

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-72/2018

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO

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

**MAGISTRADA PONENTE:**  
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIA:** GABRIELA  
FIGUEROA SALMORÁN

Ciudad de México, a dos de mayo de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de confirmar el dictamen consolidado INE/CG261/2018 y la resolución INE/CG262/2018.

### **I. ANTECEDENTES**

**1. Inicio de precampañas.** El catorce de diciembre de dos mil diecisiete, inició el período de precampañas en Jalisco para el cargo de Gobernador de esa entidad federativa.

**2. Contratación de servicios profesionales.** El siete de febrero de dos mil dieciocho, Movimiento Ciudadano, al considerar que era necesario para su operación y cumplimiento de objetivos,<sup>1</sup> contrató a Berumen y Asociados S.A. de C.V. para que realizara “Estudios de opinión pública en los municipios del interior del estado de Jalisco, para conocer la preferencia partidista de los electores y

---

<sup>1</sup> Según consta en el contrato respectivo, en la parte de las declaraciones del prestatario.

medir su intención del voto por cada partido político”. Esta contratación fue registrada como gasto ordinario.

**3. Conclusión del período de precampaña.** El once de febrero siguiente, concluyó el período de precampañas para todos los cargos en Jalisco.

**4. Informe de precampaña.** El quince de febrero, se presentó el informe de ingresos y egresos de precampaña correspondiente a la elección de Gobernador en Jalisco.

**5. Oficio de errores y omisiones.** El veintiocho de febrero, le fue notificado el oficio de errores y omisiones, en el cual, entre otras observaciones, se le señaló que había contratado servicios por concepto de opinión pública para conocer las preferencias partidistas de los electores, lo cual no se había reportado en el informe de ingresos y gastos de precampaña, para el cargo de Gobernador de Jalisco, además que el contrato registrado en gastos ordinarios no contenía muestras del trabajo solicitado, asimismo, en el apartado de circularización de proveedores se le informó que se había solicitado información a “Facebook Ireland LTD” para allegarse de elementos para determinar si el ahora recurrente había contratado servicios de esa empresa.

Al respecto, Movimiento Ciudadano al contestar dicho oficio,<sup>2</sup> refirió que el gasto de los estudios de opinión no era de precampaña, porque esos estudios forman parte de la labor de investigación del partido político para la definición de sus estrategias políticas, sin que mencionara nada respecto de contratación alguna con “Facebook Ireland LTD”.

---

<sup>2</sup> Mediante diverso de siete de marzo de este año.

**6. Dictamen y resolución.** El veintitrés de marzo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General) aprobó: a) el “Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General de Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2017-2018, en el estado de Jalisco” (en adelante Dictamen consolidado) y b) la “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2017-2018, en el estado de Jalisco.” (en adelante la Resolución).

En el Dictamen consolidado y la Resolución, el Consejo General determinó sancionar al partido, por diversas irregularidades, entre ellas, el no haber reportado como gasto de precampaña un estudio de opinión, así como haber omitido registrar un gasto de *Facebook*.

Lo anterior le fue notificado a Movimiento Ciudadano el veintisiete de marzo.

**7. Recurso de apelación.** En contra del Dictamen Consolidado y la Resolución, el veintisiete de marzo, Movimiento Ciudadano interpuso recurso de apelación, por conducto de su representante ante el Consejo General, por considerar que el gasto del estudio de opinión no es un gasto de precampaña (conclusión 10).

**8. Turno.** Por acuerdo de treinta y uno de marzo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-72/2018** y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para

sustanciarlo y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

**9. Ampliación de demanda.** El treinta y uno de marzo, Movimiento Ciudadano presentó ampliación de demanda, en contra del Dictamen consolidado y la Resolución, por considerar que fue incorrecta la sanción impuesta por no haber reportado un gasto por propaganda en la red social *Facebook* (conclusión 12).

**10. Radicación.** El dos de abril, la Magistrada radicó el recurso al rubro identificado. en la Ponencia a su cargo.

**11. Admisión y cierre.** En su oportunidad, se acordó la admisión y el cierre de la instrucción del presente medio de impugnación.

## **II. CONSIDERACIONES**

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de impugnar el Dictamen consolidado, así como la Resolución relacionada con las irregularidades encontradas en ese Dictamen, emitidos por el Consejo General, respecto de la revisión de los informes de precampaña a la gubernatura del estado de Jalisco.

Lo anterior con fundamento en:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (en adelante la Constitución): artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** (en adelante Ley Orgánica): artículos 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c).

**Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** (en adelante Ley de Medios): artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 42 y 44, párrafo 1, inciso a).

**SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad.** El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedibilidad, previstos en los artículos: 7, párrafo 1, 8; 9, apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y, 45, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** Está cumplido, porque la demanda del recurso se presentó por escrito, en el que se hace constar la denominación del partido político apelante, así como el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su nombre y representación y los demás requisitos legales exigidos.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió oportunamente, porque el Dictamen consolidado y la Resolución impugnados fueron aprobados el veintitrés de marzo, por lo que el plazo para la promoción del medio de impugnación transcurrió del veinticuatro al veintisiete de marzo.

De forma que, si la demanda se presentó el veintisiete de marzo, es evidente su promoción oportuna.

**c) Legitimación y personería.** Dicho requisito está satisfecho, pues el recurso de apelación fue interpuesto por Movimiento Ciudadano, por conducto de Juan Miguel Castro Rendón, representante propietario ante el Consejo General, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable.

**d) Interés jurídico.** Está colmado este requisito, toda vez que el partido político recurrente aduce que se le sancionó indebidamente, por la supuesta omisión de reportar como gasto de

precampaña, el costo del estudio de opinión. Por lo que, con independencia de que le asista o no razón, es claro que tiene interés jurídico.

**e) Definitividad.** Se cumple con este presupuesto, toda vez que Movimiento Ciudadano controvierte el Dictamen consolidado y la Resolución emitidos por el Consejo General, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudieran ser revocados, anulados o modificados.

**TERCERA. Ampliación de demanda.** Como se precisó en los antecedentes, Movimiento Ciudadano presentó un escrito posterior al de su demanda, para controvertir la conclusión 12 de la Resolución, por considerar que fue hasta que se le notificó la Resolución y el Dictamen consolidado que se enteró de las razones que sustentaron esa sanción.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que, salvo circunstancias y particularidades excepcionales, es improcedente la ampliación de la demanda o la presentación de un diverso escrito; esto es, si el derecho de impugnación ha sido ejercido con la presentación del escrito inicial, no se puede ejercer válida y eficazmente, por segunda ocasión, mediante la presentación de otra u otras demandas.

En ese sentido, se ha considerado que la ampliación de la demanda es admisible únicamente cuando en fecha posterior a su presentación surjan nuevos hechos relacionados con aquéllos en los que el promovente sustentó sus pretensiones o se conocen anteriores que se ignoraban, siempre que guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería inviable el análisis de argumentos tendentes a ampliar una cuestión que se omitió controvertir en la demanda; de ahí que,

como se precisó, no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya impugnados, ni se obstaculice o impida resolver dentro de los plazos legalmente establecidos.

El anterior criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia **18/2008**, de rubro: **“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR.”**<sup>3</sup>

El escrito o escritos de ampliación se deben presentar dentro de un plazo igual al previsto para el escrito inicial, contado a partir de la notificación o de que se tenga conocimiento de los hechos materia de la ampliación, siempre que sea anterior al cierre de la instrucción.

Ello encuentra sustento en la jurisprudencia **13/2009**, de rubro: **“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).”**<sup>4</sup>

En el caso, Movimiento Ciudadano afirma que la ampliación de su demanda es procedente, con base en las circunstancias siguientes:

a) El dictamen original aprobado por la Comisión de Fiscalización, que les fue circulado, versaba particularmente sobre un supuesto gasto por la elaboración de encuestas, lo cual fue impugnado en el presente recurso de apelación.

b) Durante la sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el veintitrés de marzo, se discutió una sanción por la omisión de comprobar un gasto respecto al pago a *Facebook*, pero no se

---

<sup>3</sup> TEPJF, *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, pp. 130 y 132.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 133-135.

abundó en el tema ni se especificó respecto de qué precandidaturas. Además, que fue mediante una supuesta adenda y con modificación propuesta en el transcurso de la sesión que se determinó la imposición de una sanción.

c) Asimismo, refiere que este punto no se contenía en el proyecto circulado previamente, por lo cual afirma que desconocía los detalles de la supuesta irregularidad.

d) Hasta que le fueron notificados el Dictamen consolidado y la Resolución es que se percató que en la conclusión 12, se le sancionó por no haber presentado los comprobantes que acreditara el pago a *Facebook*.

Por tanto, concluye el actor que fue hasta el veintisiete de marzo que se le notificó tanto el Dictamen consolidado, como la Resolución que se enteró de la irregularidad consistente en no haber acreditado el pago a la red social referida, por lo cual considera que se trata de un hecho novedoso, relacionado con la materia del presente recurso de apelación.

De igual forma considera que la presentación de su escrito de ampliación de demanda es oportuna, ya que lo hizo dentro de los cuatro días siguientes a que tuvo conocimiento de la conclusión 12, que pretende impugnar. Ello, porque como ya se mencionó el Dictamen consolidado y la resolución le fueron notificados el veintisiete de marzo, mientras que Movimiento Ciudadano presentó el escrito respectivo, el treinta y uno de marzo siguiente.

Esta Sala Superior considera que **es procedente** la ampliación de la demanda, como se explica a continuación.

En primer lugar, de la revisión del oficio INE/DS/985/2018, por medio del cual se notificó al actor, por conducto de su

representante, el Dictamen Consolidado y la Resolución, se advierte que los correspondientes a Movimiento Ciudadano INE/CG261/2018 y INE/CG262/2018, no fueron objeto de engrose. Sin embargo, el dictamen consolidado y resolución aprobados difieren de los proyectos circulados.

Ello, porque si bien en principio, el que se afirme en un documento público que ni el Dictamen consolidado, ni la Resolución fueron engrosados hace presumir que dichas determinaciones fueron aprobadas en los términos que se propusieron.

Máxime que de la revisión de la versión estenográfica de la sesión de veintitrés de marzo se advierte, fecha en la que fueron aprobados el Dictamen consolidado y la Resolución, se advierte que cuando se discutió el punto 7.5,<sup>5</sup> el representante de Movimiento Ciudadano fue el único participante, y en su intervención hizo referencia a que era indebido que se considerara como no atendida la observación 16 del oficio de errores y omisiones, ya que el estudio de opinión que se hizo es un gasto ordinario y no de precampaña.

Lo cual, como se refirió hacía presumir que al discutir el Dictamen consolidado y la Resolución relativos a la revisión de los ingresos y gastos de precampaña al cargo de Gobernador de Jalisco, presentado por Movimiento Ciudadano, no se había tratado el tema de gastos en *Facebook*.

Sin embargo, de dicha versión estenográfica también se advierte que al momento de tomar la votación del punto 7.5 de la sesión, el Secretario del Consejo General señaló que se aprobaba “tomando

---

<sup>5</sup> Punto relativo a la aprobación de las determinaciones relacionadas con la revisión del informe de precampaña al cargo de Gobernador en Jalisco, presentado por Movimiento Ciudadano

en consideración en esta votación las observaciones de forma y la fe de erratas y adendas circuladas previamente.”

Con base en ello, y toda vez que como se ha mencionado, no se hizo alguna referencia a adendas o erratas durante la discusión de ese punto durante la sesión, la Magistrada Instructora requirió a la responsable para que remitiera copia certificada de los proyectos del Dictamen consolidado y la Resolución circulados previamente a la celebración de la sesión, así como de las adendas y erratas circuladas, que se refirieron al momento de votar el punto 7.5.

En cumplimiento a dicho requerimiento, la responsable remitió la documentación solicitada, de lo que se advierte que, en efecto, como lo afirma el actor, en los proyectos circulados no se encontró la conclusión 12, correspondiente a la omisión de reportar un pago hecho a *Facebook*.

Asimismo, se advierte que dicha determinación está contenida en la adenda circulada en la mesa, durante el desarrollo de la sesión, cuya imagen se inserta a continuación.

En relación a los gastos en Facebook, se incluye una conclusión final para los casos en que el sujeto obligado si reportó los gastos confirmados por Facebook, pero no fueron debidamente documentados de conformidad con el artículo 143, numeral 1, inciso d), fracción VII. del Reglamento de Fiscalización. A continuación se detallan los casos en comento:

Entidad	Sujeto Obligado	Monto confirmado por Facebook	Candidato	Nombre del intermediario	Status actual del dictamen (De acuerdo al dictamen circulado al CG)	Presentó el comprobante de pago directo a Facebook	Conclusión Final como quedaría en el dictamen engrosado	Falta concreta
Jalisco	PRI	\$281,366.17	Miguel Castro Reynoso	Sicre, Yepiz, Celaya y Asociados, S.C.	No observado	No	3.2 C9	Egreso no comprobado
Jalisco	MC	720,078.94	Enrique Alfaro	Indatoom S.A. de C.V.	No observado	No	3.6 C12	Egreso no comprobado

Las adendas de todos los partidos se aplicarán en la resolución respectiva.

De lo anterior se advierte que, en el cuadro que contiene la adenda, sólo se señala que se agregaría una conclusión 12, porque Movimiento Ciudadano no reportó los gastos de *Facebook* conforme se establece en el artículo 143, numeral 1, inciso d),

fracción VII, del Reglamento de Fiscalización, asimismo, se señala que la adenda sería aplicada en la resolución respectiva.

Sin embargo, no se advierte el monto de la sanción, ni las razones por las cuales la autoridad responsable consideró que se incumplió con lo previsto en el Reglamento de Fiscalización, por lo cual es evidente que el actor no pudo conocer dichas razones para estar en posibilidad de controvertirlo.

De igual forma, se advierte que tanto la Resolución notificada al actor, sí contiene la conclusión 12, en la cual se establece las razones por las cuales se considera que Movimiento Ciudadano incurrió en una irregularidad, así como el monto de la sanción.

De lo antes relatado, es posible concluir que, como lo afirma el actor, el Dictamen consolidado y la Resolución que impugna sí fueron modificados durante la sesión extraordinaria del Consejo General de veintitrés de marzo, en la cual fueron aprobados, ello, pese a que en el oficio de notificación se señaló expresamente que no habían sido engrosadas.

En ese sentido, es evidente que el actor conoció las razones de la infracción que se le imputa y de la imposición de la sanción correspondiente, hasta que le fueron notificados el Dictamen consolidado y la Resolución, pues como ya se mencionó, no estaban contenidas en los proyectos que se circularon y, si bien se circuló en un adenda que se le sancionaría por una irregularidad relacionada con la comprobación de gastos de *Facebook*, lo cierto es que dicha adenda no contenía las razones correspondientes.

Por tanto, si el Dictamen consolidado y la Resolución, le fueron notificados el veintisiete de marzo, el plazo para la presentación de la ampliación de la demanda transcurrió del veintiocho al treinta y uno de marzo, por lo que, si el escrito de ampliación de demanda

fue presentado el treinta y uno de marzo, es evidente su presentación oportuna.

**CUARTA. Estudio de fondo.** El actor combate el contenido de las conclusiones 10 y 12, por lo que se analizarán los agravios hechos valer por cada una de ellas, por separado.

### **1. Conclusión 10.**

Movimiento Ciudadano aduce que la **conclusión 10** del Dictamen consolidado y la Resolución viola el debido proceso y su garantía de audiencia, por la falta de exhaustividad, objetividad y certeza, ya que contradice al Reglamento de Fiscalización y a los propios lineamientos sobre los gastos que han de ser considerados como de precampaña.

Al respecto, refiere que del requerimiento que se le hizo mediante el oficio de errores y omisiones, se advierte que la responsable prejuzgó que el gasto del estudio de opinión era de precampaña y no ordinario, ya que se le requirió información y documentación para que fuera registrada en la contabilidad de precampaña, sin otorgar la garantía de audiencia, para lo cual debió solicitar los documentos comprobatorios, muestras y las alegaciones pertinentes.

Así, el actor refiere que la autoridad responsable debió realizar las diligencias y requerimientos necesarios para determinar si se trataba de un gasto ordinario o de un gasto de precampaña, y no determinar que era un gasto de precampaña sin haber otorgado al actor la debida garantía de audiencia, pues fue a partir de haber considerado que era un gasto de precampaña que realizó los requerimientos en su oficio de errores y omisiones.

Por otro lado, el actor señala que, en la contestación al oficio de errores y omisiones, especificó la póliza que avalaba el gasto, la cual estaba registrada en el Sistema Integral de Fiscalización (en adelante SIF), por lo que considera que el gasto siempre estuvo a disposición y conocimiento de la autoridad fiscalizadora.

Asimismo, aduce que no entregó el trabajo final, porque incluso tres de los seis estudios fueron levantados posteriormente a la conclusión del período de precampaña, y los estudios fueron entregados en fechas diversas, siendo la última entrega el doce de marzo de este año.

Ello, porque Movimiento Ciudadano sostiene que el estudio de opinión no puede ser considerado como gasto de precampaña, porque no se cumplen los supuestos previstos en el artículo 195, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización y el artículo 2, inciso f), del acuerdo INE/CG597/2017.<sup>6</sup>

Lo anterior, porque con ese estudio de opinión no se benefició a algún precandidato y los resultados no fueron hechos del conocimiento público, ni utilizados en la sesión en que se eligió al candidato, incluso se determinó reservar la información de conformidad con la legislación en materia de transparencia.

En ese sentido, el actor considera que se trata de un gasto ordinario, porque se trata de estudios de opinión que el partido realiza periódicamente, para definir su estrategia política y es de uso interno del partido, sin que se busque incidir en la contienda electoral, ni en las preferencias electorales de sus militantes y simpatizantes, ni de la ciudadanía en general.

---

<sup>6</sup> Acuerdo por el que se determinaron las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

Esta Sala Superior considera que lo alegado a que no se respetó la garantía de audiencia es **infundado**, porque la autoridad responsable sí respetó y otorgó dicha garantía a Movimiento Ciudadano, y en momento alguno prejuzgó sobre la naturaleza del gasto del estudio de opinión.

En primer lugar, conforme al artículo 14, párrafo 2, de la Constitución a nadie se le puede privar de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se desarrolle conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En ese sentido, en el artículo 16, párrafo 1, de la Constitución se establece el deber de todas las autoridades de fundar y motivar los actos de molestia a los gobernados, lo cual implica la debida fundamentación y motivación.

Al respecto, debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las garantías del debido proceso antes señaladas aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y su conjunto integra la garantía de audiencia.<sup>7</sup>

En materia de fiscalización, esta Sala Superior ha sostenido que la garantía de audiencia durante el procedimiento de revisión de informes, a cargo de la autoridad administrativa, se respeta si concurren los elementos siguientes:

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), de rubro: “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 3, febrero de 2014, p. 396.

- 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.
- c) El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate.
- d) La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia **2/2002**, 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.”**<sup>8</sup>

Con relación a la revisión de los informes de precampaña, los artículos 80, inciso c), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante Ley de Partidos), así como 291, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización, establecen que la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF) informará a los partidos políticos de los errores y omisiones que advierta, y los prevendrá al partido político para que en un plazo de siete días presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes.

De lo anterior, se advierte que el oficio de errores y omisiones técnicas es el momento procesal oportuno en el que el sujeto obligado se encuentra en aptitud de subsanar las observaciones

---

<sup>8</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 12 y 13.

realizadas y, en su caso, de informar a la autoridad responsable sobre el registro de operaciones que haya omitido reportar en tiempo a fin de no incurrir en la irregularidad de que el gasto se considere como no reportado.

Las respuestas dadas por los partidos políticos respecto de las observaciones que se le hagan en el oficio de errores y omisiones, es valorado en el dictamen consolidado correspondiente.

En ese sentido, es dable afirmar que la autoridad responsable otorga a los partidos políticos la garantía de audiencia dentro del procedimiento de revisión de los informes de precampaña, a través de la notificación del oficio de errores y omisiones.<sup>9</sup>

En el caso, la UTF notificó al actor el oficio de errores y omisiones el veintiocho de febrero, en el cual le señaló en el punto 16, que Movimiento Ciudadano había contratado servicios por concepto de opinión pública para conocer las preferencias partidistas de los electores, pero que de la revisión de la contabilidad de la cuenta concentradora y de los precandidatos, no se identificaron gastos por dicho concepto, que a continuación se refieren.

Proveedor	Numero de factura	Fecha	Concepto	Importe
Berumen y Asociados, S.A. de C.V.	AG 390	2017-11-15	1 estudios de investigación de mercados" estudio de opinión pública en los municipios de Tonalá, puerto Vallarta y el salto para conocer la preferencia partidista de los electores y medir su intención de voto por cada partido político"	\$493,000.00
	AG 423	2018-02-07	1 estudio de opinión pública en municipios del interior del estado para conocer para conocer la preferencia partidista de los electores y medir su intención de voto por cada partido político	701,800.00
			<b>Total</b>	<b>\$1,194,800.00</b>

Por lo cual se le solicitó que presentara los documentos siguientes, en el SIF:

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos por la normativa.

<sup>9</sup> Consideraciones similares fueron sostenidas en los recursos de apelación SUP-RAP-58/2018 y SUP-RAP-64/2018

- 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 compra venta de bienes y/o prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.
- El o los avisos de contratación respectivos.
- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- Los informes de precampaña con las correcciones respectivas.
- El resultado de los trabajos contratados al proveedor.
- El prorrateo y la cédula correspondiente de acuerdo con las precampañas beneficiadas.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Asimismo, se le convocó a participar en la confronta que se celebraría en la Junta Local Ejecutiva de Jalisco, a fin de esclarecer cuestiones técnico-contables sobre las observaciones hechas en el oficio de errores y omisiones.

De lo anterior, se advierte que la autoridad fiscalizadora sí otorgó la garantía de audiencia al actor, para que realizara las aclaraciones que considerara pertinentes, respecto a la observación hecha.

Al respecto, el siete de marzo, el actor presentó un oficio en el que atendió las observaciones hechas por la autoridad fiscalizadora.

Con relación al punto 16 del oficio de errores y omisiones, Movimiento Ciudadano expresó que de conformidad con los

artículos 195 del Reglamento de Fiscalización y 2, inciso f), del acuerdo INE/CG597/2017, para que los gastos realizados por encuestas y estudios de opinión sean considerados como de precampaña, deben tener por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y que los resultados de dichos estudios se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos.

Asimismo, precisó que respecto de la factura AG 390, se trató de un gasto efectuado el quince de noviembre de dos mil diecisiete, fecha en que aún no iniciaba el período de precampañas.

Por lo que hace a la factura AG 423, el actor adujo que no podía considerarse como gasto de precampaña, porque se trató de estudios de opinión que forman parte de su labor investigativa para la definición de sus estrategias políticas, ya que en el estudio se evaluó el posicionamiento de la marca Movimiento Ciudadano frente a otros partidos políticos.

Esto es, el partido señaló que el gasto no podía ser considerado como de precampaña, al no actualizarse los requisitos normativamente establecidos para ello (conocer las preferencias respecto a algún candidato y darse a conocer durante el proceso de selección interna).

En el Dictamen consolidado, la autoridad fiscalizadora concluyó que respecto de la factura AG 390, al haber sido un servicio contratado antes de que iniciaran las precampañas, por lo cual se le verificaría en el informe anual de dos mil diecisiete.

Respecto a la factura AG 423, la autoridad consideró que la respuesta del partido fue insatisfactoria, porque si bien refirió que se trató de estudios de opinión que forman parte de la labor de investigación del partido político para la definición de sus

estrategias políticas, no presentó el resultado del trabajo contratado, para que esa autoridad constatará el dicho del partido.

Aunado a lo anterior, la autoridad señaló que de la verificación al módulo de gasto ordinario del SIF, advirtió que el gasto fue registrado el siete de febrero de dos mil dieciocho y que no había muestra alguna del gasto realizado.

En otras palabras, el gasto fue registrado durante el período de precampañas y la autoridad no contaba con elemento alguno para corroborar el dicho del partido, en el sentido de si el estudio de opinión se realizó sólo para conocer el posicionamiento del partido político.

De lo anterior, se advierte que la autoridad fiscalizadora otorgó la garantía de audiencia al actor, quien estuvo en posibilidad de expresar lo que a su derecho convino sobre las observaciones hechas en el oficio de errores y omisiones.

Asimismo, se evidencia que contrariamente a lo afirmado por el actor, la autoridad en momento alguno prejuzgó sobre la naturaleza de los gastos que observó en el oficio de errores y omisiones.

Tan es así, que en el caso de la factura AG 390, con base en la contestación dada por el partido, en el Dictamen consolidado concluyó que no era un gasto de precampaña y que lo analizaría en el informe anual de gasto ordinario.

Por tanto, resulta **infundado** lo alegado por el actor en el sentido de que se violó su garantía de audiencia y que la autoridad prejuzgó sobre la naturaleza del gasto.

Ahora bien, con relación a lo aducido a que la autoridad fiscalizadora resolvió en contradicción con lo establecido en el Reglamento de Fiscalización y el acuerdo del propio Consejo General, se considera que es **inoperante**.

Ello obedece a que la autoridad llegó a la conclusión de que el gasto del estudio de opinión era de precampaña, porque aun cuando el partido adujo que no se cumplía con los requisitos establecidos en la normatividad aplicable, no aportó elemento alguno para verificar sus afirmaciones al momento de responder el oficio de errores y omisiones.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que Movimiento Ciudadano afirme que le fueron entregados los estudios en su totalidad hasta el doce de marzo, fecha posterior a la cual presentó la contestación al oficio de errores y omisiones, ya que, en su propia demanda, el actor inserta un cuadro en el cual refiere que los estudios se le iban entregando conforme el prestador de servicios los terminaba.

Del cuadro que insertó en su demanda el actor, se advierte que cuatro de los seis estudios fueron entregados incluso con antelación a la notificación del oficio de errores y omisiones (veintiocho de febrero), como lo son los correspondientes a los municipios de Ameca, Puerto Vallarta, Amatitán y Tapalpa, entregados los días seis, doce, dieciséis y veintitrés de febrero.

Incluso al momento de dar contestación al oficio de errores y omisiones, que fue el siete de marzo, el partido contaba ya con los resultados del estudio de opinión realizado en el municipio de Hostotipaquillo, pues le fue entregado el dos de marzo. De forma que sólo estaba pendiente el resultado del estudio correspondiente al municipio de Tuxpan.

En ese sentido, se considera que al momento de contestar el oficio de errores y omisiones, Movimiento Ciudadano se encontraba en posibilidad de entregar al menos uno de los resultados del estudio de opinión y hacer la aclaración de que todavía no estaba hecho uno de ellos, que se haría con la misma metodología y se realizarían las mismas preguntas.<sup>10</sup>

Esto es, el partido político tenía que aportar los elementos necesarios para soportar sus afirmaciones, máxime que contaba con algunos de los resultados del estudio de opinión.

Además de la contestación que realizó, no se advierte que hubiera mencionado precisamente que aún no le habían sido entregados por el prestador de servicios, la totalidad de los resultados del estudio de opinión.

En consecuencia, se considera que aun cuando le asistiera la razón sobre la naturaleza del gasto hecho por el estudio de opinión, lo cierto, es que Movimiento Ciudadano faltó a su deber de aportar los elementos que la autoridad, al otorgarle su garantía de audiencia, le requirió a efecto de determinar si en efecto de trataba de gastos no relacionados con la precampaña.

Por tanto, lo procedente es confirmar la conclusión 10 del Dictamen consolidado y la resolución impugnados.

## **2. Conclusión 12.**

Movimiento Ciudadano refiere que la conclusión 12 vulnera sus derechos al debido proceso y la garantía de audiencia, ya que en el oficio de errores y omisiones no se le hizo alguna relacionada

---

<sup>10</sup> Incluso de la revisión al SIF, se advierte que las muestras fueron registradas hasta el veintiuno de marzo, fecha posterior a la presentación de la respuesta al oficio de errores y omisiones (siete de marzo) y de la sesión de la Comisión de Fiscalización, en la que fueron aprobados los proyectos del dictamen y resolución ahora impugnados (diecinueve de marzo).

con la omisión de reportar el gasto de *Facebook*, ni tampoco en la sesión de la Comisión de Fiscalización se incluyó el tema.

De igual forma refiere que al momento de resolver, mediante una adenda, la autoridad determinó la imposición de una sanción derivada de información recibida de último momento, cuya motivación se conoció hasta la notificación del dictamen y resolución final.

Por lo cual considera que se le dejó en estado de indefensión, ya que es imposible defenderse de algo que no se conoce, y la autoridad debió circular debidamente la adenda con el tiempo suficiente para verter los alegatos que conviniera a su derecho o para subsanar las observaciones respectivas. Sino que emitió una sanción sin otorgarle la garantía de audiencia, en contradicción con lo previsto en la jurisprudencia 26/2015.<sup>11</sup>

Asimismo, cita la intervención del Consejero Enrique Andrade González, en los casos de la revisión de los informes de precampaña de los cargos federales de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, por considerar que son similares, ya que afirma que no tuvieron conocimiento previo de la supuesta omisión, pues no se emitió en el oficio de errores y omisiones, y la Comisión de Fiscalización no conoció del tema.

Además, considera que el Consejo General violó lo previsto en los artículos 190 y 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque la Comisión de Fiscalización no conoció respecto del tema en cuestión.

---

<sup>11</sup> “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.”

Por otro lado, el actor refiere que el gasto sí estaba reportado en el SIF, pues en las pólizas de diario 24, 13 y 143, así como la de egresos 7, se registró las dos facturas expedidas al actor por Indatcom, S.A. de C.V. por un monto de un millón quinientos mil pesos (\$1,500,000 M.N. 00/100), así como las correspondientes transferencias bancarias por ese monto, así como el contrato celebrado entre Movimiento Ciudadano e Indatcom, S.A. de C.V., por la prestación del servicio de pauta publicitaria en plataformas digitales para el período de precampaña, con el objetivo de promover la imagen en Internet de Enrique Alfaro en su calidad de precandidato a Gobernador de Jalisco.

Al respecto, el actor refiere que siguió el proceso siguiente para la adquisición de la pauta:

1. Contrató a Indatcom para que administrara y adquiriera la pauta de redes sociales, para promover la imagen de su precandidato a la gubernatura de Jalisco.
2. Indatcom contrató directamente con Facebook la pauta publicitaria, y ésta a su vez emitió el comprobante correspondiente del monto gastado por la pauta (el actor afirma que se emite el comprobante de manera mensual).
3. Los montos de pauta se reportaron en el SIF, mediante el registro del contrato y la factura de Indatcom.
4. El monto de setecientos veinte mil setenta y ocho pesos con noventa y cuatro centavos (\$720,078 M.N 94/100) reportado por *Facebook* al INE, a partir de lo cual se les sanciona, es parte de lo reportado mediante el contrato y facturas de Idatcom.

De igual forma el actor refiere que contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, sí cumplió con lo dispuesto en el

artículo 143, inciso d), fracción VII, del Reglamento de Fiscalización, porque si bien Indatcom subcontrató a *Facebook*, lo cierto es que a través del contrato, las facturas y la muestra del material pautaado se presentó el detalle de los conceptos de gasto de los servicios prestados por parte de *Facebook* a Indatcom, se especificó el monto de pago, sin que sea posible exhibir mayores documentos por la naturaleza de la propia red social y el método de contratación.

Además, refiere que la autoridad electoral en su momento requirió a Indatcom y a *Facebook*, por lo que es incorrecto que se motive la resolución en una supuesta ausencia de elementos para conocer si los recursos fueron entregados al destinatario final.

Finalmente, el actor refiere que para la contratación de pauta en *Facebook*, es necesario contratar a una persona jurídica en México, ya que no emite facturas con los requisitos exigidos en el Reglamento de Fiscalización, y sus servicios se deben pagar con tarjeta de crédito (con lo cual no cuentan los partidos políticos), aunado a que se requiere cierta experiencia para programar la publicidad de forma que llegue al grupo adecuado.

Las empresas mexicanas que se dedican a administrar y manejar la pauta publicitaria en redes sociales son quienes tienen el vínculo con *Facebook*, y esta red social a su vez emite los comprobantes de gasto de forma periódica, y en ellos incluye las cuentas que maneja la empresa que compra y administra la pauta publicitaria.

Por tanto, considera que exigirles la presentación de los comprobantes de pago o facturas emitidos por *Facebook*, es una carga excesiva y en algunas ocasiones de imposible cumplimiento, dadas las características propias de la contratación con la red

social, máxime que a través de otros medios se comprobó el gasto.

Esta Sala Superior considera que los agravios son **infundados**, como se explica a continuación.

En primer lugar debe señalarse que no se violó la garantía de audiencia del actor, ya que como se señaló al contestar el agravio anterior, el oficio de errores y omisiones **es el momento procesal oportuno** en el que el sujeto obligado se encuentra en aptitud de subsanar las observaciones realizadas, **informar** a la autoridad responsable sobre el registro de **operaciones que haya omitido reportar** en tiempo, a fin de no incurrir en la irregularidad de que el gasto se considere como no reportado, o bien hacer las manifestaciones que a su derecho convenga.

La respuesta dada por el partido, debe valorarse en el Dictamen Consolidado correspondiente.

En el caso se considera, como se adelantó la autoridad fiscalizadora sí otorgó la garantía de audiencia al actor, como se evidencia a continuación al describir las etapas que constituyeron la revisión del gasto que se consideró como no reportado en la precampaña al cargo de Gobernador de Jalisco, por parte de Movimiento Ciudadano.

- **Presentación** del informe de precampaña en el SIF, el quince de febrero de este año.

- **Revisión** de los informes de precampaña por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF).

- **Requerimiento**<sup>12</sup> de información a la persona moral denominada *Facebook Ireland Limited*, para que informara sobre la veracidad de los comprobantes que soportan los ingresos y gastos reportados, y confirmara o rectificara las operaciones efectuadas con el sujeto obligado, el cual fue notificado el diecinueve de febrero.

- **Emisión** del oficio de errores y omisiones al recurrente, notificado al apelante el **veintiocho de febrero** del presente año.

En ese oficio la autoridad informó a Movimiento Ciudadano, en el apartado de circularización de proveedores, que requirió a diversos proveedores, con el fin de allegarse de elementos que le permitieran confirmar o rectificar *la contratación de servicios* realizadas por el sujeto obligado con diversos proveedores, entre ellos *Facebook Ireland LTD*.

Asimismo, se le informó que dicho proveedor aun no contestaba el requerimiento, pero que una vez que contara con la respuesta, en su caso analizaría la información remitida, informando sobre los resultados obtenidos en el Dictamen Consolidado.

- **Respuesta** al oficio de errores y omisiones, el siete de marzo, en la cual el actor no hizo manifestación alguna relacionada con la contratación de un servicio con *Facebook Ireland LTD*.

- **Respuesta** al requerimiento por parte del prestador de servicios, recibida el **trece de marzo**.

- **Análisis** de la respuesta al oficio de errores y omisiones y del prestador de servicios, realizado por la autoridad responsable en el Dictamen Consolidado.

---

<sup>12</sup> INE/UTF/DA/19792/2018

- **Emisión** del Dictamen y propuesta de resolución para su aprobación por la Comisión de Fiscalización y, posteriormente, por el Consejo General responsable.

En atención al procedimiento descrito, respecto del periodo de **precampaña**, el oficio de errores y omisiones se emite en una sola oportunidad, el cual se refiere a las irregularidades detectadas al momento de su emisión, **sin que esté previsto** en la Ley de Partidos la notificación de **un segundo oficio** derivado de la información que pudiera allegarse el órgano fiscalizador con posterioridad.

Aunado a lo anterior, la autoridad fiscalizadora, **en ejercicio de su facultad de investigación y comprobación**, puede requerir a diversos proveedores o prestadores de servicios para confirmar o rectificar las operaciones reportadas por los sujetos obligados, destacando que, en caso de que la respuesta a dichos requerimientos se presente con posterioridad a la emisión del oficio de errores y omisiones, y contenga **información novedosa**, no es posible que el ente fiscalizador la incluya en el citado oficio, al tratarse de datos que le eran desconocidos.

Lo antes descrito no significa que se vulnere la garantía de audiencia de los sujetos obligados, porque los partidos políticos **son responsables de reportar y comprobar la totalidad de los gastos que eroguen**, y que tal reporte y comprobación se realice de forma adecuada; es decir, atendiendo a la naturaleza de cada gasto, la etapa en que fue realizado y atendiendo a las reglas previstas en la Ley de Partidos y el Reglamento de Fiscalización.

El **no reportar o comprobar un gasto** vulnera directamente los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, ya que imposibilita u obstaculiza la tarea primordial de la autoridad

fiscalizadora, que consiste en la revisión del origen y destino de los recursos públicos y privados a los que tienen derecho, por lo que el hecho de que se obtenga información de forma posterior a la emisión del oficio de errores y omisiones, máxime que se trata de gastos que el sujeto obligado **omitió comprobar en el informe de precampaña**, no puede considerarse como una conducta procesal irregular por parte el órgano fiscalizador.

En ese sentido, la información que se obtuvo con motivo del requerimiento formulado al prestador de servicios, fue debidamente incorporada y analizada en el Dictamen Consolidado que constituye el insumo de la resolución que se recurre, lo que posibilita al ente sancionado para que, en pleno ejercicio de sus derechos, presente el medio de impugnación que corresponda y exprese los agravios respectivos.<sup>13</sup>

Lo anterior, a efecto de que la autoridad jurisdiccional resuelva lo que en derecho corresponda, como ocurre en el presente caso; es decir, que la resolución que apruebe el Consejo General responsable es susceptible de ser revisada y, en su caso, revocada, modificada o confirmada, por lo que el recurrente no queda en estado de indefensión.

En consecuencia, la irregularidad derivó de la omisión de la obligación del apelante, consistente en **no comprobar la totalidad de los gastos de precampaña** (lo cual vulnera los principios de certeza, transparencia y una debida rendición de cuentas), y que la autoridad verificó del resultado de la circularización con proveedores.

---

<sup>13</sup> En materia de informes de fiscalización, esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a la defensa y la garantía de audiencia se colma en la instancia judicial al presentar el medio de impugnación, por lo que la presentación del escrito de demanda es la oportunidad para exponer los argumentos que demuestren la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado. Criterio sostenido en la resolución de los recursos de apelación identificados como SUP-RAP-684/2015, SUP-RAP-8/2017, así como SUP-RAP-27/2017 y acumulado.

Una vez que los partidos y precandidatos presentan sus informes de precampaña, la UTF tiene la obligación de otorgarles su garantía de audiencia, a fin de que confirmen o aclaren las diferencias detectadas.

De tal suerte que, si la autoridad se percata de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad **presentada**, otorgará un plazo de siete días contados a partir de la notificación que realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

Así, la autoridad fiscalizadora tiene como punto de partida **lo reportado por los sujetos obligados** en sus respectivos informes; no obstante, en cumplimiento a sus atribuciones comprobatorias y de investigación, la autoridad responsable puede verificar o comprobar el debido reporte de gastos, la veracidad de lo reportado, o la licitud del gasto.

Ahora bien, si los partidos políticos omiten reportar o comprobar, como en el caso, un gasto de precampaña, la UTF cuenta con facultades para realizar diligencias comprobatorias y de investigación, tales como la **circularización con proveedores**.

De conformidad con lo anterior, tal y como se señaló en el SUP-RAP-687/2017:

***el procedimiento administrativo de revisión se funda en lo informado por los partidos políticos conforme sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, en cuyo procedimiento, si bien puede realizar visitas de verificación, a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, lo cierto es que la función fiscalizadora en tal procedimiento se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes de campaña.***

Así las cosas, si los sujetos obligados no comprueban la totalidad de sus ingresos y/o egresos, no es posible que se les notifique en el oficio de errores y omisiones el resultado de las investigaciones realizadas, si la autoridad no cuenta con ellas a la fecha de emisión del oficio en cita.

Lo anterior, **no los exime del cumplimiento de sus obligaciones** que, en términos de lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Ley de Partidos; 22, incisos a) y b); y 237, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización, para los partidos políticos consisten en **presentar sus informes, considerando la totalidad de los ingresos y gastos realizados**, reflejados en los registros contables incorporados en el SIF. Además, **deben adjuntar el soporte documental de la totalidad de operaciones**, así como las balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el propio Reglamento.

En efecto, si derivado de las facultades de la UTF, que consisten en la vigilancia, control e investigación del origen, monto, destino y aplicación del financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos, se comprueba que existen irregularidades en el marco de la revisión de los informes, el Consejo General **puede imponer una de las sanciones** previstas en la ley, como lo hizo en el presente caso.

En similares términos se resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-57/2018.

Ahora bien, por lo que hace a las alegaciones del actor respecto a que se encontraba imposibilitado para aportar el comprobante de pago a *Facebook* por parte de Indatcom, devienen **inoperantes**, porque Movimiento Ciudadano debió hacer esas manifestaciones al momento de contestar el oficio de errores y omisiones; sin

embargo, como se refirió con anterioridad, el partido al contestar ese oficio no hizo mención alguna, respecto a ese gasto.

Por tanto, debe confirmarse la conclusión 12 de la resolución y dictamen consolidado.

Por lo expuesto y fundado, se

### **III. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado INE/CG261/2018 y la resolución INE/CG262/2018.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**