA	25950	GENERAL CEPEDA	VENUSTIANO CARRANZA	A LA ENTRADA DE GENERAL CEPEDA	MUROS	A COAHUILA LO QUE LE CORRESPONDA

En consecuencia, la autoridad responsable determinó que al omitir reportar gastos por concepto de 9 bardas, por un importe valuado en \$4,050.00, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Conclusión 23

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Esta conclusión tiene su origen en que el veintiséis de abril, el Consejo General del Instituto aprobó la resolución INE/CG125/2017⁵⁸ respecto del procedimiento en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Revolucionario Institucional y su otrora precandidato al cargo de gobernador en el Estado de Coahuila, identificado como INE/Q-COF-UTF/39/2017/COAH⁵⁹, en la cual en su resolutivo segundo se ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización dar seguimiento al Informe de Campaña de dicho candidato⁶⁰.

Con fundamento en el artículo 36, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, la autoridad responsable revisó el informe de campaña del candidato a Gobernador, para verificar si fueron reportados los gastos correspondientes a tres anuncios espectaculares y una barda que contenían propaganda de precampaña del otrora precandidato, los cuales permanecieron exhibidos durante un periodo posterior al permitido para ello, los cuales se detallan a continuación:

Núm.	Tipo de propaganda	Domicilio	Anexo de oficio	Anexo de dictamen
1	Anuncio Espectacular	Periférico Luis Echeverría Álvarez y Boulevard Hidalgo	9	11
2	Anuncio Espectacular	Boulevard Fundadores altura de la Joroba de Fundadores		

⁵⁸ Este procedimiento tuvo como origen una queja presentada el once de marzo del año en curso por el partido político MORENA en contra del PRI y su otrora precandidato Miguel Ángel Riquelme Solís al cargo de Gobernador en el Estado de Coahuila de Zaragoza, en virtud que al haber acabado la etapa de precampaña a la fecha de la queja se encontraban aún exhibidos veintiún anuncios espectaculares visibles con las leyendas partidistas, así como propuesta y la mención de precandidato a gobernador Miguel Ángel Riquelme Solís y una pinta de barda.

⁵⁹ En la resolución se hizo alusión a que en el expediente existe información proporcionada por el Instituto Electoral de Coahuila, de la cual se advierte que el Acta Circunstanciada con el número de folio 098 levantada los días 9 y 10 de marzo de 2017, dentro del procedimiento identificado con el expediente DEAJ/PES/023/2017 en la que se hace constar la exhibición de tres espectaculares 1 pinta de barda (referenciados en la resolución como 15, 16, 17 y 22) que contienen propaganda alusiva a la precampaña de Miguel Ángel Riquelme Solís, fuera del periodo permitido (20 de enero al 28 de febrero). También se subrayó que mediante el acuerdo IEC/CG/063/2016 de treinta de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General de Coahuila aprobó el "Acuerdo de fechas relevantes para el proceso electoral ordinario 2016-2017, del cual se advierte que el periodo de precampaña para el cargo de gobernador en el Estado de Coahuila comprendió del veinte de enero al veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.

⁶⁰ En la resolución se determinó que al permanecer exhibida en la vía pública tres espectaculares y una barda que contenían propaganda de precampaña, durante el periodo posterior al permitido para ello, se actualizó el supuesto previsto en el artículo 79, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos por lo que el Consejo General ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización, dar seguimiento en el marco de la revisión del Informe de Campaña de Miguel Ángel Riquelme Solís, a efecto de que sea considerada en su informe de campaña.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Núm.	Tipo de propaganda	Domicilio	Anexo de oficio	Anexo de dictamen
3	Anuncio Espectacular	Boulevard Pape altura Libramiento Carlos Salinas de Gortari rumbo a Hermanas		
4	Barda	Carretera 57 altura frente al Hotel Express Inn		

De la revisión a los registros contables reportados en el SIF realizados por el candidato, la Unidad Técnica de Fiscalización advirtió que omitió reportar los gastos referidos.

2° oficio de errores y omisiones

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia la observación citada fue notificada por la Unidad Técnica de Fiscalización mediante el oficio de errores y omisiones **INE/UTF/DA-F/10104/2017** de trece de junio.

Contestación del sujeto obligado

Con escrito de respuesta núm. PRI/SFA/036/2017, recibido el dieciocho de junio, el sujeto obligado manifestó lo siguiente:

[...] Respecto de la observación relativa a 3 muros y 1 espectacular que no fueron retirados por los proveedores en el periodo posterior a la precampaña, se reitera que en la contestación realizada al oficio INE/Q-COF-UTF/39/2017/COAH, se indicó a esa autoridad electoral las pólizas contables de precampaña en que fueron registrados dichos gastos, mismas que se señalan nuevamente:

Núm.	Tipo de propaganda	Domicilio	Póliza contable SIF
1	Anuncio Espectacular	Periférico Luis Echeverría Álvarez y Boulevard Hidalgo	PD-48/N1-03-17
2	Anuncio Espectacular	Boulevard Fundadores altura de la Joroba de Fundadores	PD-48/N1-03-17
3	Anuncio Espectacular	Boulevard Pape altura Libramiento Carlos Salinas de Gortari rumbo a Hermanas	PD-09/N1-03-17
4	Barda	Carretera 57 altura frente al Hotel Express Inn	PD-27/N1-03-17

Al respecto, como se puede verificar en los contratos presentados dentro de la documentación adjunta a las pólizas antes señaladas, se pactó que los proveedores serían responsables del retiro de la propaganda correspondiente. Lo anterior, debido a que el **Partido Revolucionario Institucional no cuenta con personal suficiente para recorrer el estado y retirar la propaganda que coloquen los proveedores. Por lo tanto, el servicio de retiro es proporcionado por cada proveedor, con su personal y en el área geográfica en que prestan el servicio [...].**

Determinación de la responsable

La autoridad responsable en el dictamen consolidado indicó que si bien el sujeto obligado argumentó que el gasto por la propaganda referida se encuentra reportado en el informe de precampaña, y que pactó que los proveedores serían responsables del retiro de la misma, debido a que no cuenta con personal suficiente para recorrer el estado y retirarla; la normativa es clara en señalar que los partidos están obligados a retirar la propaganda electoral de precampaña de sus entonces precandidatos, por lo menos tres días antes de la fecha de inicio de registro de candidatos; por tal razón, la observación no quedó atendida.

Derivado de lo anterior, la Unidad Técnica procedió a cuantificar el valor del gasto no reportado, para lo cual utilizó el mismo costo que por concepto de anuncios espectaculares y pinta de bardas fue registrado en las pólizas PD-48/N1-03-17, PD-09/N1-03-17 y PD-27/N1-03-17, correspondientes al periodo de precampaña.

Id Contabilidad	Sujeto Obligado	Póliza	Factura	Proveedor	Concepto	Unidad de medida	Costo
16249	Partido Revolucionario Institucional	PD-48/N1-03-17	MT53616	Impactos Frecuencia y Cobertura en Medios, S.A. de C.V.	2 espectaculares (Luis Echeverría y Boulevard Fundadores)	12.9x7.3m 12.9x7.2m	23,200.00
16249	Partido Revolucionario Institucional	PD-09/N1-03-17	C5	Creativos Publicidad Visual, S.A. de C.V.	1 espectacular (Boulevard Pape)	15x4m	9,000.00
16249	Partido Revolucionario Institucional	PD-27/N1-03-17	A539	Net Power, S.A. de C.V.	Pintura y mano de obra de pinta de bardas (300 trabajos con un costo total de \$135,000.00)	Diferentes dimensiones	450.00 (promedio)

Una vez obtenido el costo unitario promedio, se procedió a valuar el importe no registrado de la forma siguiente.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Candidato	Tipo de propaganda	Unidades	Importe total	Importe registrado	Importe del gasto no reportado
Miguel Ángel Riquelme Solís	Espectaculares	3	32,200.00	0.00	32,200.00
Miguel Ángel Riquelme Solís	Bardas	1	450.00	0.00	450.00
Total					32,650.00

En consecuencia, al omitir reportar gastos por concepto de tres espectaculares y una barda por un importe valuando en \$32,650.00, la Coalición incumplió con lo dispuesto en los artículos 79 numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Calificación de los agravios**Constitucionalidad del artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción V de la Ley de Partidos, en relación a la indebida contabilización de gastos de intercampaña**

A efecto de estudiar los disensos del actor debe tenerse presente que la Ley de Partidos fue creada en cumplimiento a lo señalado en el artículo segundo transitorio, fracción I, del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el cual se determinó entre otras cuestiones, la obligación para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley General que regule los partidos políticos nacionales y locales. Esto significa que, formalmente la Ley de Partidos fue creada conforme al procedimiento previsto en la Norma Fundamental, circunstancia que, en un primer momento hacen presumir su constitucionalidad, además que las disposiciones que en ella se contienen gozan del principio de conservación del derecho, tal como se explica a continuación.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

El principio de conservación del derecho⁶¹ procura la permanencia del derecho infraconstitucional, primordialmente la ley. Ello se debe a que ésta aparece revestida de una especial dignidad como consecuencia de su aprobación por el órgano del Estado que está en la mejor posición institucional para expresar la voluntad popular: el Poder Legislativo elegido periódicamente por sufragio universal.

Este principio está directamente relacionado con las exigencias derivadas de la seguridad jurídica y de la necesidad de impedir vacíos normativos. A este respecto, no tiene que ser determinante la voluntad subjetiva del legislador, más bien se trata de mantener el máximo de aquello que él ha querido. Por tanto, antes de que una ley sea declarada inconstitucional, el juez que efectúa el examen tiene el deber de buscar en la vía interpretativa una concordancia de dicha ley con la Constitución.

Pero el esfuerzo interpretativo por salvar la constitucionalidad de la ley, y la idea de que solo se procederá a su invalidación como último recurso, no se puede entender en el sentido de que el mantenimiento de una disposición permita lesionar la Constitución, ya que cuando no hay duda acerca de cuál es la norma que el legislador quiso expresar en el texto legal, y esa norma es incompatible con la Constitución, el juez constitucional debe emitir una sentencia que declare su invalidez, garantizando así el orden elemental que anima al sistema jurídico, en donde la Constitución tiene una prevalencia jerárquica con respecto al resto de las normas jurídicas.

Ahora bien, cuando el planteamiento alude a la inaplicación de una porción normativa, en sintonía con el principio de conservación del derecho, se encuentra el principio de interpretación conforme a la Constitución. Ello porque decidir sobre la inaplicación de una

⁶¹ Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, e Instituto de Investigaciones Jurídicas; Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional; Tomo II. Disponible en: <http://bit.ly/2y3YA03> (consultado el 4 de octubre de 2017).

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

disposición legal, requiere de razones de derecho suficientes para apartarse de la deferencia que se debe guardar en un primer momento hacia el legislador democrático⁶².

Dicha solicitud deriva de la facultad de este órgano jurisdiccional, para realizar un ejercicio interpretativo a partir del control de constitucionalidad autorizado por el artículo 99 de la Constitución Federal y de su interpretación. Esto es, el órgano encargado de la impartición de justicia está en posibilidad de inaplicar o dejar de observar ciertas disposiciones legales cuando encuentra que éstas no se ajustan al contenido de la Constitución federal y de los tratados internacionales que involucren derechos humanos, es decir, busca privilegiar al principio de supremacía en razón de los contenidos de los derechos.

Para llegar a la consecuencia mencionada, los órganos jurisdiccionales deben partir del principio de presunción de constitucionalidad de la norma. Ello significa que, en un primer momento, toda disposición legal se considera acorde al marco fijado por la Constitución general en virtud de que el producto legislado tiene un origen democrático. Por tanto, concluir sobre la inaplicación de la norma, o solo de una parte de ella, requiere de un ejercicio de modulación interpretativa que lleve a determinar si el orden constitucional se respeta o no.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª J.4/2016, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad – convencionalidad, debe ser la última consecuencia, porque como se comentó, el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, donde el juez a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

⁶² Resulta orientadora la sentencia del expediente SUP-RAP-20/2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En razón de lo anterior, es que el análisis planteado por el instituto político recurrente, implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

Éste ejercicio debe partir primeramente de la presunción de constitucionalidad de la norma, pues a través de él la ley se somete al escrutinio de la Constitución que permite allegarse de las siguientes consideraciones: 1) la Constitución opera como referente del ejercicio interpretativo a partir de su contenido; 2) en virtud de aquélla, se pretende armonizar las disposiciones contenidas entre las normas secundarias y aquélla; y 3) para evaluar si existe ajuste o no a los estándares de dicho referente.

Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la Ley General de Partidos Políticos. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues a favor del legislador y de su acto opera una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad⁶³.

Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser tildada de inconstitucional, ya que debe recordarse que existe una deferencia al legislador democrático que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

⁶³ José Miguel Cabrales Lucio. El principio de interpretación conforme en la justicia constitucional. Teoría, práctica y propuesta en perspectiva comparada, p. 5.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Ahora bien, en el caso la Coalición pretende que se inaplique la porción normativa contenida en el artículo 79, párrafo 1, fracción V de la Ley de Partidos, misma que es del tenor literal siguiente:

Artículo 79.

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

V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.

No obstante, no existen elementos que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad y de conservación de la porción normativa cuestionada.

En efecto, la Coalición sustenta su petición de inaplicación a partir de que señala que existe una vulneración al artículo 22 de la Constitución Federal, y a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y legalidad, pudiéndose advertir que parte de premisas inexactas toda vez que la porción normativa cuestionada:

- No tiene la naturaleza jurídica de una sanción, por tanto, no vulnera el artículo 22 constitucional.
- No implica una restricción a algún derecho humano.
- Se relaciona con una prerrogativa, esto es, otorgamiento del financiamiento, su aplicación y comprobación por parte de los sujetos obligados entre los que se encuentran los partidos políticos, regidos por los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En el Dictamen de la minuta con Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Partidos Políticos se señala que en la Ley se establecen **directrices** que los partidos deberán seguir en la presentación de sus

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

informes trimestrales de avance del ejercicio, anuales de gasto ordinario, de precampaña y de campaña. Asimismo, la Ley contempla el procedimiento para la revisión de dichos informes a cargo del órgano técnico y la Comisión de Fiscalización.

En ese sentido, la naturaleza jurídica de la norma cuestionada es una directriz relativa a la presentación de informes de campaña o campaña, que se enfoca a optimizar una prerrogativa, como lo es el otorgamiento, control, aplicación, y verificación del financiamiento que se otorga a los partidos políticos para precandidaturas y candidaturas, en las etapas correspondientes.

En efecto, la porción normativa se trata de una regla relacionada con la presentación de informes de financiamiento de precampaña y campaña, encaminada a señalar dónde debe ubicarse un concepto (propaganda) que sobrepasó la temporalidad por la que fue contratada (precampaña), y que necesariamente implica una cuantificación (determinación del costo), la cual no constituye en sí una sanción a los sujetos obligados.

Dicha porción normativa fue ubicada por el legislador ordinario en el Título Octavo denominado de la Fiscalización de los partidos políticos, capítulo III de los Informes de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos.

La porción normativa no se trata de una restricción a derecho humano alguno, ni mucho menos se trata de una restricción, o sanción, como pretende hacer valer la Coalición para sustentar un test de proporcionalidad.

El artículo 41, Base I, de la Constitución Federal dispone que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Asimismo, señala que son **finés** de los partidos políticos:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de los órganos de representación política.
- Hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

De conformidad con el artículo constitucional citado en relación con el numeral 26 de la Ley de Partidos, son prerrogativas de los institutos políticos:

- a. Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- b. Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia;
- c. Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y
- d. Participar, en los términos de la Ley de Partidos, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

El financiamiento público a que tienen acceso los partidos políticos debe destinarse para el sostenimiento de las siguientes actividades:

- a. Ordinarias permanentes;
- b. Las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y
- c. De carácter específico.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Si se considera que el financiamiento público -entendido como la transferencia de recursos del presupuesto público hacia los partidos políticos para financiar sus gastos de operación y de campaña- constituye un elemento esencial para dotar de un mínimo de recursos a las organizaciones políticas, con la finalidad de mitigar las inequidades que puede generar el financiamiento privado,⁶⁴ tan es así, que la Constitución exige la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

De esa manera, la concesión de la prerrogativa constitucional del financiamiento público, tiene como objetivo que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuenten con los recursos que el Estado proporciona para el desarrollo de sus actividades dentro o fuera de los procesos electorales.

Así, la prerrogativa de financiamiento, y en consecuencia las directrices para la presentación de los informes respectivos los que están obligados presentar los partidos políticos, no tienen la naturaleza de ser derechos humanos, sino medios que permiten a dichos institutos como entidades de interés público cumplir con sus fines constitucionales⁶⁵.

De ahí, que la regla contenida en el artículo 79, párrafo 1, inciso a) fracción V de la Ley de Partidos, enfocada más a la forma en que debe de considerarse la propaganda de precampaña cuanto rebasa su temporalidad, sea más bien instrumental, por lo que no comparte, a diferencia de otras normas electorales, la naturaleza jurídica de sanción administrativa, entendida ésta como el medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido⁶⁶, medio

⁶⁴ Aparicio Francisco Javier y otra, ¿Democracia subsidiada? El efecto del financiamiento público en la competencia electoral en la OCDE, 1945-2008. En realidades divergentes en la democracia latinoamericana. Tensiones y confrontaciones. Flacso y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pág.17.

⁶⁵ Criterio señalado en el diverso juicio SUP-JRC-4/2017 y acumulados y SUP-JRC-12/2017 y acumulados.

⁶⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Vocablo sanción administrativa por parte de Garrido Falla, México, 2009, p. 3413.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

represivo que no se establece en el contenido de la porción normativa cuestionada, por lo que no se advierte contravención con el artículo 22 constitucional.

En esa medida, el uso que el actor pretende se haga del principio de proporcionalidad en relación a la solicitud de inaplicación del artículo controvertido, parte de la premisa equívoca de que el otorgamiento aplicación y control del financiamiento, y en consecuencia el contenido que la Ley ha exigido de los informes de precampaña y campaña, se tratan de derechos humanos, cuando en realidad constituyen reglas para el ejercicio de una prerrogativa.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que la regla contenida en el artículo 79, párrafo 1, inciso a) fracción V de la Ley de Partidos, resulta armónica con los componentes del sistema electoral.

En nuestro sistema electoral el otorgamiento, aplicación y control del financiamiento público para precampaña y campaña, el cumplimiento de los fines de los partidos políticos, como entidades de interés público, se encuentran vinculados con las etapas del proceso electoral, y los principios que lo rigen, entre ellos, el de definitividad, certeza, legalidad, máxima publicidad, rendición de cuentas, y transparencia.

La norma cuestionada se encuentra enmarcada en que:

- Tal como se mencionó, el financiamiento que se otorga a los partidos políticos es una prerrogativa que ayuda al cumplimiento de sus fines.
- La ley garantiza que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

prevalezcan sobre los de origen privado (artículo 41, Base II de la Constitución Federal).

- La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales (artículo 41, Base IV de la Constitución Federal).
- Corresponde al INE en los términos que establecen la Constitución y las leyes, para los procesos electorales federales y locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (artículo 41, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución Federal).
- En las entidades federativas las elecciones locales están a cargo de organismos públicos locales (Artículo 41, Base V, apartado C de la Constitución Federal).

Debe recordarse que por precampaña es entendido el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

En términos del artículo 211 de la Ley Electoral, la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas, debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna, den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a sus precandidatos y sus propuestas políticas. De ahí que, en dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante dicho periodo, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, la propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular, por lo cual, en los mensajes que difunden a través de los tiempos en radio y televisión promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.

Sin embargo, también está permitido que los partidos políticos puedan difundir mensajes de contenido genérico, en los cuales posicionen al partido como tal. En esos mensajes, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular⁶⁷ dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

⁶⁷ Al respecto resulta ilustrativa la tesis XXIV/2016 del rubro siguiente: **PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO.**

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Cuestión que es diversa a la finalidad de la campaña cuya propaganda tiene por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye, como opción política frente a la ciudadanía, esto de conformidad con el artículo 209 de la Ley Electoral.

De ahí, que, si la propaganda de precampaña excede su temporalidad, signifique un beneficio a favor del candidato que en etapa de campaña busca promover su imagen y, por tanto, tiene que determinarse un costo.

Cabe indicar que, la regla cuestionada en ningún momento afecta la promoción de precandidatura o candidatura alguna en cada una de las etapas correspondientes, más bien tienen el sentido de hacer coherente que la propaganda corresponda a cada etapa, y determinar en caso de no respetarse la temporalidad de éstas, el costo por el beneficio que se da a partir de la difusión, ahora como opción política frente a la ciudadanía.

Es importante tener presente que el hecho de que se considere como gasto de campaña, incluso susceptible de ser prorrateado, aquel que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político, durante el periodo de intercampaña, no debe entenderse en el sentido de que durante dicho periodo los partidos políticos no pueden, como parte del gasto ordinario, emitir propaganda de carácter institucional, para el cumplimiento de sus fines como entidades de interés público, siempre y cuando dicha propaganda no se encuentre encaminada a obtener el voto a favor o en contra de una candidatura o partido político, o bien, que no contenga expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por algún candidato o instituto político.

Esto es, dicha propaganda no debe tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales, o bien, ser contraria a cualquiera de las disposiciones constitucionales o legales

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

aplicables. Ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral; 72 y 76 de la Ley de Partidos⁶⁸.

Lo anterior es así, ya que el periodo denominado de intercampaña se sitúa, cronológicamente, entre el fin de la etapa de precampaña y el inicio de la etapa de campaña electoral y durante dicho periodo está prohibido el proselitismo electoral, de ahí que los institutos políticos deban difundir exclusivamente promocionales de propaganda institucional que no tenga como finalidad la promoción de algún candidato, su lema de campaña, su posicionamiento político, su plataforma electoral, con el propósito de obtener el voto en alguna elección federal o local.

En efecto, en el periodo de intercampaña, los partidos políticos no están en aptitud de conservar propaganda de precampaña, puesto que esa etapa ha concluido, ni de realizar actos de campaña, dado que ese periodo no ha iniciado, ello a fin de evitar la actualización de actos anticipados de campaña.

Aunado a que, en términos de lo dispuesto en el artículo 210, numeral 1 de la Ley Electoral la distribución o colocación de propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso.

En el asunto de mérito, se detectó propaganda de precampaña en intercampaña, es decir en la etapa que los partidos políticos no pueden promoverse con el objeto de llamar al voto, de ahí que se entienda que, al permanecer la propaganda de su precandidato, se genera un beneficio antes del inicio de la etapa de campaña, y por tanto resulta registrable y cuantificable en el sistema de fiscalización, en el informe de la etapa en que si permite la exposición, esto es el de campaña.

⁶⁸ Resulta orientadora la sentencia del expediente SUP-RAP-74/2015.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En ese contexto, resulta **infundado** el agravio consistente en que para la Coalición la simple afirmación de que la propaganda no retirada, una vez concluido el periodo de precampaña, será considerada como gasto de campaña, y que es demasiado imprecisa para justificar por sí sola la consecuencia jurídica.

Misma calificativa amerita la afirmación de la Coalición, consistente en que puede darse el caso de que la propaganda no sea retirada concluida la precampaña, pero haya sido retirada antes del periodo de campaña, por lo que, a su consideración, la misma no reporta algún beneficio durante esta última etapa.

Finalmente resulta **infundado** el agravio bajo el rubro de motivación y valoración de pruebas en vulneración al principio de presunción de inocencia, pues parte de la premisa errónea de que la autoridad no probó ni motivó por qué se reportó un beneficio para su candidato en la etapa de campaña. Además, hizo caso omiso de las manifestaciones hechas, referentes a que la propaganda fue retirada antes del inicio del periodo de campaña.

Es infundado el agravio porque entre los pilares del sistema de fiscalización se encuentra la responsabilidad con la que los sujetos obligados directos (entre los que se encuentran los partidos políticos) asumen el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, a fin de atender en términos de la normatividad, sus fines constitucionales.

Así, es deber de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante los periodos objeto de revisión para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas.

En ese tenor, existe la obligación de los partidos políticos y coaliciones de entregar de forma correcta sus informes de origen y uso de recursos no puede declinarse bajo afirmaciones respecto a que la autoridad

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

administrativa tiene otros elementos para conocer de tales gastos, en otro tipo de actividades o documentos como los reportes de monitoreo, ya que la responsabilidad en la observancia de la norma corresponde a cada sujeto obligado directo (partido político, coalición, candidato independiente), en debida tutela de los principios que rigen el sistema de fiscalización en materia electoral, como lo son la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que en el sistema de revisión de informes no es dable señalar que la autoridad es la que tiene que probar.

Bajo ese esquema, en el procedimiento de revisión de informes de campaña la autoridad fiscalizadora da a conocer a los sujetos obligados la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada.

Tales oficios, en un primer momento, no implican definitividad de las omisiones o errores detectadas, sino que permiten establecer una comunicación procedimental entre la autoridad, quien realiza la revisión integral de ingresos y egresos del SIF y de la información de la que se haya allegado, y los sujetos obligados, quienes a través de la demostración documental y de registro del cumplimiento puntual de sus obligaciones en materia de fiscalización, tienen la oportunidad de realizar las aclaraciones que resulten pertinentes dentro del término previsto.

De esa manera, los errores y omisiones contenidos en los oficios respectivos tienen que ser desvirtuadas a través de las respuestas y documentación soporte que presenten los sujetos obligados, en la perspectiva de que éstos, son responsables de su contabilidad y el cumplimiento de sus obligaciones, y están en la posibilidad de solventar cualquier cuestionamiento.

Por otro lado, es **infundado** que la autoridad responsable hizo caso omiso de las manifestaciones formuladas por la Coalición, referentes a que la propaganda fue retirada antes del inicio del periodo de campaña,

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

pues lo cierto es que en las contestaciones que emitió el sujeto obligado se limitó a señalar:

- El proveedor se comprometió a retirar la propaganda elaborada una vez terminada la precampaña; sin embargo, la autoridad debe entender que no es posible realizar un blanqueo en un solo día debido a la extensión territorial del Estado de Coahuila. No obstante, el proveedor informó en el mes de marzo que ya había terminado de blanquear todas las bardas correspondientes.
- El Partido Revolucionario Institucional no cuenta con personal suficiente para recorrer el Estado y retirar la propaganda que coloquen los proveedores. Por lo tanto, el servicio de retiro es proporcionado por cada proveedor, con su personal y en el área geográfica en que prestan el servicio.

Afirmaciones respecto a las cuales no ofreció pruebas en sus escritos de contestación que acreditaran plenamente que, como sujeto obligado directo de la fiscalización formuló requerimientos oportunos para el retiro de la propaganda ante la finalización del periodo por el que fue contratada, algún documento legal que exigiera el incumplimiento del contrato o bien presentara algún deslinde para la valoración de la autoridad administrativa electoral, debiéndose recordar que los partidos políticos o coaliciones pueden ser indirectamente responsables por las conductas desplegadas por sus militantes o simpatizantes, a través de la institución jurídica conocida como *culpa in vigilando*.

Esto es, por falta razonable de supervisión o acción para prevenir, impedir, interrumpir o rechazar los actos que podrían realizar dichas personas, por lo que se les ha reconocido el derecho de desautorizar la responsabilidad respecto de los actos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, el deslinde tiene que realizarse mediante escrito

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

presentado ante la Unidad Técnica de Fiscalización y deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz.

Por el contrario, de las manifestaciones indicadas se observa que la Coalición recurrente, sujeto obligado directo de la fiscalización, trasladó su obligación de verificar el cumplimiento de la normativa electoral, señalando que los proveedores son los responsables del retiro de la misma, y que no cuenta con personal suficiente para recorrer la entidad federativa y retirarla. Lo anterior, evidencia que la Coalición no acreditó que exigió de manera oportuna y eficaz el retiro de la propaganda, en aras de que se observara el cumplimiento de la contratación, así como las normas de fiscalización y los principios que rigen el ámbito electoral.

Cabe indicar que, respecto la manifestación que el proveedor informó en el mes de marzo que ya había terminado de blanquear todas las bardas correspondientes, se trata de una simple afirmación del sujeto obligado, sin que hubiera acreditado prueba al respecto ni de las acciones llevadas a cabo para acreditar la verificación del supuesto blanqueo.

Finalmente, relativo a su manifestación de que se vulneró la presunción de inocencia, la aplicación del principio se basa en que no estén acreditados los elementos para probar la comisión de la infracción cometida y, en el caso, está plenamente acreditada la existencia de los elementos para actualizar la irregularidad detectada al sujeto obligado.

X. Conclusión 19

1. Síntesis de agravios

En relación con la supuesta omisión de reportar los gastos correspondientes a la producción de videos que se difundieron en Internet, del expediente se desprende que la autoridad contaba con la evidencia necesaria para concluir que el gasto fue debidamente reportado.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

La autoridad omite en la relatoría de la conclusión hacer referencia a todos los elementos que son requeridos para la contratación del gasto (contrato, factura, transferencia, registro, etc.) y concluye que la falta de presentación de las muestras debe considerarse como un gasto no reportado y por ende valuado con el precio más alto para luego ser considerado como gasto no reportado.

Atendiendo a determinados rubros, la autoridad responsable en un caso califica la falta de evidencia de un gasto reportado como gasto no reportado y otros rubros los sanciona como infracción de forma.

Para no violar el principio de congruencia, la autoridad debió calificar la conducta de omisión como de forma y por tanto reducir considerablemente la sanción impuesta. En el presente caso, consideró que, al no encontrarse las muestras cargada en el SIF, tal circunstancia era suficiente para determinar la omisión en el reporte de gastos por los spots faltantes.

Lo anterior, ocasiona un perjuicio al determinar la omisión de gasto por concepto de la producción de **diez spots de video** y, por consiguiente, la cuantificación de los mismos en \$174,000.00.

2. Consideraciones de la Sala Superior

Esta Sala Superior considera necesario referir los antecedentes tomados en cuenta por la autoridad responsable para acreditar la conducta irregular de la Coalición, por lo que hace a la omisión de reportar gastos por concepto de **diez spots de video**.

Oficio de errores y omisiones

Derivado del monitoreo realizado en páginas de internet y redes sociales, la Unidad Técnica de Fiscalización identificó gastos por concepto de propaganda que no fue reportada en el informe, por lo que, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

obligado, mediante oficio de errores y omisiones **INE/UTF/DA/6996/2017** de catorce de mayo, respecto de los videos cuestionados⁶⁹, precisó lo siguiente:

Derivado del monitoreo realizado en páginas de internet y redes sociales, se identificaron gastos por concepto de propaganda que no fue reportada en el informe, como se muestra en el cuadro:

Candidato	Fecha	Gastos identificados	Link de la página de internet	Anexo oficio INE/UTF/DA-F/6996/2017
Miguel Ángel Riquelme Solís	20/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:11 minutos	https://www.youtube.com/watch?v=cqvLZIV2ei0	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:35 minutos	https://www.youtube.com/watch?v=a3lz6nA2EYY	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:47 minutos	https://www.youtube.com/watch?v=N44d7FlzJ8Q	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:57 minutos y arrendamiento del lugar del evento	https://www.youtube.com/watch?v=qGAqvZOB3hY	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	02/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 2:38 minutos y arrendamiento del lugar del evento	https://www.youtube.com/watch?v=HSC7XCCxpvo	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 2:04 minutos y arrendamiento del lugar del evento	https://www.youtube.com/watch?v=yL3UE_sJPrU	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:29 minutos	https://www.youtube.com/watch?v=JR9beTnpZAK	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:29 minutos	https://www.youtube.com/watch?v=imppAlvGVNM	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:02 minutos y arrendamiento del salón	https://www.youtube.com/watch?v=NkaCXSvB2cU	Anexo 4
Miguel Ángel Riquelme Solís	09/04/2017	Producción de video en YouTube con una duración de 1:30 minutos	https://www.youtube.com/watch?v=Lw-Md0HsfGM	Anexo 4

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado;

- El o los comprobantes que amparen todos los gastos efectuados con los requisitos establecidos por la normativa.
- Las evidencias de los pagos y, en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” o de las transferencias bancarias.
- El o los contratos de arrendamiento, compraventa de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.
- El o los avisos de contratación respectivos.

⁶⁹ La observación comprendió la producción de 21 videos en Facebook; 12 videos en YouTube; 6 banners; 1 video en Twitter, y 2 portadas en la revista Coahuila Publica.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En caso de que correspondan a aportaciones en especie;

- El o los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos por la normativa.
- El o los contratos de donación o comodato debidamente requisitados y firmados.
- El control de folios que establece el RF.
- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios por cada aportación realizada.
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En todos los casos;

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- El informe con las correcciones respectivas.
- Muestras del contenido de la propaganda exhibida en Internet.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c), y e), de la LGIPE; 55, numeral 1, y 56, numerales 3, 4 y 5, 63 y 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la LGPP; 26, numeral 1, inciso a), 33, numeral 1, inciso i), 37, 38, 46, 74, numeral 1, 96, numeral 1, 105, 106, 107, numerales 1 y 3, 126, 127, 215, 237, 238, 240 y 241, numeral 1, inciso h) del RF.

Contestación del sujeto obligado

Por escrito PRI/SFA/27/2017 de diecinueve de mayo, respecto de los diez spots de video controvertidos, la Coalición señaló:

A fin de dar cabal cumplimiento a la supuesta omisión de reportar gasto en el primer informe de campaña por concepto de propaganda en internet, se indica a la autoridad electoral que los [diez videos controvertidos] enlistados en el cuadro de observación corresponden a propaganda para redes sociales que fue elaborada por el proveedor Arte y comunicación asociados, S.A. de C.V., misma que fue reportada a través del SIF en la póliza contable PD-28/04-17. La evidencia de la propaganda realizada por dicho proveedor se encuentra adjunta a la póliza antes señalada, en donde se podrá corroborar lo antes dicho.

Determinación de la responsable

La autoridad responsable señaló que los diez videos de propaganda observados, aun cuando el sujeto obligado indica que los registros de los videos se encuentran en la póliza PD-28/04-17, estos no pudieron ser identificados.

Calificación de los agravios

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

La Sala Superior califica los correspondientes agravios, por una parte, como **inoperantes**, puesto que la Coalición, de forma genérica, refiere que la autoridad contaba con la evidencia necesaria para concluir que el gasto fue debidamente reportado, dejando de establecer qué evidencia, en concreto, no fue tomada en cuenta por el ente fiscalizador.

Asimismo, la Coalición señala que la autoridad omite en la relatoría de la conclusión hacer referencia a todos los elementos que son requeridos para la contratación del gasto (entre otros, contrato, factura, transferencia y registro). Lo anterior, sin precisar la manera en que ello impacta en la determinación de la propaganda que no fue reportada, para arribar a una conclusión distinta.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional considera **infundados** los agravios, pues la Coalición parte de la premisa equivocada que la autoridad sancionó la falta de presentación de las muestras, de los diez videos cuestionados.

Esta Sala Superior constata que la observación realizada en el oficio de errores y omisiones, consistió en que derivado del monitoreo realizado en páginas de internet y redes sociales, se identificaron gastos por concepto de propaganda que no fue reportada en el informe.

En este sentido, la Coalición en respuesta a tal observación señaló que los videos corresponden a propaganda para redes sociales, elaborada por el proveedor *Arte y comunicación asociados*, misma que fue reportada a través del sistema en línea en la póliza PD-28/04-17.

De tal manera que, la autoridad responsable sancionó la falta de identificación de los mismos en la póliza referida, por lo que no estaba en posibilidades de asociar el contrato, factura, transferencia, registro, como es señalado en el escrito de demanda de los actores.

XI. Conclusiones 41 y 50

1. Síntesis de agravios

Los actores señalan que la autoridad responsable con base en un ejercicio incorrecto y desproporcionado de distribución de gastos determinó un monto excesivo a la candidatura, sin ponderar adecuadamente las pruebas y argumentos expuestos en el procedimiento de fiscalización en torno a la naturaleza de los eventos reportados en tiempo y forma en los informes correspondientes y el número de candidatos a otros cargos de elección popular que también resultaron beneficiados.

Inconstitucionalidad del artículo 219 del Reglamento de Fiscalización

Los actores refieren que, si el reglamento solo funciona a partir de la pormenorización de los parámetros legales, es patente que dicho reglamento solo pueda dar especificidad a lo contenido en la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que solo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.

En el caso, el Consejo General del Instituto excedió su facultad reglamentaria, en primer lugar, pues resulta evidente que incumplió con el principio de reserva de ley, ya que el legislador ordinario determinó en el artículo 83, párrafo 4 de la Ley de Partidos el ámbito material de validez y los aspectos que, en todo caso, podrían ser desarrollados por cuanto hace al prorrateo de gastos genéricos, o bien, a la distribución de gastos entre dos o más candidatos. Dicho numeral señala expresamente en su primer párrafo que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas.

Como puede apreciarse, ninguna de las normas que constituyen el ámbito material, coloquialmente dicho, el margen de maniobra dentro del cual podía ejercer el Instituto su facultad reglamentaria abarca la

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

determinación de criterios territoriales, restricciones de realización de eventos o distribución de gasto entre candidatos postulados por coaliciones con candidatos postulados por un solo partido político, ni la determinación de criterios adicionales al de la candidatura beneficiada para efectuar el prorrateo de gastos.

No obstante, el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización establece supuestos normativos que contradicen frontalmente la voluntad manifestada por el legislador ordinario en el artículo 83 de la Ley de Partidos. Lo anterior, puesto que la norma controvertida refiere un criterio adicional y excluyente en determinados supuestos al previsto por el legislador ordinario para prorratear gastos de campaña, esto es, incluye el criterio territorial.

Por otra parte, la autoridad responsable vulnera el principio de jerarquía normativa al introducir normas que establecen prohibiciones como las siguientes: (i) los partidos políticos que integren una coalición no deberán beneficiar con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente, y (ii) el número máximo de candidatos en los que podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo no deberá ser mayor al número de candidatos registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda.

En este sentido, los recurrentes señalan que las normas reglamentarias cuestionadas no pasan un test de proporcionalidad, pues vulneran el derecho de asociación política y el principio de auto organización de los partidos al establecer una serie de restricciones excesivas en temas de prorrateo.

Si bien la norma controvertida tiene una finalidad válida desde el punto de vista constitucional, lo cierto es que en los hechos las mismas se traducen en una intervención desproporcionada al derecho humano de asociación política y al principio de auto organización de los partidos, puesto que: (i) producen un trato diferenciado entre candidatos

coaligados y candidatos que contienen por un solo partido político, pues sin que exista base legal les impide compartir gastos entre ellos en la realización de eventos proselitistas; (ii) establece una limitante al número máximo de candidatos entre los que se podrá distribuir el gasto, lo que restringe que candidatos del mismo partido con propuestas y líneas de acción similares, puedan asociarse; (iii) se imponen criterios que no corresponden a las circunstancias específicas de carácter social, económico, cultural, territorial e, incluso, demográficas.

Caso concreto, evento regional de cierre de campaña de gobernador

Los recurrentes manifiestan que la autoridad responsable no ponderó adecuadamente todo lo aportado en el procedimiento de fiscalización de gastos de campaña, respecto del evento regional de cierre de campaña y el prorrateo del mismo. Ello, al ignorar el criterio de las candidaturas beneficiadas, no obstante que está demostrado que se actualizaron los tres supuestos previstos para considerar que los treinta candidatos que participaron en el evento de cierre de campaña se beneficiaron del mismo.

La aplicación del criterio territorial resulta absurda, toda vez que se pierde de vista que el evento realizado por la coalición consistió en el cierre de campaña de diversas candidaturas relacionadas con municipios colindantes al de Acuña, Coahuila, en el que se llevó a cabo, dado que se trató de un evento de carácter regional.

Por ello resulta incorrecto solo el prorrateo entre el candidato a gobernador y el candidato a presidente municipal de dicha circunscripción.

La autoridad no tomó en cuenta que (i) se mencionó el nombre de cada uno de los candidatos que intervinieron; (ii) se difundió la imagen de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

cada uno, en la medida en que estuvieron presentes y participaron activamente en el evento, y (iii) se promovió el voto a favor de cada una de las candidaturas.

La motivación deficiente del acto impugnado deriva, entre otros aspectos, en el hecho de que la responsable únicamente tomó en cuenta un factor territorial relacionado con el lugar que se llevó a cabo el evento de cierre de campaña ignorando que existen muchos otros factores (como medios de comunicación) que permiten concluir que todos los candidatos que estuvieron presentes obtuvieron beneficios por la inversión económica que hicieron en el mismo.

Duplicación del gasto

Asimismo, los actores señalan como agravio que indebidamente la Comisión de Fiscalización estableció la forma de prorratear los gastos entre los candidatos de la Coalición y los candidatos no pertenecientes a la Coalición de la siguiente forma:

(i) Se suman los topes de gasto de los candidatos beneficiados de la coalición y se obtiene el porcentaje de participación de cada candidato en la referida suma; (ii) El monto total del gasto es repartido considerando el porcentaje del numeral anterior, es decir, se considera únicamente a los candidatos de la coalición, y (iii) a los candidatos de partido no pertenecientes a la Coalición se les mantendrá el monto reportado como beneficio.

Este criterio es contrario al marco normativo, pues duplica los gastos, ya que un gasto reportado por un candidato no coaligado se impacta además en la totalidad de los gastos de los candidatos coaligados.

De diversas tablas de gastos que los recurrentes exponen, precisan que el total de gastos que fueron acumuladas al candidato a gobernador es de \$1,021,432.34; sin embargo, solo se le tuvieron que haber acumulado un total de \$581,515.98, mientras que la diferencia de

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

\$439,916.98, no serían procedentes toda vez que están duplicados con lo ya distribuido a los candidatos postulados en lo individual por los integrantes de la coalición.

Además, se realizó propaganda personalizada en “Coroplas” a favor de dos candidatos de la Coalición y diversos candidatos del PRI; sin embargo, la autoridad decidió prorratear todo el gasto entre los dos candidatos de la Coalición, cuando todos los demás candidatos obtuvieron un beneficio.

Ahora bien, en la sesión del Consejo General del Instituto los Consejeros *Ciro Murayama Rendón* y *Alejandra Pamela San Marín Ríos y Valles* nuevamente cambiaron sobre la mesa el contenido del dictamen que ya había sido aprobado porque, en su concepto, el prorrateo no estuvo bien aplicado. En este sentido, la actuación de la responsable es incongruente porque si el tema del indebido prorrateo nunca fue notificado como un error u omisión a la coalición, quiere decir que no había ninguna irregularidad, en todo caso, antes de tomar esa determinación era necesario garantizar el derecho de audiencia de la coalición y el candidato.

3. Consideraciones de la Sala Superior

De la observación identificada con el número 41 del dictamen consolidado⁷⁰, este órgano jurisdiccional advierte que, en principio, la Coalición prorrateó los gastos entre todos los candidatos beneficiados, incluidos los no coaligados.

Del análisis al prorrateo propuesto originalmente por la Coalición, la autoridad responsable determinó que era incorrecto y modificó el criterio de prorrateo, a partir de la interpretación que realizó del contenido del artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, toda vez

⁷⁰ Visible a fojas 168 a 171 del Dictamen Consolidado.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

que advirtió gastos realizados por la referida coalición que beneficiaron a candidatos no coaligados, concluyendo lo siguiente:

41. PCS/COAH. El sujeto obligado reportó gastos que generan beneficio a candidatos postulados por la coalición y los partidos político integrantes de la misma por un monto de \$1,846,597.27.

Monto Distribuido	Monto adicional a acreditar
\$278,399.97	\$172,789.12
290,000.00	111,069.10
290,000.00	111,069.10
510,980.00	195,703.75
75,670.01	14,956.85
214,232.59	75,964.81
54,992.70	25,919.27
46,400.00	1,732.63
10,000.00	557.66
75,922.00	29,077.89
\$1,846,597.27	\$738,840.18

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243, numeral 2 de la LGIPE y 192 del RF, el monto adicional a acreditar por los candidatos, determinado por \$738,840.18, se acumulará a los gastos de campaña.

No obstante, del análisis a la resolución emitida con motivo de la revisión a los informes de campaña identificada con el número INE/CG313/2017, se advierte en el correspondiente considerando 30.13, lo siguiente:

De la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí reflejadas, se desprende que las irregularidades en que incurrió la coalición Por un Coahuila Seguro son las siguientes:

[...] **n) Conclusión 41, queda sin efectos** de conformidad con lo votado por el Consejo General en la sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil diecisiete⁷¹.

Asimismo, en un diverso apartado de dicha Resolución, la autoridad responsable precisó que:

n) De conformidad con lo votado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la sesión extraordinaria celebrada en fecha catorce de julio de dos mil diecisiete, **queda sin efectos sancionatorios lo establecido en la conclusión 41**⁷².

⁷¹ de la Resolución INE/CG313/2017, p. 2338.

⁷² de la Resolución INE/CG313/2017, p. 2629.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Por su parte, de la consulta a la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del INE, celebrada el catorce de julio, se precisa:

El C. Doctor **Ciro Murayama Rendón**: [...]

Ahora, regreso un instante al prorrateo indebido. Nos dimos cuenta en la Comisión de Fiscalización que se estaba haciendo esta práctica de dispersar gasto entre candidatos que no tenían autorización por no ser parte de la Coalición.

En efecto, la Unidad Técnica no había reparado en ello y no lo comunicó en el oficio de errores y omisiones. Creo que ante esa deficiencia no podemos sancionar, pero sí podemos reasignar el gasto, porque correctamente el gasto debió haber sido a la Coalición y no a candidatos externos a la Coalición.

Entonces, propongo que nos limitemos a hacer una reclasificación, que se explique que como no se incorporó en el oficio de errores y omisiones no se traduzca en sanción, y ahí entonces estaría solicitando, señor Secretario, que la sanción de la conclusión 41 se retire [...].

En este sentido, la Sala Superior no identifica pronunciamiento alguno que implique la imposición de sanción respecto de la conclusión 41; sin embargo, en el dictamen consolidado y en la resolución, en el apartado correspondiente al rebase de topes, se advierte en el rubro de gastos no reportados que se mantienen intocadas las cifras de dicha conclusión, tal y como se advierte a continuación:

Dictamen consolidado

CANDIDATO	TOTAL DE GASTOS REPORTADOS EN EL SIF (A)	TOTAL DE GASTOS NO REPORTADOS ANEXO II (B)	GASTOS ACUMULADOS POR PROCEDIMIENTOS DE QUEJA (C)	TOTAL DE GASTOS (A)+(B)+(C)	TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA	DIFERENCIA	PORCENTAJE DE REBASE
Miguel Ángel Riquelme Solís	\$17,315,458.46	\$3,416,276.08	\$32,650.00	\$20,764,384.54	\$19,242,478.57	\$1,521,905.97	7.91%

Resolución

CARGO	CANDIDATO	TOTAL DE GASTOS REPORTADOS EN EL SIF (A)	TOTAL DE GASTOS NO REPORTADOS ANEXO II (B)	GASTOS ACUMULADOS POR PROCEDIMIENTOS DE QUEJA (C)	TOTAL DE GASTOS (A)+(B)+(C)	TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA	DIFERENCIA	PORCENTAJE DE REBASE
Gobernador	Miguel Ángel Riquelme Solís	\$17,315,458.46	\$3,416,276.08	\$32,650.00	\$20,764,384.54	\$19,242,478.57	\$1,521,905.97	7.91%

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

De la lectura a la Resolución se advierte que la responsable dejó sin efectos la conclusión identificada con el número 41, esto es, la sanción; no obstante, el prorrateo realizado por la responsable se mantuvo intocado en el dictamen consolidado.

En el Anexo del dictamen identificado con las fracciones “I y II”, esta Sala Superior advierte el contenido de las cifras consolidadas, específicamente respecto de la campaña de Gobernador contiene las correspondientes a la conclusión número 41 en los montos de los rubros: “Otros” (\$16,527.64), “espectaculares” (\$1,732.63) y “operativos de campaña” (\$455,297.27).

Esto es, a pesar que la resolución del INE determinó dejar sin efectos las sanciones de la conclusión 41, el prorrateo de las cifras de dicha conclusión no resulta claro, pues la responsable dejó de precisar el procedimiento mediante el cual determinó los montos correspondientes.

En consecuencia, lo procedente es **revocar** el dictamen consolidado, así como la resolución para el efecto que la autoridad responsable, en un plazo de **quince días**, emita una nueva determinación en la que funde y motive de manera clara el procedimiento de prorrateo, precisando los gastos y, determine las cifras finales que correspondan a los gastos sujetos a prorrateo, con base en los parámetros que se precisan a continuación.

El cien por ciento de los gastos identificados en la conclusión 41, deberá ser distribuido entre las campañas beneficiadas, considerando tanto a los postulados por la Coalición recurrente como aquellos postulados por los partidos integrantes de la misma, de manera independiente, de conformidad con lo previsto en los artículos 83, párrafos 2 y 4 de la Ley de Partidos, así como, 29, párrafo 1, fracción II, y 32 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En efecto, el cien por ciento del valor del gasto o recurso erogado debe distribuirse entre todas aquellas candidaturas que fueron beneficiadas, atendiendo a la zona geográfica; ello, siempre y cuando hayan obtenido un beneficio derivado del gasto mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.

Esto es así, toda vez que del análisis de los artículos 41, base II, 116, fracciones IV, incisos b) y h) de la Constitución Federal, esta Sala Superior no advierte el establecimiento de algún parámetro o referente que permita determinar la manera en que deben distribuirse los gastos que se erogan por los partidos políticos en las campañas electorales, cuando en su propaganda promocionen o difundan más de una campaña electoral. No obstante, sí impone al legislador ordinario la obligación de emitir normas que instrumente el ejercicio del gasto que realicen los partidos políticos.

De esta manera, el artículo 83 de la Ley de Partidos establece el prorrateo de los gastos de campaña, derivada de la modalidad que el legislador concede a los partidos políticos para la difusión de propaganda que incluya a dos o más de los candidatos que se postulen por un mismo partido político o coalición, a cargos de elección popular,⁷³ sin que de su contenido se advierta una prohibición o limitante para distribuir los montos involucrados a alguna de las campañas que resulten beneficiadas.

Esto es, dispone las reglas para la identificación del beneficio y la eventual distribución de los gastos correspondientes, así como aquella en la que se promoció a dos o más candidatos, y los criterios para determinar las candidaturas que obtienen un beneficio a partir de un gasto realizado, delegando al Reglamento de Fiscalización el desarrollo de las normas establecidas en ese numeral, así como las reglas para el

⁷³ Criterio sostenido en la sentencia SUP-RAP-207/2014 y acumulados de la Sala Superior, p. 67.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere esa norma de rango legislativo, sin que se desprenda remisión alguna para establecer supuestos de prorrateo distintos a los ahí mencionados.

El artículo 29 del Reglamento de Fiscalización señala que los gastos susceptibles de ser prorrateados son los genéricos, conjuntos o personalizados, que tienen como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales por parte de los partidos políticos, coaliciones o candidatos a cargos de elección popular.

En este punto, es necesario destacar que uno de los criterios esenciales para realizar el prorrateo lo constituye el relativo a la campaña y candidato beneficiado, respecto de lo cual el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización dispone, como criterios para identificación del beneficio:

1. Se entenderá que se beneficia a una campaña electoral cuando:

a) El nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, permita distinguir una campaña o candidato o un conjunto de campañas o candidatos específicos.

b) En el ámbito geográfico donde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo o donde se lleve a término un servicio contratado.

c) Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las campañas beneficiadas se encuentren candidatos cuyo ámbito geográfico sea inferior al de la entidad federativa, se entenderá como ámbito geográfico aquel de menor dimensión, es decir, distrito electoral federal, distrito electoral local o municipio o delegación para el caso del Distrito Federal.

d) En el acto en el que se distribuya propaganda de cualquier tipo y todos los servicios contratados o aportados para ese acto.

2. Para identificar el beneficio de los candidatos y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán los criterios siguientes:

a) Tratándose de la propaganda utilitaria, en razón de su distribución según lo señale el correspondiente kardex, notas de entrada y salida de almacén y cualquier otra evidencia documental que le genere convicción a la autoridad del beneficio.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

b) En el caso de la propaganda en anuncios espectaculares, en función del ámbito geográfico donde sean colocados dichos anuncios conforme a lo dispuesto en el numeral 1, inciso c), del presente artículo.

c) En el caso de la propaganda exhibida en salas de cine, de acuerdo al ámbito geográfico donde se ubiquen conforme a lo dispuesto en el numeral 1, inciso c), del presente artículo.

d) Respecto a la propaganda difundida en internet se considerarán la totalidad de las candidaturas a nivel nacional del partido o coalición, siempre y cuando no se advierta la referencia a uno o varios candidatos.

e) Por lo que se refiere a los gastos de producción de radio y televisión, se considerarán las precampañas, campañas, precandidatos y candidatos en función al contenido del mensaje y al ámbito geográfico en el que se difunda, de acuerdo con el catálogo de cobertura que apruebe el Comité de Radio y Televisión vigente.

f) Tratándose de gastos en diarios, revistas y medios impresos será en función de la cobertura geográfica de cada publicación.

g) Tratándose de gastos en actos de campaña se considerará como campañas beneficiadas únicamente aquellas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento; siempre y cuando hayan participado en el evento mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.

h) Tratándose de gastos relativos a estructuras electorales o partidistas de campaña, se considerarán como campañas beneficiadas aquellas para las que el personal integrante de la estructura de que se trate, haya realizado sus actividades. En el caso de no contar con la identificación de las campañas para las que prestaron sus servicios, se ubicará conforme al municipio o delegación, distrito federal o local, según sea el caso, que corresponda al domicilio de cada persona integrante de la estructura.

i) En el caso de que se localicen gastos personalizados que contravengan lo dispuesto en el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, deberá reconocerse el beneficio a las campañas de los candidatos identificados con los gastos de que se trate, independientemente de quién haya contratado el bien o servicio. Por campaña beneficiada se entenderá aquella que se vea favorecida por la erogación de gastos, donaciones o aportaciones, y que tenga como finalidad difundir o promocionar alguno de los siguientes elementos: al candidato, a la coalición que lo postula, al cargo de elección por el que se contiende, o al partido político.

De lo anterior, este órgano jurisdiccional resalta que una campaña electoral es beneficiada en el ámbito geográfico donde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo, se realice un evento o se lleve a término un servicio contratado.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Asimismo, para el caso que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de los candidatos, debe considerarse como campaña beneficiada únicamente aquellas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento. Además, en el supuesto de localizar gastos personalizados que contravengan lo dispuesto en el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, debe reconocerse el beneficio a las campañas de los candidatos identificados para el efecto de distribuir los gastos correspondientes, independientemente de quien haya contratado el bien o servicio.

El Reglamento de Fiscalización hace referencia al ámbito geográfico, el cual se refiere al ámbito territorial en que verifica un tipo de elección.

Ahora bien, la Sala Superior reitera que el prorrateo de gastos de campaña, en los términos establecidos por el legislador y el desarrollo reglamentario, constituye un procedimiento complejo, integrado por etapas tendentes a la distribución equitativa y proporcional de los recursos empleados en las campañas electorales, a partir del beneficio obtenido por los candidatos postulados por un partido político o coalición entre los tipos de campaña de los ámbitos federal y local.

Así, la Sala Superior ha confirmado que la primera condición para establecer si las erogaciones realizadas con motivo de actos de campaña, son susceptibles de distribuirse entre los candidatos, consiste en que se trate de candidatos que correspondan a la zona geográfica donde se lleva a cabo el evento⁷⁴.

Lo anterior, es acorte a la parte considerativa del Acuerdo⁷⁵ mediante el cual se aprobó el referido Reglamento de Fiscalización, pues la finalidad de la autoridad administrativa electoral fue, a partir de lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley de Partidos, respecto del prorrateo de gastos, entre otras cosas, establecer:

⁷⁴ Criterio sostenido en la sentencia SUP-RAP-207/2014 y acumulados de la Sala Superior, p. 99.

⁷⁵ Véase el considerando identificado con el numeral 56 del Acuerdo INE/CG/263/2014.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

[L]os gastos susceptibles de ser prorrateados; qué se entiende por gasto genérico, los tipos de gasto cuando se promocionen a dos o más candidatos a cargos de elección popular; prorrateo por ámbito (local y federal) y tipo de campaña; criterios para la identificación del beneficio; el procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico; **prohibiciones para candidatos no coaligados; aplicación respecto de los gastos de candidatos postulados por coaliciones parciales o flexibles, de tal manera que el número máximo de candidatos en los que se podrá distribuir el gasto sujeto a prorrateo, no podrá ser mayor al número de candidatos registrados por la coalición o por el partido, en el ámbito geográfico que corresponda [...]**

Con base en ello, el beneficio que genere un gasto detectado debe tomar en cuenta lo siguiente:

- El monto total involucrado (100%), considerando para ello el ámbito geográfico, en términos de los artículos 218 en relación al 219, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Fiscalización;
- Las campañas beneficiadas de conformidad con lo establecido en el artículo 32, numeral 2, incisos g) e i) del Reglamento de Fiscalización;
- El ámbito geográfico en que se ejerció el recurso, y
- La cuantificación y asignación del gasto a cada una de las campañas debe reflejarse de manera detallada en el dictamen consolidado.

Precisado lo anterior resulta necesario destacar lo siguiente:

La aplicación del beneficio en términos de las reglas que han quedado precisadas, en forma alguna implica una autorización para que los partidos integrantes de una coalición realicen por su cuenta gastos de campaña que beneficien a las candidaturas postuladas por la coalición y simultáneamente para las candidaturas que no formaron parte del convenio de coalición, sino que la finalidad de tales reglas para la distribución del gasto tiene como objetivo determinar con exactitud, a

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

cuál o cuáles de las campañas se debe aplicar el gasto efectuado y en qué proporción debe hacerse la aplicación (prorratio).⁷⁶

La aplicación del prorratio de los gastos entre candidaturas postuladas por una coalición así como entre aquellas postuladas por los partidos integrantes, de forma independiente, no es consecuencia de una autorización por parte de la autoridad responsable para ese efecto, sino que constituyen las reglas que deben aplicarse para el caso que la responsable constate que existieron gastos que beneficiaron a los candidatos postulados por una coalición y paralelamente a los candidatos postulados por cuenta propia (fuera de la coalición) y, por ende, deba proceder a distribuir los gastos atendiendo a las campañas que resulten beneficiadas.

En consecuencia, la aplicación del beneficio a cada una de las campañas involucradas, en términos de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley de Partidos, 32, 218 y 219 del Reglamento de Fiscalización, resulta independiente de la prohibición establecida en el artículo 219 del referido Reglamento.

Esto es, en caso que se detecten gastos que generen beneficio de forma paralela a campañas postuladas en Coalición y campañas postuladas en forma independiente por los partidos políticos integrantes de aquella:

- a. Debe aplicarse a cada una de las campañas el monto correspondiente al beneficio obtenido, ello en términos de las reglas de prorratio;
- b. Independientemente de ello, debe analizarse el incumplimiento a lo establecido en el artículo 219 del referido Reglamento.

⁷⁶ Criterio sostenido por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el Recurso de Apelación SUP-RAP-124-2013.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Dicho en otras palabras, la aplicación del beneficio es una actividad que se encuentra al margen de las consecuencias sancionadoras que deriven de la ilegalidad de los hechos que le dan origen.

Así, en tanto esté acreditado que campañas de candidatos que no formaron parte de la coalición obtuvieron un beneficio de los gastos erogados, la incorporación al prorrateo de dichas campañas se encuentra ajustada a la letra de los artículos 83 de la Ley de Partidos, 32, 218 y 219 del Reglamento de Fiscalización.

Por tanto, respecto de la prohibición precisada en el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización citado, este órgano jurisdiccional concluye que:

1. Es aplicable a coaliciones parciales y flexibles, así como a los partidos que participen en ellas, para efectos sancionatorios, pero no para la distribución del gasto a las campañas que, en su caso, beneficien.
2. Tiene por finalidad evitar beneficiar con un mismo gasto a candidatos de una coalición y a candidatos postulados por un partido político integrante de la coalición, de manera individual.
3. Es un mecanismo que busca garantizar la equidad en la contienda respecto de los gastos empleados en las campañas.

Como se ha precisado, esta medida no conlleva la inaplicación de la prohibición contenida en el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización pues, en su caso, la transgresión a esa regla únicamente podría tener como alcance la imposición de una sanción y no la modificación de las reglas de prorrateo, en los términos previamente analizados.

Asimismo, se deja a salvo la posibilidad de los recurrentes de controvertir la determinación que, en su momento, emita el órgano

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

administrativo nacional, incluyendo cualquier tema de constitucionalidad.

Ello en el entendido de que no podrá incrementarse el monto del prorratio, ni imponer la sanción que la propia autoridad responsable dejó sin efectos, a fin de respetar el principio de *non reformatio in peius*.

Por otra parte, si bien en la demanda los recurrentes refieren que les causa agravio la conclusión 50, de la lectura integral a sus escritos no se advierten argumentos tendentes a evidenciar cuáles fueron los registros contables que, a su consideración, fueron valorados en forma incorrecta, a efecto de que esta Sala Superior contara con elementos para constatar la manera de proceder de la responsable en la etapa de errores y omisiones, respecto a casos en específico, bien identificados.

Esto es, los actores pretenden con sus afirmaciones que esta autoridad jurisdiccional realice una revisión oficiosa de la totalidad de los registros contables involucrados en las irregularidades sancionadas, así como de su respaldo documental, cuando incumplió su carga procesal de precisar los hechos y razones en las que basa su agravio.

Por las razones precisadas resultan **fundadas** las manifestaciones realizadas por la Coalición respecto de la conclusión 41, e **inoperantes** por lo que hace a la conclusión 50.

XII. Conclusión 45

1. Síntesis de agravios

Los actores señalan que, de forma indebida la responsable determinó que no quedó atendida la observación respecto de \$993,013.96 por concepto de publicidad en la red social Facebook. Lo anterior, por las siguientes consideraciones:

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

a. Dentro de los cambios introducidos al Reglamento de Fiscalización mediante Acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017 se ubican los artículos 46 bis, numeral 2 y 143, numeral 1, inciso d), fracción VII, los cuales son sustanciales o fundamentales y su aplicación derivó en la adopción de un criterio nuevo que causó perjuicio, ya que se sumó al tope una cantidad de dinero de un gasto que sí fue reportado, pero que con la aplicación de dichos dispositivos, la autoridad tuvo por no reportado el gasto, aunado al hecho de que se trata de una indebida interpretación de dichos artículos, toda vez que no se actualiza la hipótesis reglamentaria de pasivos erogados.

Es de explorado Derecho que previo el inicio de vigencia de normas de carácter general, sean leyes o reglamento, es requisito indispensable que hubiesen sido debidamente publicados a fin de que sean del conocimiento de quienes deben cumplirlos. Por ello, toda vez que nunca fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y tampoco los OPLES lo hicieron del conocimiento de todos los sujetos obligados, el actuar de la autoridad responsable adolece de la debida fundamentación y motivación y, por ende, vulnera los principios constitucionales de legalidad, progresividad y certeza.

b. La autoridad responsable no genera certeza, ni es objetiva en cuanto a lo verdaderamente solicitado al proveedor Facebook, ya que jamás especificó de manera clara y contundente lo siguiente: **(i)** lo específicamente solicitado; **(ii)** la temporalidad de lo solicitado; **(iii)** el comprador del servicio, y **(iv)** la inserción del oficio o notificación emitida por la Unidad Técnica al proveedor Facebook, que dé certeza sobre todos los elementos que compone lo solicitado por la responsable y lo contestado por el proveedor.

Todos los elementos enlistados eran necesarios para que los recurrentes los tuvieran a la vista y, con ellos, ejercer su garantía de audiencia.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Por otro lado, con la respuesta dada por Facebook la autoridad responsable jamás requirió a mi representado, ni mucho menos confrontó con todos los elementos normativos si la información dada corresponde con la temporalidad en que acontece la etapa de campaña electoral y si la misma corresponde con lo reportado, así como con la respuesta dada por el proveedor Atelier Espora S.A. de C.V. (en adelante “Atelier Espora”).

Asimismo, la responsable se excedió en el ejercicio de su facultad investigadora, ya que solicitó información que no corresponde a la etapa de campaña, pues tal servicio y su respectiva erogación abarcó un periodo de seis meses (1 de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017), lo cual contraviene el principio de certeza, objetividad y legalidad. Esto es, en el mes de diciembre ya había iniciado el proceso electoral; sin embargo, aún no daba inicio la etapa de campaña por lo que Miguel Ángel Riquelme Solís ni siquiera era contendiente electoral, por ende, cualquier gasto que se haya efectuado por concepto de publicidad antes de tal periodo (del 1 de diciembre de 2016 al 19 de enero de 2017), no puede contabilizarse como gasto de campaña.

Además, en la etapa de intercampaña (1 de marzo al 1 de abril de 2017) no se erogó gasto alguno por concepto de publicidad, circunstancia que se corrobora con el hecho de que no existe queja alguna o resolución de autoridad competente por la cual se haya sancionado.

Es decir, la autoridad no probó, fundamentó ni motivó la razón por la que la totalidad del monto relacionada con publicidad en redes sociales debía ser considerada como un gasto no reportado.

Al no tener certeza del contenido del oficio de requerimiento a Facebook, los recurrentes aducen el desconocimiento si la respuesta dada fue a través de su representante legal y tenía facultades para suscribir la referida respuesta y éste nombramiento se encontraba

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

legalizado por apostilla, y sí se encontraba en idioma español traducido por perito reconocido, es decir, si cumplió con las formalidades necesarias para que los mismos puedan tener efectos legales en México de acuerdo con tratados internacionales.

Por otra parte, la responsable tenía conocimiento de que en la etapa de precampaña (20 de enero al 28 de febrero de 2017), en el informe respectivo, fue reportada la cantidad de \$100,000.00, la cual quedó registrada en la póliza de diario 39, factura 16, así como, en el gasto de campaña fue reportado un total de \$648,000.00, mismo que quedó registrado en las pólizas de diario 35, factura 31 y la póliza 57 (pólizas PD-35/N1 y PD-57/N2).

La autoridad responsable, indebidamente fundamentó su decisión en los artículos 46 bis, numeral 2, 143, numeral 1, inciso d), fracción VII y 262, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización, para justificar su resolución y considerar la mencionada erogación como gasto no reportado. Esto es, contrario a lo fundamentado, la hipótesis del artículo 46 bis del Reglamento de Fiscalización, se refiere exclusivamente a las operaciones contratadas en línea con proveedores o prestadores de servicios con domicilio fiscal fuera del país; sin embargo, la autoridad no toma en cuenta que la forma en que se comprobó el gasto tiene sustento en la contratación con el proveedor Atelier Espora, y fue éste quien pagó a Facebook, por lo cual no se trata de la contratación de un servicio en línea, sino de la contratación de un proveedor con domicilio fiscal en territorio nacional.

Por su lado, el artículo 143, numeral 1, inciso d), fracción VII de dicho reglamento, regula lo referente a pasivos de gastos de campaña, es decir, a propaganda colocada o exhibida en internet que aún no hubiese sido pagada.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Es necesario destacar que el comprobante de pago entre Atelier Espora y Facebook nunca fue requerido mediante oficio de errores y omisiones.

2. Marco jurídico

El artículo 190 de la Ley Electoral señala que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización, asimismo, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.

El artículo 192 de la Ley Electoral refiere que el Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tendrá, entre otras, facultades para delimitar los alcances de revisión de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos; revisar las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización; ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación, además de aprobar las solicitudes que se pretendan realizar a las autoridades competentes e instituciones públicas y privadas, con la finalidad de superar el secreto fiduciario, bancario y fiscal.

El diverso artículo 196 de la Ley Electoral precisa que la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización, es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Con base en el artículo 199, incisos a), c), e) y h), la señalada Unidad Técnica cuenta con la facultad de auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes; vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos; requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos, y verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

El diverso numeral 200 de la Ley Electoral señala que las autoridades y las instituciones públicas están obligadas a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización, las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. De igual forma, la Unidad Técnica podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento.

La Ley de Partidos en el artículo 58 refiere que el Consejo General del Instituto a través de su Unidad Técnica, podrá solicitar a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos.

Los artículos 61, párrafo 1, inciso f), fracción III, y 62, párrafo 1 de la Ley de Partidos señalan que los partidos deberán entregar al Consejo General del Instituto la información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas. En este sentido, la autoridad

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

administrativa comprobará el contenido de los avisos de contratación, de conformidad con los procedimientos que para tal efecto emita.

Asimismo, el Reglamento de Fiscalización en los artículos 331 y 332, en esencia, señala que la Unidad Técnica en el ejercicio pleno de sus facultades, podrá requerir a las personas físicas y morales, públicas o privadas, información relativa a operaciones celebradas con los sujetos obligados. Ello, con el objeto de la confirmación o rectificación de las operaciones amparadas en éstos.

3. Consideraciones de la Sala Superior

Esta Sala Superior considera necesario referir los antecedentes tomados en cuenta por la autoridad responsable para acreditar la conducta irregular de la Coalición, respecto a la omisión de reportar gastos por diversos conceptos, en el marco de la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de los sujetos obligados en la entidad de Coahuila de Zaragoza.

Solicitud de información a Facebook

Derivado de la revisión a la información presentada por el sujeto obligado en el Sistema de Información Financiera, la Unidad Técnica llevó a cabo la **solicitud de confirmación** sobre las operaciones efectuadas a los proveedores que se muestran en el siguiente cuadro:

Núm. de Oficio	Proveedor	Fecha de notificación	Recha de respuesta	Referencia oficio INE/UTF/DA-F/6996/17 e INE/UTF/DA-F/10104/17
INE/UTF/DA-F/4586/17 INE/UTF/DA-F/8537/17	Facebook México Facebook Ireland Limited	25-04-17	07-06-17	(3)
INE/UTF/DA-F/4587/17 INE/UTF/DA-F/6467/17	Twitter International Company	25-04-17 05-05-17	27-04-17 12-05-17	(1)
INE/UTF/DA-L/3955/17	Google México S. de R.L. de C.V.	11-04-17	25-04-17	(1)
INE/UTF/DA-L/10428/17	Google Operaciones de México S de R.L. de C.V.	15-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8210/17	Imprenta Litográfica Coahuila, S.A. de C.V.	09-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8211/17	Ricardo Aguirre Castro	09-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8212/17	Runtol, S.A. de C.V.	13-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8213/17	Misodi Publicidad, S.A. de C.V.	07-06-17	16-06-17	(1)

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Núm. de Oficio	Proveedor	Fecha de notificación	Recha de respuesta	Referencia oficio INE/UTF/DA-F/6996/17 e INE/UTF/DA-F/10104/17
INE/UTF/DA-F/8214/17	Vendor Publicidad Exterior S. de R.L. de C.V.	05-05-17	07-06-17	(3)
INE/UTF/DA-F/8215/17	Tres Chiles Comunicación, S.A. de C.V.	09-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8216/17	Net Power, S.A. de C.V.	09-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8217/17	Rog Espectaculares, S.A. de C.V.	12-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8218/17	Creativos Publicidad Visual, S.A. de C.V.	09-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8219/17	Arte y Comunicación Asociados, S.A. de C.V.	12-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8220/17	Ricardo Quiroz Ramírez	12-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/8221/17	China World Factory, S.A. de C.V.	02-06-17	X	(2)
INE/UTF/DA-F/8387/17	Cía. Editora de la Laguna, S.A. de C.V.	12-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/9851/17	Zócalo de Saltillo, S.A. de C.V.	09-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/9932/17	Gustavo Adolfo Domínguez Veytia	12-06-17		(2)
INE/UTF/DA-F/9973/17 INE/UTF/DA-F/10149/17	Rajet Aeroservicios, S.A. de C.V.	16-06-17	23-06-17	(2)
INE/UTF/DA-L/9403/17	Olivares Plata Consultores, S.A. de C.V.	06-06-17	16-06-17	(2)
INE/UTF/DA-L/9404/17	Alfonso Nava de los Reyes	06-06-17	19-06-17	(2)
INE/UTF/DA-L/9406/17	Comercializadora Koli Teotl, S.A. de C.V.			(2)
INE/UTF/DA-L/9408/17	Carlos Alberto Lorenzana Domínguez	06-06-17	12-06-17	(2)
INE/UTF/DA-L/9409/17	Sistemas Homologados de Información y Logística			(2)
INE/UTF/DA-L/9410/17	Libertad Centro Educativo del Potencial Humano, S.C.	06-06-17		(2)
INE/UTF/DA-L/9412/17	Gesproc Gestión Estratégica, S.A. de C.V.	06-06-17	12-06-17	(2)
INE/UTF/DA-L/9414/17	Molino Software, S.A. de C.V.	06-06-17		(2)
INE/UTF/DA-L/9415/17	Main Solutions Group, S.A. de C.V.	06-06-17	14-06-17	(2)
INE/UTF/DA-F/10128/17	Arte y Publicidad Múltiple, S.A. de C.V.	16-06-17		(2)
INE/UTF/DA-L/9425/17	Berumen y Asociados, S.A. de C.V.	07-06-17		(2)
INE/UTF/DA-L/10967/17 INE/UTF/DA-L/10947/17	Votia Sistemas de Información	28-06-17	04-07-17	
INE/UTF/DAF/10949/17	Geomática Alta Tecnología y Servicios S.A. de C.V.	28-06-17	04-07-17	
INE/UTF/DA-F/10948/17	Gaussc Conocimiento Accionable	30-06-17	04-07-17	

En este sentido, la Unidad Técnica de Fiscalización mediante los oficios **INE/UTF/DA-F/4586/2017** e **INE/UTF/DA-F/8537/2017**, requirió al Director General de *Facebook México*, así como al Representante y/o apoderado legal de *Facebook Ireland Limited* (en adelante “Facebook Irlanda”). El contenido de los oficios es el siguiente:

Por medio del presente, me dirijo a Usted precisando que de conformidad con el artículo 196, numeral 1 y 428, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

y revisión integral de los informes que los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

Al respecto, debe señalarse que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las diversas funciones a fin de que esta autoridad Fiscalizadora ejerza sus facultades de revisión, comprobación e investigación, que tienen por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, respecto de las diversas obligaciones que en materia de financiamiento y gasto les imponen las leyes de la materia.

En esa tesitura, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 203 del Reglamento de Fiscalización, esta Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra obligada a solicitar a los proveedores de servicios en páginas de internet y redes sociales, información respecto de contratación de publicidad o de cualquier otro servicio presentado por dichos proveedores en beneficio de los sujetos obligados; en ese sentido, se le solicita que dentro del plazo máximo de **cinco días** hábiles contados a partir de la fecha en que reciba el presente oficio, informe a esta Unidad Técnica de Fiscalización lo siguiente si se han contratado **pautas**, así como **cualquier tipo de publicidad, propaganda o servicio** prestado por *Facebook* ya sea vía *Facebook Ads* u otro, que involucren o se relacionen con los datos descritos en el **anexo** del presente oficio consistente en:

1. URLs;
2. Nombres de candidatos y candidatas;
3. Partidos políticos o coaliciones enlistadas.

En caso afirmativo, se le requiere indique para cada caso lo siguiente:

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

Lo anterior, es con respecto de las contrataciones realizadas y/o de los presupuestos ejercidos o devengados con la propaganda colocada en los servidores referidos con anterioridad (**Anexo**) desde el mes de diciembre 2016 y hasta la fecha de respuesta, de forma impresa y en medio magnético.

Hago de su conocimiento que, con fundamento en el artículo 447, numeral 1, inciso a), en relación al 456, numeral 1, inciso e), fracciones II y III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las personas morales que se nieguen a proporcionar la información y documentación que le sea requerida por esta autoridad electoral, la

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

entreguen en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que se señalan en el requerimiento, podrán ser acreedores a una multa de hasta diez mil unidades de medida y actualización.

Mucho agradeceré se sirva dar atención al presente requerimiento en las oficinas que ocupa esta Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en Avenida Acoxta número 436, Colonia Ex Hacienda Coapa, Tlalpan, Ciudad de México, Código Postal 14300, y vía correo electrónico: unidad.fiscalizacion@ine.mx; paola.pina@ine.mx; y jose.munoz@ine.mx.

Es importante precisar que el oficio girado a Facebook Irlanda, únicamente difiere en cuanto que la información es solicitada “a la brevedad posible”, aunado a que no contiene el penúltimo párrafo transcrito, referente a la posible sanción en caso de que la información sea entregada en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que se señalan.

Contestación de información de Facebook

El apoderado general para pleitos y cobranzas de *Facebook México, S. de R.L. de C.V.*, mediante escrito sin número de dos de mayo, manifestó lo siguiente:

II.- En términos de lo requerido a través del **Oficio**, por este medio informo a esa H. Autoridad que **Facebook México** se encuentra material y legalmente imposibilitada para proporcionar la información requerida, puesto que dicha información no obra en su poder, no es de su propiedad, y está fuera de su control y acceso.

III.- En ese sentido, tal y como consta en los términos de servicio contenidos en el sitio de Internet “facebook.com”, **para los usuarios y anunciantes mexicanos**, la entidad de control de datos responsable de la información y de operar el servicio de “Facebook”, es **Facebook Ireland Limite (“Facebook Ireland”)**, toda vez que en su correspondiente política de datos, cuya parte conducente se transcribe a continuación, se expone e informa a los usuarios y terceros, lo siguiente:

[...]

“Si vives en otro país (México)...

La entidad de control de datos responsable de tu información es Facebook Ireland Ltd., con quien te puedes poner en contacto a través de internet o por correo postal en la dirección:

**Facebook Ireland Ltd.
4 Grand Canal Square,
Grand Canal Harbour,**

Dublin 2 Ireland”

[...]

Un ejemplar de la política de datos del servicio de “Facebook” se adjunta al presente escrito como **Anexo 2**.

De lo anterior, claramente se concluye que la empresa irlandesa **Facebook Ireland** es la que, en todo caso, y ello le sea legal y materialmente posible, deberá atender los requerimientos de información contenidos en el **Oficio**, ya que simplemente mi mandante no tiene esa información por no ser propietaria de la misma, ni de ningún documento relacionado, muchos menos controla el acceso a esa información.

IV.- Mi poderdante desea reiterar que ella, es decir, **Facebook México** es una persona moral de nacionalidad mexicana, distinta y autónoma de **Facebook Ireland** (que es una empresa extranjera), con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de terceros, por lo que **Facebook México** se encuentra impedido para desahogar cualquier requerimiento o para auxiliar en las labores de esa H. Autoridad, respecto de cualquier información o documento propiedad o controlado por **Facebook Ireland**, ya que no es mandante, agente o representante de la misma, por lo que, a efecto de que **Facebook Ireland** desahogue cualquier requerimiento de información que se le formule, es a esa persona moral a quien, en todo caso, se le debe dirigir el **Oficio**, lo anterior para no vulnerar sus derechos procesales y dejarla en estado de indefensión.

V.- En esa tesitura, y de conformidad con lo antes expuesto, toda vez que **Facebook Ireland** es la entidad que opera, controla y alberga los contenidos alojados en el servicio de “Facebook”, incluyendo el sitio web “facebook.com”, y la entidad que también, en su caso, mantiene los datos e información correspondiente a las páginas electrónicas precisadas en el **Oficio**, es a esta persona moral extranjera a quien, en los términos de ley aplicable, y sus políticas de atención a autoridades, se le debe dirigir cualquier solicitud de información relacionada con el servicio que exclusivamente ella presta, controla, y es titular.

VI.- Adicionalmente y conforme expresamente lo establece el numeral 1, correspondiente al artículo 12 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la práctica de las notificaciones se deben realizar directamente en el domicilio del interesado, y en la especie, tal y como se ha indicado en el cuerpo de este escrito, el domicilio de la persona moral extranjera quien, en todo caso, resulta ser la idónea para atender lo pedido mediante el **Oficio** es el ubicado en “4 Grand Canal Square, Grand Canal Harbour, Dublin 2, Ireland”, correspondiente a **Facebook Ireland**.

Como soporte de lo antes expuesto, y para fácil referencia, a continuación se transcribe la parte conducente del artículo 12 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral:

(se transcribe)

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

VII.- En ese sentido y con la finalidad de salvaguardar el derecho humano de protección judicial efectiva, así como la garantía de audiencia y debido proceso de la empresa extranjera **Facebook Ireland**, en términos del **Anexo 2**, el requerimiento de información contenido en el Oficio deberá ser notificado mediante una orden judicial, y a través de los conductos judiciales competentes, en el domicilio de la persona moral extranjera antes indicada, a efecto de que, de así resultar legal y materialmente posible, dicha sociedad sea la que proceda a atender los requerimientos contenidos en el **Oficio**.

Por otro lado, Facebook Irlanda dio contestación a la solicitud de información, en los siguientes términos:

Se hace referencia a la notificación realizada por esa Honorable Autoridad de fecha 26 de Mayo de 2017 (la "Notificación"), se acompaña una copia de la Notificación para referencia. La Notificación requiere que se proporcione cierta información comercial relacionada con servicios de publicidad proporcionados por Facebook Ireland Limited ("Facebook Ireland") a partidos políticos, candidatos y candidatos independientes específicamente identificados por el Instituto Nacional Electoral ("INE").

En respuesta a la Notificación, por favor sírvase encontrar como Anexo 1 un archivo que contiene la información comercial de Facebook Ireland conforme a lo solicitado.

- La información contenida en el archivo adjunto incluye una lista de direcciones electrónicas (URLs) relacionadas con páginas, perfiles y links con contenido específico, las cuales fueron proporcionadas por el INE conforme a la Notificación. Únicamente las páginas de Facebook, no perfiles o links con contenido específico, pueden incurrir cargos por servicios de publicidad. Como resultado, el archivo adjunto indica cuales URLs son páginas válidas de Facebook e incluyen la respuesta de información solicitada respecto de dichas páginas.
- En los casos en que estuviera disponible, el archivo adjunto proporciona el monto total gastado en publicidad por la respectiva página de Facebook dentro del periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017. En los casos en que el anunciante compró sus anuncios usando más de un tipo de moneda (por ejemplo, Pesos Mexicanos, Dólares Americanos y/o Euros), el archivo incluye el importe total facturado para cada una de éstas.

Por último, se señala que la información contenida en el archivo adjunto es información confidencial y reservada en los términos de la fracción III del artículo 110 y fracción III del artículo 113, ambos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ("LFTAIP"), la cual se proporciona exclusivamente para ser utilizada por el INE. De conformidad con lo anterior, se solicita que la información contenida en citado archivo reciba un tratamiento reservado y confidencial en los términos establecidos en la LFTAIP.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Se solicita amablemente que en caso de que se presentara una solicitud de acceso de información, nos fuera notificado conforme lo establecido en el artículo 117 de la LFTAIP, incluida la identidad de la parte que la solicita, el alcance de la solicitud y el periodo para dar respuesta a la solicitud. Se considera que dicha notificación deberá ser enviada con el tiempo suficiente para que Facebook Ireland pueda oponerse al acceso.

Una traducción al español se acompaña al presente.

Asimismo, del anexo que refiere Facebook Irlanda, en su contestación, en lo que interesa, se expone enseguida:

Candidato	Partido	URL Facebook	MEX
Miguel Ángel Riquelme Solís	Por un Coahuila Seguro	https://www.facebook.com/mriquelmesi/	993,013.96
		https://www.facebook.com/PRICoahuilaoficial/	56,660.39
		https://www.facebook.com/SPICOAHUILA.ORG/	16,009.67

Oficio de errores y omisiones de la autoridad

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación referida fue notificada mediante oficio de errores y omisiones **INE/UTF/DA-F/10104/2017** de trece de junio. En lo que interesa, el oficio señala lo siguiente:

Confirmaciones con terceros

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

[...]

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

[...]

Proveedores y prestadores de servicios

28. Derivado de la revisión a la información presentada por el sujeto obligado en el SIF, la UTF llevó a cabo la solicitud de confirmación sobre las operaciones efectuadas a los proveedores que se muestran en el cuadro:

Núm. de Oficio	Proveedor	Referencia
INE/UTF/DA-F/4586/17 INE/UTF/DA-F/8537/17	Facebook México Facebook Ireland Limited	(3)
INE/UTF/DA-F/4587/17 INE/UTF/DA-F/6467/17	Twitter International Company	(1)
INE/UTF/DA-L/3955/17	Google México S. de R.L. de C.V.	(1)
INE/UTF/DA-F/8210/17	Imprenta Litográfica Coahuila, S.A. de C.V.	(2)

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Núm. de Oficio	Proveedor	Referencia
INE/UTF/DA-F/8211/17	Ricardo Aguirre Castro	(2)
INE/UTF/DA-F/8212/17	Runtol, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8213/17	Misodi Publicidad, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8214/17	Vendor Publicidad Exterior S. de R.L. de C.V.	(1)
INE/UTF/DA-F/8215/17	Tres Chiles Comunicación, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8216/17	Net Power, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8217/17	Rog Espectaculares, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8218/17	Creativos Publicidad Visual, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8219/17	Arte y Comunicación Asociados, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8220/17	Ricardo Quiroz Ramírez	(2)
INE/UTF/DA-F/8221/17	China World Factory, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/8387/17	Cía. Editora de la Laguna, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/9851/17	Zócalo de Saltillo, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/9932/17	Gustavo Adolfo Domínguez Veytia	(2)
INE/UTF/DA-F/9973/17	Rajet Aeroservicios, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-L/9403/17	Olivares Plata Consultores, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-L/9404/17	Alfonso Nava de los Reyes	(2)
INE/UTF/DA-L/9406/17	Comercializadora Koli Teotl, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-L/9408/17	Carlos Alberto Lorenzana Domínguez	(2)
INE/UTF/DA-L/9409/17	Sistemas Homologados de Información y Logística	(2)
INE/UTF/DA-L/9410/17	Libertad Centro Educativo del Potencial Humano, S.C.	(2)
INE/UTF/DA-L/9412/17	Gesproc Gestión Estratégica, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-L/9414/17	Molino Software, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-L/9415/17	Main Solutions Group, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-L/9425/17	Berumen y Asociados, S.A. de C.V.	(2)
INE/UTF/DA-F/10128/17	Arte y Publicidad Múltiple, S.A. de C.V.	(2)

[...]

Respecto al proveedor Facebook, señalado con **(3)** en la columna “Referencia” mediante escrito sin número de fecha 6 de junio de 2017 manifestó lo que a continuación se detalla:

“(…) la notificación requiere que se proporcione cierta información comercial relacionada con servicios de publicidad proporcionados por Facebook Ireland Limited a partidos políticos, candidatos y candidatos independientes.

... el archivo adjunto incluye una lista de direcciones electrónicas (URLs) relacionadas con páginas, perfiles y link con contenido específico dentro del periodo entre el 1 de diciembre de 2016 al 5 de junio de 2017. En los casos en que el anunciante compró sus anuncios usando más de un tipo de moneda (por ejemplo, Pesos Mexicanos, Dólares Americanos y/o Euros), el archivo incluye el importe total facturado para cada una de estas”.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

De la revisión a la información presentada por Facebook, se observó que la coalición “Por un Coahuila Seguro”, realizó gastos por concepto de redes sociales; sin embargo, no se localizó el registro contable ni la documentación soporte correspondiente como se detalla en el cuadro:

Candidato	URL Facebook	Importe \$
Miguel Ángel Riquelme Solís	https://www.facebook.com/mriquelmesi/	993,013.96
	https://www.facebook.com/PRICoahuilaoficial/	56,660.39
	https://www.facebook.com/SPICOAHUILA.ORG/	16,009.67
Total		1,065,684.02

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hubiesen sido realizados por el sujeto obligado:

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos por la normativa.
- Las evidencias de los pagos y, en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” o de las transferencias bancarias.
- El o los contratos de compraventa de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.
- El o los avisos de contratación respectivos.

En caso de que correspondan a aportaciones en especie:

- El o los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos por la normativa.
- El o los contratos de donación o comodato, debidamente requisitados y firmados.
- El control de folios que establece el RF, en donde se identifiquen los recibos utilizados, cancelados y pendientes de utilizar.
- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios, por cada una de las aportaciones realizadas.
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En todos los casos:

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- El informe de campaña con las correcciones respectivas.
- Muestras del contenido de la propaganda exhibida en Internet.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

De conformidad con los artículos 55, numeral 1, 56, numerales 3 y 4, 61, numeral 1, inciso f, fracción III y 62, numeral 2; 63 y 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y II, de la LGPP; 33, numeral 1, inciso i), 37, 38, 41, 46, 96, numeral 1, 104, numerales 2, 3 y 4, 105, 106, 107, numeral 1 y 3, 126, 127, 143 bis, 195, 211, 215, 237, 245, 247, numeral 1, inciso c), g) y k) y 261, numeral 5 del RF.

Respuesta al oficio de errores y omisiones

La Coalición mediante oficio PRI/SF/SFA/036/2017 del Secretario de Administración y Finanzas del C.D.E. del PRI en Coahuila, dio respuesta al oficio de errores y omisiones. En la parte conducente, señaló:

En cumplimiento a lo establecido por los artículos 25, numeral 1, inciso k) y 80, numeral 1, incisos c), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos; 291, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización. Con el presente me permito dar formal respuesta a su oficio INE/UTF/DA-F/10104/2017, notificado a este instituto político el día 13 de junio de 2017 [...].

Por último, respecto de un análisis minucioso a la respuesta proporcionada por el proveedor Facebook, se advierte que en ningún momento afirma haber realizado operaciones con algún partido político, antes bien responde a esa autoridad electoral que “la notificación requiere que se proporcione cierta información comercial” de la cual no se da mayor detalle de su naturaleza.

También se observa que el proveedor dice presentar un archivo adjunto a su respuesta que incluye una lista de direcciones electrónicas (URLs) relacionadas con páginas, perfiles y links, sin embargo, al consultar las ligas presentadas te llevan a perfiles de usuarios en Facebook, y no a publicidad exhibida en internet.

Por tanto, basados en el hecho de que la creación de un perfil en la red social Facebook es gratuito y de que no se presenta la respuesta completa brindada por el proveedor para tener los detalles completos de su argumento se indica a la autoridad electoral que no se celebraron operaciones con dicho proveedor por la creación de perfiles en redes sociales.

Sin embargo, a fin de cerciorarnos respecto de las operaciones efectuadas en el rubro de internet y redes sociales, se consultó al proveedor Atelier espora, S.A. de C.V. Esta coalición contrató servicios de marketing digital en redes sociales y sitio web en beneficio del entonces candidato a la gubernatura del estado de Coahuila con dicho proveedor, lo cual se registró en las pólizas PD-35/N1 y PD-57/N2. Sin embargo, en la respuesta que éste dio manifestó que a su vez realizó operaciones con Facebook para brindarnos el servicio. Esta situación, escapa del control de la coalición que represento, ya que desconocemos las subcontrataciones que a su vez realicen los diferentes proveedores cuando prestan un servicio.

A este respecto se aclara que todas operaciones efectuadas por esta coalición se realizaron directamente con cada uno de los proveedores reportados, desconociendo por tanto, las subcontrataciones que éstos realizan con otras empresas y los términos y condiciones que acuerdan.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Requerimiento al proveedor

A efecto de constatar lo señalado por la Coalición, la Unidad Técnica de Fiscalización solicito al proveedor Atelier Espora, por oficio INE/UTF-DA-F/11477/17 de cuatro de julio, en los siguientes términos:

Con el objeto de verificar las operaciones celebradas entre Atelier Espora, S.A. de C.V., que usted representa y el Partido Revolucionario Institucional, esta UTF con fundamento en los artículos 331, y 332 del Reglamento de Fiscalización (RF), le solicita que informe, respecto de aquellos bienes o servicios entregados o prestados en favor de ese partido, contratados por estos mismos o por terceras personas durante los periodos comprendidos del 20 de enero al 28 de febrero y del 2 de abril al 31 de mayo de 2017.

La información de propaganda transmitida o exhibida en páginas de internet, con motivo del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en la que se identifique el nombre del Partido Revolucionario Institucional, apelativos o sobrenombres; alguna referencia verbal o escrita, emblema o logotipo del partido en comentario, mención de sus slogan, frases utilizadas en periodo de campaña o de cualquier tema con el que se le identifique.

Lo anterior en referencia a las facturas que a continuación se señalan:

Número de factura	Fecha de Factura	Concepto	Monto
16	03/03/2017	Servicio por colocación de publicidad	85,000.00
16	03/03/2017	Desarrollo de página Web	15,000.00
31	28/04/2017	Publicidad Marketing digital, Servicio por colocación de publicidad	300,000.00
38	31/05/2017	Publicidad en Internet, Miguel Ángel Riquelme Solís	348,000.00

Con fundamento en el artículo 200, numeral 2 de la LGIPE, se requiere para que, en un término de 24 horas hábiles contadas a partir de la notificación del presente oficio, remita a esta autoridad electoral, información de las operaciones concertadas, pagadas o bienes y servicios entregados durante los periodos comprendidos del 20 de enero al 28 de febrero y del 2 de abril al 31 de mayo de 2017, indicando y explicando en su respuesta lo siguiente:

1. Especificar redes sociales o páginas web en las que se colocó la publicidad.
2. Monto total del pago realizado, desglosado por red social o página web.
3. Especificar periodo de colocación de la publicidad por red social o página web.
4. Indique la forma de pago, así como fecha de cobro, en su caso, remita copia de los cheques o transferencia de pago.
5. Remita, muestras de los bienes y servicios proporcionados.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

6. La documentación comprobatoria que soporte dichas operaciones, tales como: recibos, contratos de prestación de servicios, pedimentos, fichas de depósito, comprobantes de transferencias, cheques, estados de cuenta, etc.
7. Respecto de las personas que contrataron los bienes o servicios entregados o prestados, proporcione: nombre o razón social, domicilio fiscal o particular y Registro Federal de Contribuyentes.

La información y documentación solicitada servirá a esta autoridad fiscalizadora electoral para allegarse de mayores elementos que permitan esclarecer los hechos objeto del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017.

Se le hace de su conocimiento, que con fundamento en el artículo 447, numeral 1, inciso a) con relación al 456, numeral 1, inciso e), fracciones II y III de la LGIPE, quienes se nieguen a proporcionar la información y documentación que le sea requerida por esta autoridad electoral en ejercicio de sus facultades de fiscalización, la entreguen en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que se señalan en el requerimiento, podrán ser acreedores a una multa de hasta 500 UMA para todo el país tratándose de personas físicas y de hasta 100,000 UMA para todo el país en el caso de personas morales.

Respuesta del proveedor

Mediante escrito de cuatro de julio, firmado por el representante legal de Atelier Espora, manifestó lo siguiente:

Factura	Red Social	Importe	Período	Documentación adjunta
16	Facebook	\$85,000.00	Del 20 de enero al 28 de febrero	Factura, relación detallada conforme al artículo 215 del RF, cheque, contrato y muestras
	Facebook	\$15,000.00	Del 20 de enero al 28 de febrero	
31	Facebook	\$300,000.00	Del 02 de abril al 02 de mayo de 2017	Factura, relación detallada conforme al artículo 215 del RF, transferencia, contrato y muestras
38	Facebook	\$348,000.00	Del 03 al 31 de mayo de 2017	Factura, relación detallada conforme al artículo 215 del RF, transferencia, contrato y testigos
	SUMA:	\$748,000.00		

Por lo que respecta a la forma de pago se informa lo siguiente:

1. La factura número 16, fue pagada con cheque número 65 con fecha 28 de febrero de 2017.
2. Factura número 31, se pagó mediante transferencia bancaria 2229030 de fecha 03 de mayo de 2017.
3. La factura número 38, fue pagada con transferencia bancaria 57308047 de fecha 31 de mayo de 2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Por último, se informa que el responsable de la contratación fue el Partido Revolucionario Institucional, con RFC. PRI460307AN9 y domicilio fiscal ubicado en la calle Boulevard Nazario Ortiz Garza No. 3604, Fraccionamiento Nueva España, C.P. 25210, Saltillo, Coahuila.

Se remite adjunto al presente, la información solicitada de las facturas 16, 31 y 38.

En alcance al comunicado referido el cinco de julio la Unidad Técnica de Fiscalización recibió un correo electrónico de Atelier Espora, por conducto de su representante, señalando lo siguiente:

Por este conducto y con el afán de coadyuvar con esa autoridad, brindando elementos adicionales que le permitan tener convicción de las operaciones concertadas en el marco de su auditoría a las finanzas del entonces candidato a la gubernatura en el Estado de Coahuila, Ing. Miguel Ángel Riquelme Solís, que lleva a efecto la Unidad Técnica de Fiscalización, se informa el monto total facturado y el costo por servicio, de la manera siguiente:

Monto total facturado: \$748,000.00

Del monto anterior, la prestación de servicios es por la siguiente cantidad: \$94,996.00

Ambos conceptos incluyen IVA correspondiente

De esta manera, la autoridad responsable al emitir la resolución controvertida tuvo por acreditado que ni la Coalición, ni el proveedor Atelier Espora, pudieron acreditar pago alguno a Facebook, aun cuando el Reglamento de Fiscalización establece que los partidos políticos y los candidatos tienen la obligación de reportar sus gastos de propaganda, gastos identificados a través de Internet y la obligación de justificar o comprobar los mismos, según lo dispuesto por los artículos 143, inciso d), fracción VII, 203, 215, 354 y 374.

Calificación de agravios

Esta Sala Superior califica de **infundados** los agravios atinentes a la vigencia del Reglamento de Fiscalización, así como **fundados** los diversos motivos de disenso respecto del principio de certeza, al tomar en cuenta las siguientes consideraciones.

Vigencia del Reglamento de Fiscalización

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Respecto a la posible violación al principio de validez y eficacia de las normas reglamentarias aplicables al caso concreto, ya que el Reglamento de Fiscalización no fue publicado oportunamente en el Diario Oficial de la Federación, la Sala Superior considera necesario retomar las principales conclusiones a las que arribó este órgano jurisdiccional en el apartado I de la presente sentencia.

En consecuencia, la Sala Superior estima que los actores parten de una premisa equivocada al señalar que dentro de los cambios introducidos al Reglamento de Fiscalización mediante Acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017 se ubican los artículos 46 bis, numeral 2 y 143, numeral 1, inciso d), fracción VII, los cuales son sustanciales o fundamentales y su aplicación derivó en la adopción de un criterio nuevo que causó perjuicio.

Máxime que, la obligación de informar los egresos es preexistente al señalado reglamento, atendiendo entre otros, a los artículos 59, 61, 77, 79, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Partidos.

Principio de certeza

Los actores manifiestan que la autoridad responsable no genera certeza, ni es objetiva en cuanto a lo verdaderamente solicitado al proveedor Facebook, ya que jamás especificó de manera clara y contundente lo siguiente: **(i)** lo específicamente solicitado; **(ii)** la temporalidad de lo solicitado; **(iii)** el comprador del servicio, y **(iv)** la inserción del oficio o notificación emitida por la UTF al proveedor Facebook, que dé certeza sobre todos los elementos que compone lo solicitado por la responsable y lo contestado por el proveedor.

Además, señalan que todos los elementos enlistados eran necesarios para que los recurrentes los tuvieran a la vista y, con ellos, ejercer su garantía de audiencia.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

De forma adicional, señalan que con la respuesta dada por Facebook la autoridad responsable jamás requirió a su representado, ni mucho menos confrontó con todos los elementos normativos si la información dada corresponde con la temporalidad en que acontece la etapa de campaña electoral y si la misma corresponde con lo reportado, así como con la respuesta dada por el proveedor Atelier Espora.

Esta Sala Superior considera que, el agravio consistente en la transgresión del principio de certeza es **fundado**, en atención a lo siguiente.

Del marco jurídico señalado, la Sala Superior destaca que si bien el artículo 191, numeral 1, inciso b) de la Ley Electoral, establece que el Consejo General del Instituto, tendrá la facultad, en función de su capacidad técnica y financiera, de desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos vinculados; lo cierto es que el inciso d) de dicho numeral, establece que a dicha autoridad electoral administrativa le corresponde la facultad de vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.

La Unidad Técnica de Fiscalización, en términos del artículo 199, párrafo 1, incisos c), f) y h) de la Ley Electoral, vigila que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos; propone a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos, y verifica las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

Facultades que, en concepto de este Tribunal Electoral implica el ejercicio de todas las acciones necesarias para garantizar que la fiscalización de los partidos políticos, cumpla con las finalidades

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

constitucionales y legales asignadas y, que en modo alguno, se limita a lo que los partidos políticos le reporten al Instituto⁷⁷.

En los expedientes SUP-RAP-355/2016, SUP-RAP-356/2016, SUP-RAP-357/2016 y acumulado, SUP-RAP-360/2016, SUP-RAP-370/2016, SUP-RAP-373/2016, SUP-RAP-385/2016, así como SUP-RAP-402/2016 y acumulados, este Tribunal Electoral señaló que la atribución establecida para la autoridad fiscalizadora relativa a realizar requerimientos tendentes a verificar las operaciones realizadas por los partidos políticos, no se encuentra limitada a aquellos supuestos en los que el partido haya realizado alguna operación con algún proveedor, sino que consiste en la atribución para solicitar de cualquier tercero, toda aquella información relativa a conocer y verificar la existencia de las operaciones celebradas con los partidos políticos, así como su contenido, cuantía, temporalidad y naturaleza de la relación jurídica.

En virtud a que las disposiciones normativas de la materia⁷⁸, están dirigidas a que la autoridad fiscalizadora realice una adecuada, completa y auténtica fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de los candidatos, lo que implica necesariamente el verificar la veracidad y completitud de lo informado por los partidos políticos y, en su caso, conocer aquellas operaciones no reportadas por los institutos políticos.

Suponer lo contrario, implicaría estimar que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, se debe circunscribir a la verificación de la veracidad de lo reportado en los informes correspondientes, y no en un auténtico proceso de revisión de todos los ingresos y egresos de esos sujetos, con lo que se generaría un vacío legal que fomenta el ocultamiento de información, que incide

⁷⁷ Véase sentencia SUP-RAP-207/2014 y acumulados de la Sala Superior del TEPJF, pp. 38 y 39.

⁷⁸ Artículos 199, párrafo 1, incisos a), e) y h), y 200, párrafo 2 de la Ley Electoral, así como 203, párrafo 3 y 331 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

directamente en los fines pretendidos por el constituyente y el legislador en relación con la fiscalización⁷⁹.

Ahora bien, del análisis a la observación relacionada con gastos en Facebook se advierte que, en el marco de la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de los sujetos obligados, la autoridad responsable ejerció de manera parcial dichas atribuciones de fiscalización; esto es, faltó al principio de certeza, puesto que en momento alguno obtuvo información cierta e indubitable que acreditara el pago a Facebook, ya sea por la Coalición, o bien por el proveedor Atelier Espora.

Esta Sala Superior, afirma lo anterior al tomar en cuenta los siguientes elementos.

La Unidad Técnica de Fiscalización, con base en el artículo 203, párrafo 3 del Reglamento de Fiscalización debe solicitar a proveedores y prestadores de servicios en páginas de internet y redes sociales o cualquier otro medio electrónico, información respecto de contratación de publicidad o cualquier otro servicio en beneficio de los sujetos obligados.

En consideración de ello, la Unidad Técnica solicitó a Facebook Irlanda si se han contratado pautas, así como cualquier tipo de publicidad, propaganda o servicio prestado, que involucren o se relacionen con el candidato a la gubernatura por la Coalición.

Asimismo, requirió indicar lo siguiente:

- Nombre completo o razón social de los contratantes.
- Instrumento jurídico que respalda la contratación.
- Forma de pago, detallando cuenta de origen y de destino.

⁷⁹ Similar criterio es sostenido en la Tesis LXVII/2016 de esta Sala Superior, de rubro: **UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN. TIENE EL DEBER DE REQUERIR A LOS MEDIOS IMPRESOS SOBRE LA POSIBLE CONTRATACIÓN DE INSERCIÓNES NO REPORTADAS**. Consultable en: <http://bit.ly/2xKwnbW>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- Copia de las facturas, recibos o comprobantes que amparan el pago.
- Servicio contratado y fecha de contratación.
- Período que comprende el servicio.
- Muestras del contenido de la publicidad, propaganda o servicio contratados.

Del escrito de Facebook Irlanda, si bien no se advierte una negativa de operaciones o la falta de elementos para contestar a lo solicitado, la misma se centró únicamente en afirmar cuales direcciones de internet son páginas válidas de Facebook e incluyen la respuesta de información solicitada respecto de dichas páginas, siendo omiso en dar respuesta integral y completa a lo solicitado mediante el requerimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización.

En este contexto, la autoridad responsable con el objeto de verificar las operaciones celebradas entre Atelier Espora y el Partido Revolucionario Institucional, solicitó al primero de éstos información respecto de aquellos bienes o servicios entregados o prestados en favor de ese partido, contratados por estos mismos o por terceras personas durante los periodos comprendidos del veinte de enero al veintiocho de febrero y del dos de abril al treinta y uno de mayo.

Lo anterior en referencia a las facturas que a continuación se señalan:

Número de factura	Fecha de Factura	Concepto	Monto
16	03/03/2017	Servicio por colocación de publicidad	85,000.00
16	03/03/2017	Desarrollo de página Web	15,000.00
31	28/04/2017	Publicidad Marketing digital, Servicio por colocación de publicidad	300,000.00
38	31/05/2017	Publicidad en Internet, Miguel Ángel Riquelme Solís	348,000.00

Asimismo, la autoridad responsable requirió la información de las operaciones concertadas, pagadas o bienes y servicios entregados durante los periodos señalados, indicando y explicando en su respuesta lo siguiente:

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

1. Especificar redes sociales o páginas web en las que se colocó la publicidad.
2. Monto total del pago realizado, desglosado por red social o página web.
3. Especificar periodo de colocación de la publicidad por red social o página web.
4. Indique la forma de pago, así como fecha de cobro, en su caso, remita copia de los cheques o transferencia de pago.
5. Remita, muestras de los bienes y servicios proporcionados.
6. La documentación comprobatoria que soporte dichas operaciones, tales como: recibos, contratos de prestación de servicios, pedimentos, fichas de depósito, comprobantes de transferencias, cheques, estados de cuenta, etc.
7. Respecto de las personas que contrataron los bienes o servicios entregados o prestados, proporcione: nombre o razón social, domicilio fiscal o particular y Registro Federal de Contribuyentes.

De la respuesta del proveedor Atelier Espora, este órgano jurisdiccional advierte que el mismo no informa la subcontratación con Facebook que la propia Coalición reconoce en la contestación al oficio de errores y omisiones.

En este contexto, la Sala Superior constata que la autoridad administrativa electoral, encargada de realizar un auténtico proceso de revisión de todos los ingresos y egresos de los sujetos obligados, no agotó sus facultades de investigación, pues en principio estaba en aptitud de formular requerimientos de información a la Coalición y al proveedor, asimismo, en caso de que estos no fueran exhaustivos en la información requerida aplicar las sanciones contenidas en la Ley Electoral.

Puesto que este Tribunal Electoral ha reconocido la facultad de la autoridad fiscalizadora para emitir requerimientos de carácter

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

imperativo, los cuales resultan de ineludible cumplimiento para el ente político de que se trate, lo cual reporta una obligación que, en su caso, contiene una sanción al acreditarse la omisión⁸⁰.

Tal requerimiento tiene el propósito de despejar obstáculos o barreras para que la autoridad realice la función fiscalizadora que tiene encomendada, con certeza, objetividad y transparencia⁸¹.

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que si la autoridad responsable contaba con indicios de publicidad en Internet que no fue reportada por la Coalición, la cual correspondió a su candidato a la gubernatura, es evidente que se encontraba facultada para operar todas aquellas diligencias tendientes a esclarecer los hechos, a fin de determinar la existencia de compra, adquisición o donación de propaganda.

Así, puede advertirse que la responsable no fue exhaustiva en la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña, teniendo el deber de acreditar, con elementos mínimos, que efectivamente confirmó la existencia de una erogación o bien la comprobación de la existencia de la publicidad que favoreciera al candidato de la Coalición.

Aunado a lo expuesto, la autoridad responsable estaba en posibilidad de requerir al sujeto obligado información complementaria que justificará el cumplimiento, entre otros, del artículo 143, párrafo 1, inciso d), fracción VII del Reglamento de Fiscalización, el cual señala que en caso de subcontratación de un proveedor en el extranjero se deberá presentar el detalle de los conceptos de gasto de los servicios prestados entre el intermediario contratado por el sujeto obligado y el proveedor final del servicio, así como el monto de pago y la

⁸⁰ Artículos 199, párrafo 1, incisos e) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, 25, párrafo 1, inciso k) de la Ley General de Partidos Políticos, y 359, párrafo 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

⁸¹ Resulta orientadora la tesis XXX/2001 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTOS CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN**. Consultable en: <http://bit.ly/2eMJNzD>.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

documentación referida en el artículo 261, numeral 5 del mismo ordenamiento.

Aunado a lo anterior, el INE debió verificar si la totalidad del monto reportado por Facebook corresponde a un gasto realizado exclusivamente para el periodo de campaña, al ser la etapa fiscalizaba; sin embargo, como se advierte de la solicitud de información, abarcó una temporalidad mayor a las etapas del procedimiento electoral, sin que esté demostrado la realización de presuntos actos anticipados de campaña.

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

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

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

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

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

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

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

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

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

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

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

En la especie, el INE requirió información a Facebook, sin que se advierta motivo o consideración alguna respecto a alguna posible irregularidad detectada o al menos un indicio sobre el posible incumplimiento de las obligaciones del partido político en materia de fiscalización.

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

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

Lo anterior, teniendo en consideración que el Consejo General está facultado para llevar a cabo la revisión de la totalidad de ingresos y gastos reportados en los informes presentados por los sujetos

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

obligados de conformidad con los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas; actuando con apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

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

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

1. Puede celebrar un convenio de colaboración con Facebook y otros proveedores de redes sociales, con el propósito de obtener la información sobre la propaganda contratada por los diversos sujetos políticos, en las distintas etapas de los procedimientos electorales.
2. Puede, al ejercer sus facultades de circularización, iniciar con el proveedor respecto del cual informó originalmente el partido.
3. En todo caso, puede insistir en el cumplimiento cabal de sus requerimientos, para el efecto de que los proveedores informen de manera correcta con la documentación completa.
4. Puede solicitar, de manera puntual, información precisa y objetiva sobre lo que requiere, tanto de la temporalidad, como de lo que es materia de requerimiento.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

5. Si la información proporcionada por un proveedor no es clara, puede volver a requerir a fin de que se aclare lo conducente; en su caso de ser posible el respaldo electrónico de los documentos.

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

Con base en lo expuesto, lo procedente es revocar esta parte de la resolución impugnada, para el efecto de que el INE considere que la totalidad de lo informado por Facebook Irlanda en el caso concreto, no debe cuantificarse a la Coalición, por lo cual deberá restar esta cantidad de la conclusión en análisis⁸².

Cabe señalar que las operaciones celebradas entre la Coalición y el proveedor Atelier Espora, que se tuvieron por debidamente reportadas por la autoridad responsable correspondientes al periodo de campaña equivalente a un monto de \$648,000.00, se mantienen intocados con todos sus efectos.

Valoración de pruebas en el extranjero

Respecto de la violación al principio de legalidad los actores aducen que la responsable vulneró las reglas de valoración de pruebas en el extranjero.

Sin embargo, la Sala Superior considera que no les asiste la razón, pues de las diligencias realizadas a Facebook, por la autoridad responsable no se advierte que se hayan llevado a cabo en el extranjero.

Este órgano jurisdiccional al analizar los recursos de apelación SUP-RAP-51/2017 y acumulados, precisó que de la exposición de motivos del Reglamento de Fiscalización, respecto a la contratación con proveedores en el extranjero, se estableció la posibilidad de contratar

⁸² Criterio sostenido en el expediente SUP-RAP-207/2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

bienes y servicios por parte de los sujetos obligados con tales proveedores, ya sea por no contar con dichos servicios en el mercado nacional, por tener menores costos, o bien, por no tener el impacto o el alcance que los proveedores extranjeros ofrecen, como en el caso de publicidad en redes sociales o plataformas virtuales⁸³.

El hecho de que la Unidad de Fiscalización pueda revisar las contrataciones con proveedores en el extranjero para efectos de verificar el uso de los recursos de los partidos, no implica la aplicación del Reglamento de Fiscalización fuera del territorio nacional, así como la imposición de requisitos como la apostilla y la traducción en idioma español por perito reconocido.

En efecto, la contratación o subcontratación de proveedores se realiza en este país, y que exista un extranjero con calidad de proveedor, no implica que se haga una aplicación extraterritorial del Reglamento de Fiscalización, pues en todo caso, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto actúa en tanto que dichos proveedores realizaron actos jurídicos en territorio nacional con sujetos obligados bajo el sistema jurídico en un ámbito considerado de derecho público.

En su caso, la respuesta de Facebook Irlanda fue brindada a la Unidad Técnica de Fiscalización con una traducción al español, esto es, la propia empresa se hizo cargo de la traducción proporcionada.

Violación a la garantía de audiencia por la indebida aplicación de leyes expedidas con anterioridad al hecho

El actor hace valer que la responsable de forma indebida fundamentó y motivó su decisión en artículos no aplicables en el caso de reporte de activos, solo de pasivos (artículos 143 y 261 del RF).

Por su lado, el artículo 143, numeral 1, inciso d), fracción VII de dicho reglamento, regula lo referente a pasivos de gastos de campaña, es

⁸³ Análisis respecto de los artículos 46 Bis, 83 y 143 del Reglamento de Fiscalización.

decir, a propaganda colocada o exhibida en internet que aún no hubiese sido pagada.

Lo anterior, es **infundado** en atención a las consideraciones siguientes.

La responsable fundamentó en la Resolución INE/CG313/2017 la omisión de reportar un gasto por el importe de \$993,013.96 de conformidad con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley Electoral, así como 127 del Reglamento de Fiscalización.

En tanto que en el Dictamen Consolidado INE/CG312/2017 adicionalmente se relacionaron los artículos 46 Bis, numeral 2 y 246 numeral 1, inciso e) del Reglamento de Fiscalización vinculados con la obligación de presentar la documentación que detalle operaciones celebradas con páginas de internet y redes sociales, los cuales incumplió el partido recurrente.

XIII. Conclusión 91 y procedimientos oficiosos

1. Síntesis de agravios

Fundamentación y motivación en la apertura de un procedimiento oficioso al Partido Acción Nacional relacionado con gastos de representantes generales y en mesa directiva de casilla

En este apartado la Coalición recurrente señala que:

- Si bien es cierto que la autoridad responsable tiene la atribución de determinar el inicio de procedimientos oficiosos a partir de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña, para adoptar tal determinación, lo deberá fundar y motivar debidamente, pues es de explorado derecho que las determinaciones de la autoridad responsable no pueden adoptarse de manera arbitraria.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

- La premisa fundamental de la revisión de los informes de campaña es la de conocer y establecer si los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos se ajustaron al marco legal y que, por lo que hace al gasto, verificar si éste rebasó o no el tope fijado.
- La decisión de iniciar diversos procedimientos oficiosos en contra del PAN, por conceptos que imputan el monto del gasto realizado, y respecto de los cuales supuestamente la autoridad no contaba con elementos sufrientes para pronunciarse al respecto, resulta contraria a Derecho, pues el Consejo General del Instituto sí contaba con la información, datos y elementos suficientes para pronunciarse respecto de los rubros puestos ya a su consideración, por lo que resultó absolutamente injustificado el iniciar procedimientos oficiosos.
- Con esta determinación únicamente se permitió que la suma de los gastos de campaña del PAN fuese disminuida injustificadamente, en perjuicio de los principios de certeza, legalidad y de elecciones equitativas y auténticas.

Inaplicación por parte de la autoridad responsable del artículo 216 bis del Reglamento de Fiscalización

En este apartado temático la Coalición actora refiere lo siguiente:

- La autoridad responsable en forma indebida dejó de aplicar el contenido del artículo 216 bis del Reglamento de Fiscalización, mismo que dispone que el gasto realizado por concepto de alimentos para los representantes generales y en mesa directiva de casilla se considera gasto de campaña y, por ende, debe registrarse en el Sistema Integral de Fiscalización y considerarse en el informe de campaña.
- No obstante, a pesar de encontrarse reportada y por tanto identificada la suma de \$1,276,000.00, en forma indebida y sin

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

motivo ni fundamento válido, la responsable se abstiene de considerarlo como gasto de campaña y ordena abrir un procedimiento oficioso sancionador.

- Si bien el procedimiento oficioso sancionador debe iniciarse cuando se requiera contar con mayores elementos para determinar si existe o no una falta, en el caso, al estar acreditada la existencia de un gasto por concepto de alimentos para los representantes del PAN el día de la jornada electoral, la responsable debió sumarles dicha cantidad a los gastos de campaña.

Los agravios se consideran **inoperantes** ya que la apertura del procedimiento oficioso a una Coalición diversa, no tiene incidencia directa en alguno de los derechos o prerrogativas del recurrente, en tanto tal situación, en modo alguno implica que, de llegarse acreditar que se efectuó el gasto que se investiga y se dejó de reportar, la autoridad dejará de contabilizarlo a cargo del referido sujeto obligado.

Lo anterior, porque será una vez que culmine el procedimiento oficioso cuando exista una determinación que decida sobre la posible inclusión de los gastos del día de la jornada electoral y, por ende, cuando podrá ser objeto de impugnación ya que hasta ese momento se actualizará el eventual perjuicio.

XIV. Principio de igualdad procesal

La Coalición recurrente aduce que existe una falta de igualdad procesal respecto de lo dictaminado en relación con los gastos de campaña del candidato a gobernador postulado por el Partido Acción Nacional y lo razonado por la autoridad responsable en los gastos de campaña del candidato Miguel Ángel Riquelme Solís, en específico el considerando 3.12, conclusión 2 bis de la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Para el recurrente, en la contabilidad del candidato José Guillermo Anaya, se registró la provisión del gasto de propaganda colocada en páginas de internet por \$1,653,000.00; sin embargo, el soporte documental que presentó en el SIF es un contrato celebrado con el proveedor Scitus Labs, S.A. de C.V. por la prestación de los servicios de pauta digital y marketing digital por \$2,204,000.00.

La Coalición indica que a pesar de que el Partido Acción Nacional sí se ubica en la hipótesis normativa del pasivo (artículo 143, numeral 1, inciso d), fracción VII y 262, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización), no se desprende de la resolución la realización de algún requerimiento directo con el proveedor Facebook, a diferencia de lo sucedido con su representado, aunado a que el monto de \$1,653,000.00 por publicidad en dicha red social, lo solventó a un proveedor sin presentar evidencia del pago.

En este sentido, la responsable no comprobó que el proveedor contratante con el PAN pagara a Facebook el gasto reportado en el SIF, por lo que es evidente que se violó el principio de igualdad procesal en detrimento del PRI.

Se considera que no le asiste la razón al actor, ya que la conclusión 2 bis del dictamen consolidado de la Coalición *Alianza Ciudadana por Coahuila*, trata de operaciones por concepto de servicios de pauta y marketing digital, advirtiendo la autoridad responsable diferencias entre lo contratado y lo registrado en el SIF.

La autoridad responsable decidió abrir un procedimiento oficioso por motivos derivados del caso concreto, esto es para determinar el destino de los recursos de una transferencia bancaria y respecto a la celebración de un contrato de prestación de servicios no identificados en la contabilidad del sujeto obligado.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Lo anterior, toda vez que de la revisión al SIF, constató que en las pólizas PC1/DR-1/16-05-17 y PN2/EG-6/16-05-17 se adjuntó la evidencia documental que se detalla a continuación:

Núm. de póliza	Documentación presentada
PC1/DR-1/16-05-17	- Contrato de fecha 2 de abril de 2017 correspondiente a la prestación de servicios de pauta digital y marketing digital por el periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2017, por un importe de \$2,204,000.00 celebrado con el proveedor Scitus Labs, S.A. de C.V. - Muestras
PN2/EG-6/16-05-17	- Factura del proveedor Scitus Labs, S.A. de C.V. por un importe de \$1,653,000.00. - Transferencia electrónica de la cuenta núm. *****6168 de la institución bancaria Scotiabank Inverlat, S.A. por un importe de \$1,653,000.00. - Contrato de fecha 2 de abril de 2017 correspondiente a la prestación de servicios de pauta digital y marketing digital por el periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2017, por un importe de \$1,653,000.00 celebrado con el proveedor Scitus Labs, S.A. de C.V. - Contrato de fecha 2 de abril de 2017 correspondiente a la prestación de servicios de pauta digital y marketing digital por el periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2017, por un importe de \$2,204,000.00 celebrado con el proveedor Scitus Labs, S.A. de C.V. (Sin efectos). - Transferencia electrónica de la cuenta núm. *****6141 de la institución bancaria Scotiabank Inverlat, S.A. por un importe de \$1,653,000.00. (Sin efectos). - Muestras

Respecto de la póliza PC1/DR-1/16-05-17 la autoridad fiscalizadora constató que el monto del contrato de prestación de servicios es de \$2,204,000.00, el cual **no coincide con el monto registrado contablemente** por un importe de \$1,653,000.00, como se muestra en el cuadro siguiente:

Contrato	Importe del contrato	Importe registrado contablemente	Diferencia
Contrato de prestación de servicios de pauta digital de fecha 2 de abril de 2017	\$2,204,000.00	\$1,653,000.00	\$551,000.00

Por lo que se refiere a la póliza PN2/EG-6/16-05-17, constató que presentó el contrato de prestación de servicios, factura y la transferencia bancaria, los cuales coinciden con el importe registrado contablemente, esto es \$1,653,000.00.

Sin embargo, se constató que en el soporte documental de la póliza PN2/EG-6/16-05-17 se adjuntó un contrato de prestación de servicios de pauta digital y marketing digital de fecha dos de abril, por un importe

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

de \$2,204,000.00 con el proveedor Scitus Labs, S.A. de C.V., el cual el sujeto obligado dejó sin efectos el veinticinco de mayo siguiente.

Asimismo, el sujeto obligado adjuntó una transferencia bancaria de fecha dieciséis de mayo, por un importe de \$1,653,000.00 la cual la dejó sin efectos el diecisiete de mayo.

Por lo anterior, toda vez que los contratos presentados en las pólizas PC1/DR-1/16-05-17 y PN2/EG-6/16-05-17 contienen montos distintos la autoridad responsable no tuvo la certeza de que se haya dado cumplimiento al contrato de prestación de servicios de pauta digital y marketing digital de fecha dos de abril, por un importe de \$2,204,000.00, esto en relación a Scitus Labs S.A. de C.V. proveedor directo de la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, y no propiamente, en un primer término, a las operaciones de una subcontratación que, pudo darse, lo que aconteció en el caso del recurrente, en la conclusión 45, misma que ya fue estudiada, revocándose lisa y llanamente en virtud de vicios ocasionados por la propia Unidad de Fiscalización, en relación al desahogo del requerimiento de Facebook Irlanda, así como la certeza en la operación.

Cabe indicar, que adicionalmente, respecto a la transferencia bancaria de fecha dieciséis de mayo, por un importe de \$1,653,000.00, la cual la Coalición dejó sin efectos el diecisiete de mayo, mediante la póliza PN2/EG-6/16-05-17, del procedimiento de revisión no se tuvo evidencia de su registro contable, por lo que no fue posible para la autoridad conciliar el movimiento bancario, ya que la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, omitió presentar el estado de cuenta o detalle de movimientos y la conciliación bancaria correspondiente al mes de mayo, situación que fue observada y sancionada como se observa en el dictamen consolidado correspondiente, en el apartado Bancos de la Cuenta Concentradora.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Toda vez que los movimientos antes descritos no se identificaron en la contabilidad de la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, la autoridad fiscalizadora estimó que debía iniciarse un procedimiento oficioso, con la finalidad de determinar el destino de los recursos de la transferencia bancaria y, en su caso si el monto fue reintegrado ya que el citado sujeto obligado la dejó sin efectos, y si se dio cumplimiento al contrato de prestación de servicios por un importe de \$2,204,000.00, ya que no fue verificado con el documento original y no se investigó con el proveedor si el contrato fue formalizado, lo anterior con fundamento en los artículos 116 fracción IV, incisos g) y h) de la Constitución federal; 44 numeral 1, incisos j), aa) y jj); 190, numeral 2; 199 numeral 1, inciso c) y 464 de la Ley Electoral.

Consecuentemente la autoridad responsable ordenó el inicio de un procedimiento administrativo oficioso en materia de fiscalización a la Coalición Alianza Ciudadana Por Coahuila, ante hechos y una conducta distinta a la sancionada en la conclusión 45 del dictamen consolidado de la Coalición Por un Coahuila Seguro, de ahí que no le asista la razón al recurrente respecto a una supuesta desigualdad procesal.

Por otro lado, el actor del juicio ciudadano respecto de la temática de desigualdad procesal, señala que el día de la sesión solo se imputaron a la coalición por un Coahuila Seguro en la última ronda de intervención de los Consejeros del INE, nuevos gastos no reportados, mientras que a la Coalición de la Alianza Ciudadana por Coahuila que encabeza Guillermo Anaya, no solo no se le imputaron nuevos gastos, sino que los que habría aprobado la Comisión se les eliminó indebidamente, marcándose una tendencia del Consejo General a favorecer arbitrariamente ciertas opciones políticas.

El agravio se califica de genérico porque no expone cuáles gastos le fueron eliminados a la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, ni en

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

su caso, las razones por las cuáles no debieron de dejarse tomar en consideración dichos gastos.

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

En tal virtud, en el presente medio de impugnación, el enjuiciante se encontraba obligada a identificar los gastos y enfrentar todas aquellas consideraciones a través de las cuales la responsable determinó supuestamente eliminar los mismos, o bien identificar que se trató de omisiones, desarrollando su disenso, a fin de que este tribunal pudiera determinar si existía o no una vulneración del principio de igualdad.

Sin embargo, de la lectura del escrito de demanda del presente juicio ciudadano, se puede advertir que, en el motivo de disenso en análisis, el actor se concreta a realizar simples afirmaciones en torno a supuestas reducciones discrecionales a favor de la Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior en el SUP-RAP-207/2017.

XV. Vulneración al principio de progresividad

1. Síntesis de agravios

En este agravio la Coalición señala que la actuación de la responsable “se tradujo en la actualización de consecuencias jurídicas que bien pueden trascender al grado de dejar sin efectos o hacer nugatorio el derecho al sufragio activo de cientos de miles ciudadanos coahuilenses, lo que implica una limitante, obstaculización o restricción de dicho derecho, en menoscabo directo del principio de progresividad”, vulnerando además el voto pasivo del candidato.

Adicionalmente sostiene que resulta regresivo que la autoridad fiscalizadora haya realizado interpretaciones novedosas y restrictivas en temas vinculados directa o indirectamente con el ejercicio de derechos humanos. El principio de progresividad podría satisfacerse, respecto de los derechos fundamentales de votar y ser votado, si la autoridad fiscalizadora hubiere mantenido criterios contables consistentes, claros y precisos.

2. Calificación del agravio

El agravio se califica de **infundado** por lo siguiente:

- El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso.
- La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.
- El progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual⁸⁴.

En ese sentido, debe señalarse que la mera invocación de principios en materia de derechos humanos, como lo es el de progresividad no deriva necesariamente de que las cuestiones planteadas por los promoventes deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones

⁸⁴ Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, Registro 2010361, p. 1298.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

más favorables que sean aducidas, cuando éstas no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de ellas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

En este caso, los sujetos obligados se encuentran compelidos a atender las reglas que rigen el sistema de fiscalización y que tienen sustento en la normatividad atinente bajo los pilares de rendición de cuentas y transparencia, por lo que se tratan de obligaciones en materia de financiamiento que no implican la limitación de un derecho humano, de ahí que al no darse el cumplimiento de las mismas, en tanto se relacionan con el buen uso de una prerrogativa, es que no puede exigirse aplicación del principio de progresividad.

SÉPTIMO. Efectos. En virtud de lo expuesto en apartados precedentes, lo atinente es **revocar parcialmente el Dictamen y la Resolución impugnadas, en la materia de controversia**, para los efectos siguientes:

1. En las conclusiones 12 Bis, 15 y 45, procede revocar de forma lisa y llana el dictamen y la resolución **a efecto de descontar** la cantidad correspondiente a dichas conclusiones. En el entendido que respecto de la conclusión 45, las operaciones celebradas entre la Coalición y el proveedor Atelier Espora, que se tuvieron por debidamente reportadas por la autoridad responsable, se mantienen intocadas con todos sus efectos.

2. En la conclusión 14, procede **revocar** para los efectos siguientes:

a) La autoridad deberá conceder al sujeto obligado garantía de audiencia, en la que de forma clara y precisa le haga saber el gasto o concepto del mismo, que estima no está reportado o que carece de la documentación comprobatoria de la erogación efectuada, o que contiene alguna inconsistencia;

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

b) Teniendo en consideración que en esta instancia la Coalición refiere que llevó a cabo las ediciones a los videos en forma artesanal, a través de la garantía que le confiera, la autoridad deberá posibilitar que, el hoy apelante en todo caso, justifique el costo que pueda derivar de la multicitada edición; y

c) Realizado lo anterior, la responsable deberá **emitir una resolución** debidamente fundada y motivada en la que establezca las razones por las cuales pudiese concluir no subsanada la observación y de ser así deberá justificar el costo a partir de una matriz de precios que corresponda al costo de la edición (no al de la producción), en el entendido de que no podrá incrementar el monto del costo, ni la sanción, que fueron determinadas por la autoridad en la resolución impugnada, para respetar el principio de *non reformatio in peius*.

Asimismo, se deja a salvo la posibilidad de los recurrentes de controvertir la determinación que, en su momento, emita el órgano administrativo nacional.

3. Respecto de la conclusión 14 Bis, lo procedente es **revocar** para los efectos siguientes:

a) La autoridad deberá conceder al sujeto obligado garantía de audiencia, en la que, de forma clara y precisa, le haga saber el gasto o concepto del mismo que estima no está reportado o que carece de la documentación comprobatoria de la erogación efectuada.

b) A través de la garantía que le confiera, la autoridad deberá posibilitar que, el hoy apelante en todo caso, justifique haber reportado el gasto correspondiente, y

c) Realizado lo anterior, la responsable deberá **emitir una resolución** debidamente fundada y motivada en la que establezca las razones por las cuales pudiese concluir no subsanada la observación y de ser así deberá justificar el costo a partir de una matriz de precios objetiva

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

elaborada conforme al Reglamento de Fiscalización, en el entendido de que no podrá incrementar el monto del costo, ni la sanción, que fueron determinadas por la autoridad en la resolución impugnada, para respetar el principio de *non reformatio in peius*.

Asimismo, se deja a salvo la posibilidad de los recurrentes de controvertir la determinación que, en su momento, emita el órgano administrativo nacional.

4. En la conclusión 41, procede **revocar** el dictamen consolidado, así como la resolución para el efecto que la autoridad responsable emita una nueva determinación en la que funde y motive de manera clara el procedimiento de prorrateo respectivo y, determine las cifras finales que correspondan a los gastos no reportados, con base en los parámetros establecidos en la presente ejecutoria.

Asimismo, se deja a salvo la posibilidad de los recurrentes de controvertir la determinación que, en su momento, emita el órgano administrativo nacional, incluyendo cualquier tema de constitucionalidad.

Ello en el entendido de que no podrá incrementar el monto del prorrateo, ni imponer la sanción que la propia autoridad responsable dejó sin efectos, a fin de respetar el principio de *non reformatio in peius*.

Con relación a los numerales del 1 al 4, la autoridad responsable deberá dar cumplimiento a lo ordenado, en un plazo de **quince días**, contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria.

5. Al advertirse transgresión a la Ley Electoral en cuanto a la obligación de publicación de los acuerdos y resoluciones del Instituto Nacional Electoral, se conmina al Secretario Ejecutivo, para que, en lo subsecuente cumpla de manera diligente con sus obligaciones respecto a la publicación de los acuerdos y resoluciones de dicho Instituto en el

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Diario Oficial de la Federación, en atención a los principios de rendición de cuentas y máxima publicidad.

6. Por lo que hace a los agravios relacionados con el principio de certeza e imparcialidad en el procedimiento de revisión de informes de campaña, se conmina al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, para que se conduzca con apego a derecho al atender solicitudes que le formulen, pues si bien es cierto el actor en su escrito de petición no señaló domicilio, también lo es que, al haber sido candidato, es un sujeto obligado del sistema de fiscalización, del cual dicha Unidad debe contar con todos los datos para establecer comunicación y dar respuesta a sus solicitudes de manera oportuna.

Una vez que la autoridad responsable cumpla con lo ordenado, deberá informar a esta Sala Superior respecto de la decisión que adopte, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación **SUP-RAP-204/2017** al diverso juicio ciudadano **SUP-JDC-545/2017**.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada, respecto de las conclusiones 12 Bis, 14, 14 Bis y 15, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **revoca** la resolución impugnada, respecto de la conclusión 41, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

CUARTO. Se **revoca** la resolución impugnada, respecto de la conclusión 45, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

Por **unanimidad** de votos se aprueban los resolutivos del **primero** al **tercero**; por **mayoría de seis votos** el resolutivo **cuarto**, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula **voto particular**. Asimismo, el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña formulan **voto concurrente**, respecto del resolutivo **tercero**. Lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZANA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE
GONZALES

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO 545/2017 Y RECURSO DE APELACIÓN 204/2017 ACUMULADO.

Índice y esquema del voto

Apartado A: Sentido del voto concurrente.

Apartado B: Decisión mayoritaria.

Apartado C: Consideraciones que sustentan nuestro disenso.

C.1. Marco normativo sobre la relevancia y en su caso trascendencia de la falta de fundamentación y motivación.

C.2. Razones por las que en el caso consideramos que existe falta de fundamentación y motivación, así como de su trascendencia al caso.

ANTECEDENTES

- 1. Inicio del proceso electoral.** El 1 de noviembre de 2016, inició el Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en Coahuila de Zaragoza, a fin de elegir al Gobernador Constitucional, Diputados locales y a los integrantes de los ayuntamientos.
- 2. Convenio de coalición.** En sesión ordinaria de 30 de enero, el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, aprobó procedente el registro del Convenio de Coalición para la elección de Gobernador Constitucional del Estado, conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Joven, Campesino Popular, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila y de la Revolución Coahuilense, bajo la denominación "Por un Coahuila Seguro".
- 3. Jornada electoral.** El 4 de junio se llevó a cabo la jornada electoral para elegir a la totalidad de los cargos señalados.
- 4. Dictamen consolidado.** En sesión extraordinaria de 14 de julio, concluida el 17 siguiente, el Consejo General del Instituto aprobó el Dictamen Consolidado INE/CG312/2017, que presenta la Comisión de Fiscalización, respecto de la revisión de los Informes de Campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamiento.
- 5. Resolución impugnada.** En la citada sesión, el Consejo General del Instituto aprobó la resolución INE/CG313/2017 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamiento, correspondiente al referido proceso local.

La mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior consideran incorrecta, la

Apartado A: Sentido del voto concurrente.

En forma respetuosa, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a través del presente **dejamos constancia de nuestro disentimiento con las razones** que sustentan el criterio aprobado por la mayoría en cuanto a que **el gasto se deba** prorratear entre todos los **candidatos beneficiados** -coaligados o no coaligados- **aunque compartimos la propuesta de revocar**, pero para un efecto distinto al propuesto en la sentencia.

Esto, porque si bien coincidimos con la mayoría en cuanto a que debe quedar sin efectos dicha determinación, en nuestro concepto esto deriva de la falta de fundamentación y motivación del procedimiento que debió desarrollar la autoridad, y, por ello, consideramos que el efecto debería ser ordenar que cumpliera debidamente con dichas exigencias, como explicamos enseguida.

Apartado B: Decisión mayoritaria.

La mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior consideran incorrecta, la interpretación o manera en la que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral desarrolló el procedimiento para realizar el prorrateo o distribución de los gastos genéricos erogados durante un evento de cierre de campaña en Ciudad Acuña, Coahuila.

Lo anterior, según la mayoría, porque el citado Consejo General indebidamente limitó la posibilidad de que el gasto erogado en dicho evento pudiese ser prorrateado o distribuido entre los candidatos de la Coalición, así como entre los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, que asistieron al evento, bajo la interpretación de que el sistema no limita la distribución del gasto entre los candidatos coaligados y los no coaligados, porque lo principal es que las erogaciones se prorrateen entre cualquier beneficiado.

Apartado C: Consideraciones que sustentan nuestro disenso con las consideraciones que sustentan la determinación aprobada por la mayoría y con los efectos que le otorgan a dicha decisión.

En nuestro concepto, a diferencia de lo expresado por la mayoría de los integrantes del Pleno de la Sala Superior, la razón por la que el procedimiento de prorrateo realizado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no resulta apegado a Derecho no estriba en que el criterio empleado resulte incorrecto, sino de la falta de fundamentación y motivación suficiente y, por tanto, igualmente a diferencia de la mayoría, consideramos que el efecto debió ser ordenar a la autoridad que desarrollara nuevamente dicho procedimiento con apego a dichas exigencias, conforme a lo siguiente:

C.1. Marco normativo sobre la relevancia y en su caso trascendencia de la falta de fundamentación y motivación.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

El artículo 16 de la Constitución establece que la exigencia constitucional de que cualquier acto de autoridad se emita de manera fundada y motivada.

El requisito de que las autoridades funden y motiven los actos impone a las autoridades el deber, por un lado, de citar los preceptos o fundamentos jurídicos que consideren aplicables para emitir una determinación, y por otro, el de razonar o explicar porque los consideran aplicables.

Estas exigencias permiten garantizar que, en los actos o decisiones de una autoridad, exista adecuación entre las normas o fundamentos jurídicos y los preceptos legales aplicables al caso concreto, a fin de demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

De manera que, tales condiciones, en términos generales, resultan importantes para la decisión:

En una primera dimensión, porque a través de su cumplimiento se garantiza que las autoridades se apeguen al principio de legalidad que les limita a hacer únicamente lo que la ley les autoriza.

Sin embargo, en otra dimensión, su observancia es trascendental, porque la cita o expresión de los preceptos aplicables y razones correspondientes, a través de la identificación y desarrollo de las fases de un procedimiento, es imprescindible para que las personas conozcan las premisas y razones en las que la autoridad basa su actuación, lo que, a su vez, les permite asumir una posición de aceptación o rechazo del acto o determinación, y sobre todo, en su caso, ejercer de manera informada su derecho de defensa.

De manera que, cuando una autoridad emite un acto en el que no se identifican debidamente las fases de un procedimiento ni se desarrolla con los elementos específicos del caso, evidentemente, ello se traduce en una

falta de fundamentación y motivación trascendental, que genera una afectación al derecho de defensa de las partes y que, por tanto, conduce a revocar el acto impugnado, pero al cese de la facultad de la autoridad para emitir uno nuevo.

Esto último, especialmente, en los procedimientos de fiscalización que involucran el ejercicio de recursos públicos o privados cuando se utilizan en conjunto para el desempeño de una función pública trascendental.

C.2. Razones por las que en el caso consideramos que existe falta de fundamentación y motivación, así como de su trascendencia al caso.

En el caso, evidentemente, la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en cuanto al tema del prorrateo incumple de manera trascendental con los requisitos de fundamentación y motivación, porque en la determinación no se advierte de manera detallada la identificación de las fases del procedimiento de prorrateo o distribución del gasto genérico del evento en cuestión y, **en nuestro concepto, ésta es la razón fundamental para revocar dicha parte de la resolución, y ello debería conducir a que la autoridad emitiera una nueva resolución en la que observara tales exigencias para analizar la validez de dicho procedimiento.**

Lo anterior, porque sólo en el caso de que el citado instituto emitiera una nueva determinación, de manera fundada y motivada, podría analizarse:

- a. La fórmula de prorrateo que determina la autoridad responsable.
- b. Si identificó correctamente, conforme al marco legal, las fases del procedimiento o pasos para prorratear el gasto en cuestión.
- c. Si los elementos que sirven de base para desarrollar dicha distribución del gasto son correctos.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

d. La manera en la que se desarrollan las operaciones correspondientes y la exactitud del resultado.

e. La forma clara en la que el Instituto Nacional Electoral aplicó el concepto de campaña beneficiada.

f. Así como otros aspectos, tales como:

f.1 Si el monto registrado inicialmente por la coalición se suma al nuevo prorrateo realizado por la autoridad responsable o si se considera únicamente el 100 % del monto involucrado, sujeto de prorrateo y cuantificación.

f.2 Incluso, la manera en la que su criterio trasciende falta aplicación de un criterio homogéneo en la revisión de los informes y en su caso si ello es relevante o no.

De manera que, en tales condiciones, a diferencia de la mayoría, los suscritos consideramos que, en el caso, la determinación del Consejo General referido incumplió con el deber de fundamentación y motivación de manera trascendental y, en consecuencia, debería ordenarse a la autoridad que emitiera una nueva determinación, en lugar de modificar de entrada lo que la mayoría identifica como el criterio de la autoridad.

Así, no coincidimos que en este momento procesal y con los datos que obran en el expediente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esté en posibilidad de **asentar el criterio de que el gasto se deba** prorratear entre todos los **candidatos beneficiados**, aunque algunos sean postulados por la coalición y otros sean postulados en lo individual por alguno de los partidos que la integran.

Lo anterior, porque **asentar tal criterio en este momento, sin conocer a detalle la fundamentación y motivación de la autoridad experta en el**

tema en torno a los elementos que hemos referido, podría al menos contingentemente, traer como consecuencia:

a. La posible contravención a la prohibición a que los partidos políticos integrantes de una Coalición beneficien con un mismo gasto a candidatos postulados por el partido de manera independiente (artículo 219 del Reglamento de Fiscalización).

b. La inobservancia a un principio básico de contabilidad: mezclar cuentas o gastos de dos entes distintos.

c. La indebida dispersión del gasto entre candidatos de un partido postulado en lo individual y los candidatos de ese mismo partido que integran una coalición electoral, puesto que el mismo se distribuye entre un número mayor de candidatos que aquellos que legalmente podrían ser beneficiados en términos del Reglamento aplicable, en detrimento evidente de otros contendientes en el proceso.

Por tanto, ante la diferencia en las razones por las cuales la mayoría sustenta la determinación de revocar el aspecto concerniente al prorrateo de gastos en el punto señalado de la resolución impugnada y la diferencia en los efectos, los suscritos emitimos el presente **voto concurrente**.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL CONSIDERANDO**

SEXTO, NUMERAL XII (CONCLUSIÓN 45), DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS-POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-545/2017 Y EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-204/2017 ACUMULADO⁸⁵

En el caso, disiento del criterio mayoritario expresado en la sentencia por el que se revoca la resolución INE/CG311/2017, la cual declaró fundada la omisión de reportar íntegramente los gastos relacionados con la red social denominada "*Facebook Ireland Limited*"⁸⁶. Estos gastos habrían beneficiado al C. Miguel Ángel Riquelme Solís candidato a Gobernador de la Coalición "Por un Coahuila Seguro"⁸⁷, en el marco del proceso electoral ordinario local 2016-2017 en el estado de Coahuila de Zaragoza.

Mi disenso se sostiene a partir de dos premisas: a) Al acreditarse la existencia de un gasto en internet, específicamente en Facebook, que benefició la campaña del candidato a Gobernador de la Coalición, dicha entidad tenía la obligación de acreditar ante la autoridad nacional electoral el registro de ese gasto en el Sistema Integral de Fiscalización⁸⁸, situación que en el caso no aconteció y, b) el Instituto Nacional Electoral⁸⁹ tiene plenas atribuciones para requerir información a las empresas proveedoras de servicios de internet y a los sujetos obligados, además de definir la temporalidad respecto de la cual es necesario ejercer sus facultades de fiscalización.

Aun en el supuesto de que se considere que la falta de información respecto a ciertas circunstancias temporales y cuantitativas del gasto,

⁸⁵ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁸⁶ En adelante Facebook.

⁸⁷ En adelante la Coalición.

⁸⁸ En adelante SIF.

⁸⁹ En adelante INE.

la revocación lisa y llana no procede, puesto que existen elementos suficientes respecto al gasto y principios básicos que exigen a la autoridad y a los partidos generar certeza sobre el origen y destino de sus recursos.

La base de mi postura es simple: **Si existen dudas sobre un gasto o un ingreso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, lo procedente es aclararlo.**

En materia de fiscalización, la transparencia, la certeza y la rendición de cuentas son ejes rectores, junto con la legalidad, la imparcialidad y la objetividad; eso supone que tanto los partidos como los candidatos, al igual que las autoridades administrativas y judiciales, tienen deberes específicos de información, control y transparencia. Admitir que existe incertidumbre sobre un gasto no reportado pero detectado por la autoridad y no aclararlo es fomentar la opacidad.

1. Planteamiento del problema

a. Determinación de la autoridad responsable

Derivado del procedimiento de revisión de informes de campaña, la autoridad fiscalizadora, en ejercicio de sus funciones de monitoreo de propaganda en internet, así como de la circularización de gastos con proveedores, identificó una página de Facebook con el link siguiente: <https://www.facebook.com/mriquelmesi/> la cual generó un gasto por un monto de \$923,013.96 (novecientos veintitrés mil trece pesos 96/100 M.N.) que no fue debidamente reportado por la Coalición.

Lo anterior derivado de que la autoridad fiscalizadora, durante el proceso de fiscalización, se allegó de información de la red social

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Facebook⁹⁰ sobre páginas que publicitaron a partidos políticos o candidatos y que generaron un gasto. Consecuentemente, se informó el monto del pago que Facebook recibió por los servicios.

En ese sentido, mediante un oficio de errores y omisiones,⁹¹ la autoridad fiscalizadora proporcionó a la Coalición los resultados de la publicación en la red social, informándole el monto de la contraprestación de los servicios que el proveedor Facebook le comunicó, a efecto de que presentara las aclaraciones pertinentes.

La Coalición en su respuesta refirió que Facebook en ningún momento afirmó haber realizado operaciones con un partido y que el anexo que esta red social proporcionó incluyó una lista de direcciones electrónicas relacionadas con páginas, perfiles y links, las cuales corresponden a perfiles de usuarios de Facebook y no a publicidad exhibida en internet, aclarando que la creación de un perfil en la red social es gratuita.

Por otra parte, la Coalición manifestó que consultó al proveedor Atelier Espora, S.A. de C.V.⁹², a quien contrató el servicio de marketing digital en redes sociales y sitio web. Este proveedor le informó a la Coalición que realizó operaciones con Facebook lo cual se registró en las pólizas PD-35/N1 y PD-57/N2, sin embargo, dicha situación escapó al control de la Coalición, ya que, según su dicho, desconoció las subcontrataciones que a su vez realizan los proveedores.

Para la determinación de la comisión de la irregularidad, la autoridad responsable se apoyó en la información proporcionada por Facebook relativa al gasto que generó el perfil “URL” del candidato a Gobernador

⁹⁰ Requerimiento realizado a *Facebook Ireland Limited* mediante el oficio INE/UTF/DA-F/8537/2017 el veintiséis de mayo y cuya respuesta fue del siete de junio, sobre perfiles de “Facebook” en los que el monitoreo identificó propaganda electoral a favor de la campaña del informe respectivo.

⁹¹ Oficio INE/UTF/DA-L/10104/2017 notificado a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF el trece de junio de dos mil diecisiete.

⁹² En adelante Atelier.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

de la Coalición, así como en la respuesta del proveedor Atelier Espora a un requerimiento de la autoridad y el alcance al mismo.

Al respecto la Unidad Técnica de Fiscalización⁹³ mediante el oficio INE/UTF-DA-11477/17⁹⁴ requirió al proveedor Atelier a efecto de constatar lo manifestado por la Coalición. El cuatro de julio de dos mil diecisiete, la persona moral presentó las facturas 16, 31 y 38 por un monto total de \$748,000.00 (setecientos cuarenta y ocho mil pesos 00/100 M.N.) importe que presuntamente contrató Atelier con Facebook.

Adicionalmente, el proveedor aclaró mediante alcance que la prestación de servicios ascendió a \$94,996.00 (noventa y cuatro mil novecientos noventa y seis pesos 00/100 M.N.)⁹⁵ y que la factura 16 correspondió al periodo de campaña.

Visto lo anterior, la UTF de nueva cuenta solicitó información al proveedor Atelier con la finalidad de que detallara las redes sociales que utilizó en beneficio del candidato a Gobernador de la Coalición, así como su pago.

En su respuesta, el proveedor detalló la denominación y dirección electrónica (link) de videos y su costo, sin embargo, la autoridad electoral advirtió que el proveedor, en las respuestas a los requerimientos referidos previamente, **no presentó la documentación soporte que acreditara la relación contractual y el pago de servicios a Facebook.**

Consecuentemente, la autoridad responsable consideró que la Coalición y el proveedor que presuntamente realizó las operaciones

⁹³ En adelante UTF.

⁹⁴ Notificado el 4 de julio de 2017.

⁹⁵ IVA incluido.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

con Facebook, no acreditaron el pago a la red social aun cuando el Reglamento de Fiscalización del INE⁹⁶ establece que los partidos políticos y los candidatos tienen la obligación de reportar sus gastos de propaganda, y la obligación de justificar o comprobar los mismos, según lo dispuesto por sus artículos 143, inciso d), fracción VII, 203, 215, 354 y 379.

Al no haber presentado la información y documentación comprobatoria necesaria por la totalidad del monto realizado por el proveedor, el Consejo General sancionó a la Coalición por omitir el reporte del gasto por concepto de propaganda en internet, por lo que incumplieron los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos⁹⁷ y 127 del Reglamento.

b. Agravio

Los actores controvierten la determinación de la autoridad responsable, porque no generó certeza en cuanto a la solicitud realizada a Facebook, ya que jamás especificó de manera clara y contundente lo siguiente: **(i)** lo específicamente solicitado; **(ii)** la temporalidad de lo solicitado, ya que proporcionó información de las páginas que contenían publicidad del primero de diciembre de dos mil dieciséis al cinco de junio del año dos mil diecisiete, lapso que excede el periodo de campañas previsto para las campañas en referencia; **(iii)** el comprador del servicio, y **(iv)** la inserción del oficio o notificación emitida por la UTF al proveedor Facebook, que diera certeza sobre todos los elementos de lo solicitado por la responsable, así como la respuesta del proveedor.

⁹⁶ En adelante Reglamento.

⁹⁷ En adelante Ley de Partidos.

Bajo esta tesitura, el problema a resolver consiste en determinar si el sujeto obligado acreditó ante la autoridad nacional electoral el registro de las operaciones realizadas con Facebook y si la temporalidad de la solicitud realizada por la UTF resultó un factor que afectara la certeza en el importe considerado como no reportado.

2. Postura mayoritaria

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

La sentencia sostiene que la autoridad responsable no agotó sus facultades de investigación, pues en principio estaba en aptitud de formular requerimientos de información a la Coalición y al proveedor, y, en caso de que éstos no fueran exhaustivos, aplicar las sanciones contenidas en la Ley Electoral.

Aunado a lo expuesto, la autoridad responsable estaba en posibilidad de requerir al sujeto obligado información complementaria que justificara el cumplimiento, entre otros, del artículo 143, párrafo 1, inciso d), fracción VII del Reglamento, el cual señala que **en caso de subcontratación de un proveedor en el extranjero se deberá presentar el detalle de los conceptos de gasto de los servicios prestados entre el intermediario contratado por el sujeto obligado y el proveedor final del servicio, así como el monto de pago y la**

documentación referida en el artículo 261, numeral 5 del mismo ordenamiento.

Aunado a lo anterior, la UTF debió verificar si la totalidad del monto reportado por Facebook corresponde a un gasto realizado exclusivamente para el periodo de campaña, al ser la etapa fiscalizada; sin embargo, como se advierte de la solicitud de información, abarcó una temporalidad mayor a las etapas del procedimiento electoral, sin que esté demostrada la realización de presuntos actos anticipados de campaña.

Además, el que se haya abarcado un periodo más amplio, demuestra que la UTF fiscalizó una etapa distinta al de campaña; por lo que carece de justificación que se pretenda establecer que faltó demostrar un pago por una cantidad ajena a la etapa que abarcan los informes revisados, esto es, las campañas.

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

Para justificar que la UTF cometió un error en la temporalidad, se argumenta que la autoridad responsable debe pormenorizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la información que encuentre en internet, redes sociales o en forma electrónica.

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Se resolvió que la UTF requirió información a Facebook, sin que se advierta motivo o consideración alguna respecto a una posible irregularidad detectada o al menos un indicio sobre el posible incumplimiento de las obligaciones de la Coalición en materia de fiscalización.

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

3. Mi disenso

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

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

En el marco de la revisión del informe de campaña de ingresos y gastos del candidato al cargo de Gobernador en el proceso electoral ordinario local 2016-2017 en el estado de Coahuila, la autoridad nacional electoral observó que los actores realizaron operaciones con Facebook.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 203, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización,⁹⁸ la UTF solicitó a Facebook, entre otros proveedores de servicios de internet, información respecto de la contratación de pautas, publicidad o cualquier otro servicio prestado en beneficio de los sujetos obligados a través de “Facebook” o “Facebook Ads”. Para ello incluyó URLs, nombres de candidatas y candidatos, y partidos políticos o coaliciones enlistadas.

Adicionalmente solicitó:

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

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

⁹⁸ **Artículo 203.**

De los gastos identificados a través de internet

1. ...

(...)

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

“(...) La información contenida en el archivo adjunto incluye una lista de direcciones electrónicas (URLs) relacionadas con páginas, perfiles y links con contenido específico, las cuales fueron proporcionadas por el INE conforme a la Notificación. Únicamente las páginas de Facebook, no perfiles, o links con contenido específico, pueden incurrir cargos de servicio de publicidad. Como resultado, el archivo adjunto indica cuáles URLs son páginas válidas de Facebook e incluyen la respuesta de información solicitada respecto de dichas páginas. (...)”

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

Consecuente con lo anterior, en cumplimiento a la garantía de audiencia, la UTF a través del oficio de errores y omisiones⁹⁹ hizo del conocimiento al partido político: **i)** la observación de la operación; **ii)** lo informado por Facebook y, **iii)** el monto económico reportado.

Como respuesta a lo anterior¹⁰⁰, la coalición manifestó:

*“Por último, respecto de un análisis minucioso a la respuesta proporcionada por el proveedor Facebook, se advierte que **en ningún momento afirma haber realizado operaciones** con algún partido político, antes bien responde a esa autoridad electoral que “la notificación requiere que se proporcione cierta información comercial” de la cual no se da mayor detalle de su naturaleza.*

⁹⁹ Artículo 44 del Reglamento.

¹⁰⁰ Escrito PRI/SFA/036/2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

También se observa que el proveedor dice presentar un archivo adjunto a su respuesta que incluye una lista de direcciones electrónicas (URLs) relacionadas con páginas, perfiles y links, sin embargo, al consultar las ligas presentadas te llevan a perfiles de usuarios en Facebook, y no a publicidad exhibida en internet.

Por tanto, basados en el hecho de que la creación de un perfil en la red social Facebook es gratuito y de que no se presenta la respuesta completa brindada por el proveedor para tener los detalles completos de su argumento se indica a la autoridad electoral que no se celebraron operaciones con dicho proveedor por la creación de perfiles en redes sociales.”

*Sin embargo, a fin de cerciorarnos respecto de las operaciones efectuadas en el rubro de internet y redes sociales, se consultó al **proveedor Atelier Espora, S.A. de C.V.** Esta coalición contrató servicios de marketing digital en redes sociales y sitio web en beneficio del entonces candidato a la gubernatura del estado de Coahuila con dicho proveedor, lo cual se registró en las **pólizas PD-35/N1 y PD-57/N2.** Sin embargo, **en la respuesta que éste dio manifestó que a su vez realizó operaciones con Facebook para brindarnos el servicio. Esta situación, escapa del control de la coalición que represento, ya que desconocemos las subcontrataciones que a su vez realicen los diferentes proveedores cuando prestan un servicio.”***

A este respecto se aclara que todas las operaciones efectuadas por esta coalición se realizaron directamente con cada uno de los proveedores reportados, desconociendo, por tanto, las subcontrataciones que éstos realizan con otras empresas y los términos y condiciones que acuerdan.”

[Énfasis añadido]

Como se observa, la Coalición refirió la existencia de circunstancias que según su dicho no dieron certeza de la operación informada por Facebook, no obstante, aclaró que el proveedor Atelier, persona moral con quien contrató la prestación de servicios de marketing digital y sitio web, realizó operaciones con Facebook y reconoció no tener conocimiento de las subcontrataciones que a su vez realizan los proveedores.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

En este contexto, la autoridad responsable con el objeto de verificar las operaciones celebradas entre el proveedor y la Coalición le solicitó **en dos ocasiones** al proveedor información respecto de aquellos bienes o servicios entregados o prestados en favor de la Coalición, contratados por estos mismos o por terceras personas durante los periodos comprendidos del veinte de enero al veintiocho de febrero y del dos de abril al treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, periodos correspondientes a precampaña y campaña, respectivamente.

Cabe señalar que los requerimientos realizados por la autoridad responsable marcan una diferencia trascendente entre el criterio sostenido por la mayoría de la Sala Superior, al aprobar los recursos de apelación SUP-RAP-207/2017, SUP-RAP-209/2017 y SUP-RAP-213/2017¹⁰¹ relativo a revocar lisa y llanamente las conclusiones relacionadas con Facebook, determinación que en su momento, tampoco compartí por las razones que se presentaron en ese caso y que constan en el voto que adjunté a la sentencia respectiva.

La diferencia radica en que el proveedor Atelier no acreditó que el importe de \$993,031.96 (novecientos noventa y tres mil treinta y un pesos 96/100 M.N.), señalado por Facebook, correspondiera a las operaciones registradas a la autoridad responsable.

Al respecto, la solicitud de la autoridad versó sobre lo siguiente:

“Con el objeto de verificar las operaciones celebradas entre Atelier Espora, S.A. de C.V., que usted representa y el Partido Revolucionario Institucional, esta UTF con fundamento en los artículos 331, y 332 del Reglamento de Fiscalización (RF), le solicita que informe, respecto de aquellos bienes o servicios entregados o prestados en favor de ese partido, contratados por estos mismos o por terceras personas durante los periodos comprendidos del 20 de

¹⁰¹ Aprobados en sesión pública celebrada el 14 de septiembre de 2017.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

enero al 28 de febrero y del 2 de abril al 31 de mayo de 2017.

La información de propaganda transmitida o exhibida en páginas de internet, con motivo del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en la que se identifique el nombre del Partido Revolucionario Institucional, apelativos o sobrenombres; alguna referencia verbal o escrita, emblema o logotipo del partido en comentario, mención de sus slogans, frases utilizadas en periodo de campaña o de cualquier tema con el que se le identifique.

Lo anterior en referencia a las facturas que a continuación se señalan:

Número de factura	Fecha de Factura	Concepto	Monto
16	03/03/2017	Servicio por colocación de publicidad	85,000.00
16	03/03/2017	Desarrollo de página Web	15,000.00
31	28/04/2017	Publicidad Marketing digital, Servicio por colocación de publicidad	300,000.00
38	31/05/2017	Publicidad en Internet, Miguel Ángel Riquelme Solís	348,000.00

Con fundamento en el artículo 200, numeral 2 de la LGIPE, se requiere para que, en un término de 24 horas hábiles contadas a partir de la notificación del presente oficio, remita a esta autoridad electoral, información de las operaciones concertadas, pagadas o bienes y servicios entregados durante los periodos comprendidos del 20 de enero al 28 de febrero y del 2 de abril al 31 de mayo de 2017, indicando y explicando en su respuesta lo siguiente:

8. Especificar redes sociales o páginas web en las que se colocó la publicidad.
9. Monto total del pago realizado, desglosado por red social o página web.
10. Especificar periodo de colocación de la publicidad por red social o página web.
11. Indique la forma de pago, así como fecha de cobro, en su caso, remita copia de los cheques o transferencia de pago.
12. Remita, muestras de los bienes y servicios proporcionados.
13. La documentación comprobatoria que soporte dichas operaciones, tales como: recibos, contratos de prestación de servicios, pedimentos, fichas de depósito, comprobantes de transferencias, cheques, estados de cuenta, etc.
14. Respecto de las personas que contrataron los bienes o servicios entregados o prestados, proporcione:

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

nombre o razón social, domicilio fiscal o particular y Registro Federal de Contribuyentes.

La información y documentación solicitada servirá a esta autoridad fiscalizadora electoral para allegarse de mayores elementos que permitan esclarecer los hechos objeto del Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017.

Se le hace de su conocimiento, que con fundamento en el artículo 447, numeral 1, inciso a) con relación al 456, numeral 1, inciso e), fracciones II y III de la LGIPE, quienes se nieguen a proporcionar la información y documentación que le sea requerida por esta autoridad electoral en ejercicio de sus facultades de fiscalización, la entreguen en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que se señalan en el requerimiento, podrán ser acreedores a una multa de hasta 500 UMA para todo el país tratándose de personas físicas y de hasta 100,000 UMA para todo el país en el caso de personas morales.”

En respuesta al requerimiento el proveedor Atelier respondió:

“En atención a su oficio INE/UTF/DA-F/11477/17, me permito manifestar lo siguiente:

Factura	Red Social	Importe	Período	Documentación adjunta
16	Facebook	\$85,000.00	Del 20 de enero al 28 de febrero	Factura, relación detallada conforme al artículo 215 del RF, cheque, contrato y muestras
	Facebook	\$15,000.00	Del 20 de enero al 28 de febrero	
31	Facebook	\$300,000.00	Del 02 de abril al 02 de mayo de 2017	Factura, relación detallada conforme al artículo 215 del RF, transferencia, contrato y muestras
38	Facebook	\$348,000.00	Del 03 al 31 de mayo de 2017	Factura, relación detallada conforme al artículo 215 del RF, transferencia, contrato y testigos
SUMA:		\$748,000.00		

Por lo que respecta a la forma de pago se informa lo siguiente:

- 4. La factura número 16, fue pagada con cheque número 65 con fecha 28 de febrero de 2017.*
- 5. Factura número 31, se pagó mediante transferencia bancaria 2229030 de fecha 03 de mayo de 2017.*
- 6. La factura número 38, fue pagada con transferencia bancaria 57308047 de fecha 31 de mayo de 2017.*

Por último, se informa que el responsable de la contratación fue el Partido Revolucionario Institucional, con RFC. PRI460307AN9 y domicilio fiscal ubicado en la calle Boulevard

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

*Nazario Ortiz Garza No. 3604, Fraccionamiento Nueva España,
C.P. 25210, Saltillo, Coahuila.*

Se remite adjunto al presente, la información solicitada de las facturas 16, 31 y 38.”

En alcance a lo anterior, mediante correo electrónico, la persona moral en cuestión señaló:

“Por este conducto y con el afán de coadyuvar con esa autoridad, brindando elementos adicionales que le permitan tener convicción de las operaciones concertadas en el marco de su auditoría a las finanzas del entonces candidato a la gubernatura en el estado de Coahuila, Ing. Miguel Ángel Riquelme Solís, que lleva a efecto la Unidad Técnica de Fiscalización, se informa el monto total facturado y el costo por servicio, de la manera siguiente:

Monto total facturado: \$748,000.00

Del monto anterior, la prestación de servicios es por la siguiente cantidad: \$94,996.00

Ambos conceptos incluyen IVA correspondiente”

Contrario a lo manifestado en la sentencia aprobada por la mayoría, la autoridad responsable motivó en el dictamen consolidado de la Coalición que de la información y documentación presentada por el proveedor Atelier, esto es, pólizas, facturas y contratos registrados en el SIF, no se advirtió que con ellas se acreditara el pago a Facebook, tal como lo establecen los artículos 46 Bis, numeral 2; 143, numeral 1, inciso d), fracción VII; y 261, numeral 5, del RF, ya que la documentación contable correspondió a la prestación de servicios entre el proveedor Atelier y el partido político representante de las finanzas de la Coalición y no así con Facebook.

No obstante, en un segundo requerimiento la UTF realizó una nueva diligencia para solicitar al proveedor que detallará las redes sociales que utilizó en beneficio del candidato a Gobernador de la Coalición, el monto pagado desglosado por la red social y, muy importante, la forma de pago, la fecha de cobro y copia de los cheques o transferencias de los pagos realizados respecto a las operaciones realizadas con

Facebook, así como toda la documentación comprobatoria soporte de dichas operaciones.

Al respecto, el proveedor detalló la denominación y dirección electrónica (link) de los videos y el costo que supuestamente pagó a Facebook por cada video; sin embargo, omitió remitir de nueva cuenta la documentación que acreditara las operaciones que expresamente le había solicitado la UTF en el oficio INE/UTF/DA-F/11477/17.

Consecuentemente, en ejercicio de sus atribuciones de fiscalización la autoridad responsable determinó la existencia de gastos que no correspondían a los reportados en el SIF, de ahí que, al no comprobar su registro, consideró que se trataba de operaciones distintas, por lo que se incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de Ley General de Partidos Políticos¹⁰² y 127 del Reglamento, esto es, un egreso no reportado.

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

Cabe señalar que de conformidad con los artículos 79, numeral 1, inciso b);¹⁰³ y 80, numeral 1, inciso d)¹⁰⁴ de la Ley de Partidos, los

¹⁰² En adelante LGPP.

¹⁰³ "Artículo 79.

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

(...) b) Informes de Campaña:

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

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

III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo."

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

En este orden de ideas el artículo 46 bis del Reglamento¹⁰⁵ establece la obligación a los sujetos de comprobar las operaciones contratadas en línea con proveedores o prestadores de servicio con domicilio fiscal fuera del país¹⁰⁶, ya sea de forma directa o indirecta a través de un intermediario.

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

- Recibo expedido por el proveedor o prestador de servicios en el formato proporcionado por el sitio en línea
- Captura de pantalla de la transacción en línea en la que se pueda verificar
- El portal
- Método de pago
- Tipo de bien o servicio adquirido

¹⁰⁴ "Artículo 80.

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

d) Informes de Campaña:

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

¹⁰⁵ Sobre los requisitos de los comprobantes de las operaciones.

¹⁰⁶ Facebook Ireland Limited presentó un escrito de respuesta en idioma inglés con la respectiva traducción al idioma español, advirtiéndose la siguiente leyenda en la documentación presentada: "Registered Office. Facebook Ireland Limited, 4 Grand Canal Square, Grand Canal Square, Grand Canal Harbour, Dublin 2".

- Identidad
- Denominación legal
- Datos de ubicación física para la Protección de los Consumidores en el contexto de Comercio Electrónico establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Adicionalmente, el artículo 143, numeral 1, inciso d), fracción VII del Reglamento establece que en el caso de *“subcontratación de un proveedor en el extranjero se deberá presentar el detalle de los conceptos de gasto de los servicios prestados entre el intermediario contratado por el sujeto obligado y el proveedor final del servicio, así como el monto de pago y la documentación referida en el artículo 261, numeral 5.”*

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

Esta situación se relaciona con la manifestación de la Coalición al referir que el proveedor fue el encargado de realizar las operaciones con Facebook y que la Coalición desconocía la existencia de subcontrataciones; por lo que en todo caso, **la Coalición se encontraba obligada a presentar la documentación comprobatoria que acreditara que el monto informado por Facebook, correspondía a las operaciones celebradas entre la red social y el proveedor Atelier o, en su caso, que se trataba de una diferencia justificada por el periodo de precampaña o campaña, hecho que no comprobaron ni la Coalición ni el proveedor en cuestión.**

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

Pues en el caso específico, si el proveedor Atelier realizó operaciones con Facebook debió de presentar documentación en la que se observaran las operaciones realizadas y señaladas en los artículos en cuestión, sin embargo, ello no aconteció.

Lo anterior es así, en razón de que la disposición está dirigida a que la autoridad fiscalizadora realice una adecuada, completa y auténtica fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de los candidatos, lo que implica necesariamente la verificación de lo informado por los partidos políticos y, en su caso, conocer aquellas operaciones no reportadas por los sujetos obligados.

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

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

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

No obstante, este medio alternativo ha transitado a un modelo de negocios con fines económicos a través de la difusión de perfiles de personas, establecimientos comerciales, turísticos, gubernamentales o -lo que importa en materia de fiscalización electoral-, la difusión de propaganda con fines electorales o posicionamiento de los perfiles¹⁰⁷ de candidatos en Facebook, ante los suscriptores de las redes sociales; conceptos que representan un gasto económico para los sujetos obligados.

Las disposiciones reglamentarias en cita representan una carga para los sujetos obligados, lo que los obliga a acreditar detalladamente la forma de acceso, concepto, temporalidad y pago a este tipo de medios electrónicos que representan un beneficio a los candidatos en las campañas electorales, independientemente de la forma de acceder a ellos.

En este orden de ideas, a mi parecer, la solicitud de la autoridad responsable se circunscribió a tener los alcances de verificar posibles violaciones a la normatividad respecto de gastos no reportados de todos aquellos ciudadanos que se ostentaron como candidatos en los

¹⁰⁷ Es importante señalar que abrir una cuenta en Facebook no representa costo económico, por lo que no se cuestiona el "Perfil" del usuario; por el contrario, se cuestionan las operaciones realizadas con la red social en páginas que sí comprenden una contraprestación.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

procesos electorales, lo cual se confirmó, como se advirtió de la respuesta de Facebook.

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

Lo contrario, limitaría el actuar de la autoridad fiscalizadora en el desarrollo de los procesos electorales, tomando en consideración que se encuentra facultada para sancionar irregularidades detectadas en un informe distinto al fiscalizado, criterio sostenido por esta Sala Superior.¹⁰⁸

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

Sin embargo, en su respuesta al oficio de errores y omisiones, el sujeto obligado no presentó la documentación idónea que acreditara el reporte del gasto en la temporalidad de campaña, pues como se advierte, en los casos en análisis **se presentaron importes mayores a los**

¹⁰⁸ Jurisprudencia en materia electoral 4/2017 bajo el rubro FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.

registrados en el SIF, de ahí que la responsabilidad de acreditar con documentación los periodos de contratación es única y exclusivamente del sujeto obligado.

En este contexto, la responsabilidad de la observancia a las normas en materia de fiscalización les corresponde a los sujetos obligados, a efecto de tutelar los principios de transparencia, certeza y rendición de cuentas a los que están obligados.

En ese sentido, tal y como lo sostuvo esta Sala Superior en el SUP-RAP-20/2017¹⁰⁹, *la contabilidad de los partidos políticos debe facilitar el reconocimiento de operaciones, reflejando un registro congruente y ordenado de cada operación; por lo que no puede argumentarse, ante la omisión de reportar adecuadamente en el informe correspondiente, que existen otros elementos para que la autoridad hubiera llevado a cabo la fiscalización, ya que el cumplimiento de las obligaciones en esa materia, por parte de los partidos políticos no admite flexibilización, pues de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos.*

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

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

¹⁰⁹ Sentencia dictada por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-20/2017, resuelta el veintitrés de mayo.

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

En relación al procedimiento de presentación y revisión de los informes de campaña, el artículo 80, inciso d), fracción III de la Ley de Partidos; y el 291, numeral 3 del Reglamento¹¹⁰ establecen que si durante la revisión de los informes, la UTF advierte la existencia de errores y omisiones técnicas, prevendrá al partido político, para que en un plazo de cinco días presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

De los casos que nos ocupan, se puede apreciar que la autoridad fiscalizadora respetó la garantía de audiencia, ya que, a través de una notificación por escrito, se hizo del conocimiento a la coalición una posible irregularidad en materia de fiscalización en la que se identificaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, dándole un plazo de cinco días para que alegara lo que a su derecho conviniera, así como la oportunidad de que aportara las pruebas suficientes que acreditaran que los egresos ya estaban registrados en el SIF o cualquiera que beneficiara a sus intereses.

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

¹¹⁰ "Artículo 291.

Primer oficio de errores y omisiones

(...)

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

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

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

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

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

Finalmente, considero que si en el criterio mayoritario se afirma que existe incertidumbre respecto a las razones que llevaron a la autoridad responsable a concluir que el gasto era de campaña o de alguna otra etapa del proceso, lo que a juicio de la mayoría se traduce en una falta de motivación como podría ser la falta del análisis de la temporalidad, lo procedente es revocar a efecto de que la responsable realice las diligencias necesarias para poder valorar de forma exhaustiva la deficiencia detectada o, en su caso, ordenar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, y así se cuenten con los elementos suficientes que den

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

certeza sobre la temporalidad del gasto, y no como lo propone la mayoría, dejar inexistente la irregularidad cometida.

En este sentido, respecto a la falta de precisión de la temporalidad alegada por los actores, aunque puede generarse la presunción de que el periodo indicado en el requerimiento supuso una medida de prevención a fin de identificar gastos que, aunque no se realizaron durante el periodo de campaña, tengan efecto en la misma, al no precisarse el tema de la temporalidad por la empresa Facebook y no justificarse dicho elemento temporal por la autoridad; lo procedente es que se esclarezca el gasto realmente efectuado por los sujetos obligados.

Se debe esclarecer el gasto real porque si en la sentencia se afirma que en el dictamen consolidado no se precisó la temporalidad a la cual correspondieron los importes informados por Facebook, la autoridad administrativa debió *i)* valorar el monto reportado por Facebook, el cual se acreditó y no se encuentra controvertido en cuanto a su existencia, a efecto de determinar el periodo al que correspondía la operación, esto es, precampaña o campaña; *ii)* si el monto informado se encontraba registrado en el SIF y, *iii)* si con los elementos de prueba se acreditaba o no el registro correspondiente.

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

Lo anterior no supone que indebida e injustificadamente se otorgue una segunda oportunidad para que la autoridad responsable ejerza sus facultades de comprobación respecto de los hechos. Ello porque la fiscalización es un procedimiento de orden público; porque las

SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO

facultades de fiscalización de la autoridad no se encuentran limitadas o condicionadas por las respuestas indebidas o poco claras de un proveedor.

Asimismo, no se estaría generando una nueva fiscalización sobre hechos novedosos o pesquisas injustificadas, puesto que se trata de hechos que habiendo sido reportados no son coincidentes con los datos generados con motivo del ejercicio de las facultades de monitoreo y circularización de la autoridad con las que se garantiza la efectividad en el proceso de fiscalización.

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

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

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN