



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-274/2021

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL¹

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: JOSÉ AARÓN GÓMEZ ORDUÑA Y SERGIO MORENO TRUJILLO

Ciudad de México, veinticinco de agosto de dos mil veintiuno².

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ dicta sentencia en el sentido de **confirmar**, por lo que hace a la materia de controversia, la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales, ayuntamientos y sindicaturas, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Chihuahua⁵.

ANTECEDENTES

1. Resolución impugnada. El veintidós de julio, el Consejo General del INE emitió la resolución respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Chihuahua. En ella, determinó sancionar al partido recurrente por irregularidades en materia de fiscalización.

2. Recurso de apelación. El veintisiete de julio, el PAN interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable.

¹ En adelante, PAN.

² En adelante todas las fechas se refieren a dos mil veintiuno a menos que se indique lo contrario.

³ En adelante, Sala Superior.

⁴ En adelante, Consejo General del INE.

⁵ De clave INE/CG1334/2021.

SUP-RAP-274/2021

3. Turno. En su oportunidad, la Presidencia de esta Sala Superior integró el expediente SUP-RAP-274/2021 y lo turnó a la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

4. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar, la magistrada instructora admitió el recurso, cerró la instrucción y ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia

La Sala Superior es competente⁶ para resolver el recurso de apelación, porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE relativa a irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña a diversos cargos del estado de Chihuahua, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021. En específico, la controversia impacta en la fiscalización de la elección de la gubernatura.

SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia

En el acuerdo general 8/2020, la Sala Superior reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala determine alguna cuestión distinta. En consecuencia, se justifica la resolución del recurso a través de videoconferencia.

TERCERA. Requisitos de procedencia

El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia⁷, conforme con lo siguiente:

⁶ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁷ Previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 109, párrafos 1, inciso c) y 3, y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.



1. Forma. El escrito de demanda precisó la autoridad responsable, la resolución impugnada, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa.

2. Oportunidad. El recurso se interpuso en el plazo de cuatro días para presentar el medio de impugnación⁸, porque la sesión en la que se aprobó la resolución controvertida concluyó a las dos horas con cuarenta y ocho minutos de veintitrés de julio y la demanda se presentó el veintisiete siguiente.

3. Legitimación y personería. Los requisitos están satisfechos, porque el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, calidad que reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado⁹.

4. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico para interponer el medio de impugnación, pues controvierte una resolución que le impone una sanción como sujeto obligado en materia de fiscalización de recursos de los partidos políticos.

5. Definitividad. No existe otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual, está satisfecho el requisito.

CUARTA. Estudio de fondo

1. Resolución impugnada

En el apartado 30.11, inciso b) de la resolución impugnada la autoridad responsable sancionó al PAN por egresos no reportados, en los términos siguientes:

Conducta	Sanción
12.1_C13-CH. El sujeto obligado omitió reportar en el SIF los egresos generados por concepto de producción de	Reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades

⁸ Establecido en el artículo 8, de la Ley de Medios.

⁹ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

SUP-RAP-274/2021

Conducta	Sanción
spots de radio y televisión \$465,600.00.	Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$448,559.04 ¹⁰ .

Del Dictamen Consolidado es posible advertir que, derivado del monitoreo, la autoridad fiscalizadora observó —mediante el correspondiente oficio de errores y omisiones— que el sujeto obligado realizó gastos personalizados de spots publicitarios de radio y televisión, cuyos costos de producción omitió reportar¹¹.

Al respecto, el sujeto obligado remitió diversa documentación a fin de subsanar dicha observación.

Del análisis de las aclaraciones y la documentación presentada por el sujeto obligado, la autoridad fiscalizadora constató que se adjuntó la documentación solicitada, consistente en: contrato de prestación de servicios, aviso de contratación, comprobante y archivo XML, comprobante del pago, así como las muestras de los spots publicitarios.

Sin embargo, observó que los servicios contratados con el proveedor Silent Mob, S. de R.L. de C.V., como consta en el registro contable, solo se localizaron gastos por un importe de \$184,000.00, correspondientes a la producción de spots para radio y televisión; lo cual, en términos de valor de mercado, representa una subvaluación, toda vez que los elementos proporcionados, como lo son la factura y el contrato no desvirtúan ni explican por qué fueron registrados a dicho valor.

Además, la autoridad responsable advirtió que el sujeto obligado, durante el primer periodo de campaña, comprendido del cuatro de abril al tres de mayo, produjo y exhibió en el ámbito geográfico estatal **ocho spots** de radio y televisión, cuyo valor reportado es inferior en una quinta parte, en relación con los determinados en el criterio de valuación o factura presentada para el registro del gasto.

Derivado de lo anterior, la autoridad fiscalizadora procedió a cuantificar los gastos subvaluados y no reportados, por lo cual, con base en la matriz de

¹⁰ Monto equivalente al 96.34% sobre el monto involucrado de \$465,600.00

¹¹ Observación formulada por oficio INE/UTF/DA28330/2021, de quince de junio.



precios, determinó las facturas de diversos proveedores, las que se ajustaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características.

En consecuencia, la autoridad responsable determinó el costo respectivo, así como la diferencia de gastos subvaluados, tal como se advierte:

Gastos determinados por la UTF	Gastos reportados por el sujeto obligado	Diferencial de gastos subvaluados
\$649,600.00	\$184,000.00	\$465,600.00

De esta manera, la autoridad responsable concluyó que el sujeto obligado omitió reportar gastos de propaganda en la vía pública consistente en ocho servicios de producción de spots de radio y televisión por un importe de \$465,600.00.

2. Conceptos de agravio

En su demanda, el partido recurrente expresa la indebida acreditación de subvaluación con la que se sanciona el no reporte de gastos.

Considera que la responsable pudo haber advertido la subvaluación desde un primer momento a fin de garantizar la debida audiencia; sin embargo, la autoridad fiscalizadora no observó en el oficio de errores y omisiones que se tuvieran indicios de subvaluación, sino que, por el contrario, se observó la presunta omisión en el reporte de gastos, lo que representa una conducta diversa a la finalmente sancionada.

Por otra parte, señala que el procedimiento que despliega la responsable es insuficiente para acreditar la subvaluación, porque los valores que reportó, como sujeto obligado, no se encuentran cerca de una quinta parte (20%).

Esto es, considera que el valor razonable que la autoridad fiscalizadora tomó en cuenta para el cálculo fue de un spot reportado en el contexto de la campaña a la gubernatura de Chihuahua con un costo de \$81,200.00, siendo que, una quinta parte corresponde a \$16,240.00.

SUP-RAP-274/2021

De ahí que el partido recurrente aduce que en la factura que aportó, la cual ampara los **ocho spots** cuestionados asciende a \$184,000.00, cada spot tiene un costo de \$23,000.00, esto es, mayor a la quinta parte del costo que se tomó en cuenta para el cálculo del spot (\$16,240.00).

Además, advierte que la quinta parte del monto reportado de \$148,000.00 corresponde a \$36,800.00, el cual corresponde al 45% del valor razonable.

En consecuencia, refiere que, la autoridad responsable concluye de forma dogmática que el valor de los spots está subvaluado.

QUINTA. Estudio de fondo

1. Planteamiento del caso

Ante la omisión del partido recurrente en reportar gastos generados por concepto de producción de spots de radio y televisión, la autoridad responsable le sancionó con la reducción del 25% de la ministración mensual que le corresponda, por concepto financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$448,559.04.

En este contexto, a consideración del partido recurrente la resolución impugnada no respetó su garantía de audiencia al sancionarlo por una conducta diversa a la originalmente observada, aunado a que existe una indebida subvaluación con la que se le sanciona por el no reporte de gastos.

Por lo anterior, la cuestión por resolver es si la determinación de la autoridad responsable fue adecuada y apegada a derecho o no.

2. Decisión de la Sala Superior

La Sala Superior califica los agravios de **infundados**, porque no se advierte la vulneración a la garantía de audiencia del partido recurrente, aunado a que, parte de premisas inexactas respecto a la subvaluación detectada por la autoridad responsable, lo que evidencia una lectura errónea de la legislación en la materia.

2.1 En el caso, no existe una vulneración a la garantía de audiencia



El sistema electoral se enfoca a una fiscalización integral, efectiva y oportuna, realizando el seguimiento de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marca la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan solo a la espera de su dictaminación final.

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, toda vez que el uso y la verificación de los recursos en la etapa de campaña se vincula indisolublemente con preservar la equidad en la contienda.

En esencia, del marco constitucional y legal en materia de fiscalización¹² es posible destacar lo siguiente:

- 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,

¹² Entre otros, ver 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.

SUP-RAP-274/2021

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.
- Revisión de documentación por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización. Una vez entregados los informes de campaña, la autoridad fiscalizadora contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada.
- Garantía de audiencia en la rendición los informes de campaña.

En este sentido, una vez que los partidos y candidaturas 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 gastos, asimismo, detallará las causas y montos de los incrementos y decrementos, a fin de que dichos sujetos confirmen o aclaren las diferencias detectadas.

En el caso que la autoridad fiscalizadora 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 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 señalar de manera pormenorizada la documentación que se entrega, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente.

De esta manera, los sujetos obligados cuentan con 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.

Lo anterior, atiende el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución federal, que reconoce 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.

Asimismo, 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 privación¹³.

En este sentido, la garantía de audiencia establecida 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.

Por ello, la Sala Superior ha considerado que en el procedimiento de fiscalización se debe observar por parte de la autoridad administrativa electoral la garantía de audiencia que consiste en el derecho de toda persona a que previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privarla del ejercicio de sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento¹⁴.

¹³ 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>.

¹⁴ Resulta ilustrativa la jurisprudencia 26/2015, de rubro: INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPANA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICION DE SANCIONES.

SUP-RAP-274/2021

Así, 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.

En el caso, en el correspondiente oficio de errores y omisiones de la autoridad fiscalizadora fue detectado que el sujeto obligado realizó gastos personalizados de spots publicitarios de radio y televisión, **“cuyo costo de producción omitió reportar en los informes”**.

En desahogo, el sujeto obligado remitió diversa documentación a fin de subsanar dicha observación, solicitando a la autoridad responsable se diera por solventada.

Siendo que, del análisis de las aclaraciones y la documentación presentada por el sujeto obligado, la autoridad fiscalizadora constató que se adjuntó la documentación solicitada, consistente en: contrato de prestación de servicios, aviso de contratación, comprobante y archivo XML, comprobante del pago, así como las muestras de los spots publicitarios.

Sin embargo, advirtió que los servicios contratados con el proveedor Silent Mob, S. de R.L. de C.V., como se puede observar en su registro contable, solo se localizaron gastos por un importe de \$184,000.00, correspondientes a la producción de spots para radio y televisión; lo cual, en términos de valor de mercado, representa una subvaluación, toda vez que los elementos proporcionados, como lo son la factura y el contrato no desvirtúan ni explican porque fueron registrados a dicho valor.

Además, la autoridad responsable advirtió que el sujeto obligado, durante el primer periodo de campaña, comprendido del cuatro de abril al tres de mayo, produjo y exhibió en el ámbito geográfico estatal **ocho spots** de radio y televisión, cuyo valor reportado es inferior en una quinta parte, en relación con los determinados en el criterio de valuación o factura presentada para el registro del gasto.

Derivado de lo anterior, la autoridad fiscalizadora procedió a cuantificar los gastos subvaluados y no reportados.



En consecuencia, la Sala Superior constata que, durante el proceso de fiscalización, la autoridad responsable respetó el derecho de audiencia del sujeto obligado y, por el contrario, éste fue omiso en presentar la documentación que de manera eficaz constatará la existencia y comprobación del gasto respecto de los ocho spots de radio y televisión detectados.

Lo anterior, sin que la autoridad fiscalizadora estuviera obligada a otorgar una nueva garantía de audiencia al sujeto obligado con la propia comprobación que había aportado para solventar el costo de producción que se había omitido reportar.

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 definitivos. Asimismo, los partidos, coaliciones y candidatos independientes, no podrán entregar alcances a prórrogas fuera de los plazos legalmente establecidos.

Por ello, 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 imponer¹⁵.

Sin embargo, 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

¹⁵ 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.

SUP-RAP-274/2021

pertinentes para subsanar las observaciones o acreditar la veracidad de sus informes, dentro de los plazos legales.

De esta manera, en el caso, la Sala Superior advierte que la autoridad fiscalizadora requirió la aclaración del gasto del cual fue omitido el costo de producción por ocho spots de radio y televisión, lo anterior mediante la notificación del correspondiente oficio de errores y omisiones, con lo cual, atendió el deber de garantizar la audiencia debida al sujeto obligado, siendo que el sujeto obligado estuvo en posibilidad de responder lo que le es pedido y, en su caso, acreditar el debido registro del gasto, lo que no aconteció en la especie.

Como se ha expresado, 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 presentada¹⁶.

Lo expuesto se señala al margen de que, en todo caso, la garantía de audiencia que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución federal debe otorgarse a las y los gobernados, se trata de un derecho que se tutela en el recurso de apelación que se interpone para inconformarse por las sanciones que le fueron impuestas, toda vez que ante esta instancia jurisdiccional, el instituto político apelante tiene la oportunidad de hacer valer los agravios que estima le causa la resolución impugnada, así como ofrecer pruebas tendentes a demostrar el indebido actuar de la autoridad¹⁷.

En conclusión, si bien, 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.

¹⁶ De conformidad con el artículo 80, párrafo 1, inciso d), fracción III de la Ley de Partidos.

¹⁷ Ver sentencia SUP-RAP-135/2016, pp. 29 y 30.



2.2 El partido recurrente parte de premisas inexactas respecto a la subvaluación detectada por la autoridad responsable

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 autoridad¹⁸.

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.

Al respecto, la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y acumulados, 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 monetarios¹⁹.

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”²⁰, por tanto, deberán considerar lo siguiente:

- a.** Identificar el tipo de bien o servicio;

¹⁸ Acuerdo INE/CG263/2014 de 19 de noviembre de 2014.

¹⁹ Artículos 21, 22 y 24 del Reglamento.

²⁰ Artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-274/2021

- b.** Las condiciones de uso en relación con la disposición geográfica y el tiempo;
- c.** Condiciones de beneficio, si corresponde a período ordinario o a alguna etapa dentro del proceso electoral;
- d.** Reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser evaluado;
- e.** 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.
- f.** 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 autoridad²¹.

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 elaborada²².

²¹ Criterio sostenido en la sentencia SUP-RAP-207/2014.

²² Consideraciones adoptadas en las sentencias SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-719/2017.



Ahora bien, en el caso, el partido recurrente no controvierte el hecho de que durante el primer periodo de campaña —comprendido del cuatro de abril al tres de mayo— produjo y exhibió en el ámbito geográfico estatal ocho spots de radio y televisión.

Tampoco controvierte que durante el procedimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización encaminado a cuantificar los egresos subvaluados y no reportados, la autoridad consideró información relacionada con registros contables presentados en el Sistema Integral de Fiscalización por los sujetos obligados en el estado de Chihuahua, además, buscó aquellos con características similares e identificó el valor más alto, correspondiente \$81,200.00, costo unitario por edición y producción de spots de radio y televisión.

Con las precisiones apuntadas, el partido recurrente sostiene que el valor razonable que la autoridad fiscalizadora tomó en cuenta para el cálculo fue de un spot reportado en el contexto de la campaña a la gubernatura de Chihuahua con un costo de \$81,200.00, siendo que, una quinta parte corresponde a \$16,240.00.

En este sentido, considera que, si la factura que aportó para justificar el gasto ampara **ocho spots** y su valor asciende a \$184,000.00, cada spot tiene un costo de \$23,000.00, por lo que, es posible comprender que el gasto reportado es mayor a la quinta parte del costo que tomó en cuenta para el cálculo del spot la autoridad fiscalizadora (\$16,240.00).

Al respecto, la Sala Superior califica de **infundados** los agravios, porque el partido recurrente parte de premisas inexactas respecto a la subvaluación detectada por la autoridad responsable, lo que evidencia una lectura errónea de la legislación en la materia.

El artículo 28, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral —por lo que hace a la determinación de subvaluaciones o sobrevaluaciones—, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización deberá identificar gastos cuyo valor reportado sea **inferior** o superior **en una quinta parte**, en relación con los criterios de valuación.

SUP-RAP-274/2021

De esta forma, el partido recurrente parte de una lectura errónea de la legislación en la materia, porque, para identificar la subvaluación de un gasto debe partirse del valor razonable —esto es, tomar en cuenta el valor que los 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— y, con base en lo expuesto, analizar si el gasto reportado resulta ser menor en una quinta parte de ese monto.

Así, el partido actor realiza una lectura errónea de la legislación, ya que la norma establece que el costo reportado no debe ser menor **en una** quinta parte del valor razonable determinado por la autoridad, no así menor **a una** quinta parte de dicho valor.

Por lo que, el monto reportado por el sujeto obligado no podría ser mayor en poco más de una quinta parte del valor razonable. De tal manera que, la quinta parte debe ser disminuida al valor razonable detectado por la autoridad fiscalizadora para evidenciar otros gastos subvaluados.

En el caso concreto, como ya se evidenció, la factura con la que el partido sustentó la operación es por un monto total de \$148,000.00, sin embargo, de su análisis se advierte que el costo unitario corresponde a **\$23,000.00**, de ahí que la responsable analizó el gasto a razón de esa última cifra.

En términos de lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de Fiscalización ²³, la responsable procedió a determinar el valor que debe corresponder de

²³ Artículo 28. Determinación de sub valuaciones o sobre valuaciones

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

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

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

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

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

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



acuerdo con los criterios de valuación, obteniendo el monto unitario de \$81,200.00.

En concepto de este órgano jurisdiccional la determinación impugnada es correcta conforme lo siguiente:

- El partido actor no controvierte el procedimiento que la responsable utilizó para arribar al monto de \$81,200.00, de ahí que esa determinación permanece intocada.
- El artículo 28 señala que existirá subvaluación cuando “...**sea inferior en una quinta parte, en relación con los determinados a través del criterio de valuación...**”
- La base para el cálculo del procedimiento de subvaluación es “**los determinados a través del criterio de valuación...**”
- El costo que la responsable determinó con ese criterio de valuación asciende a \$81,200.00.
- Al calcular la “quinta parte” de \$81,200.00, se obtiene un total de \$16,240.00.
- Al realizar la operación aritmética para obtener “el monto inferior” de \$81,200.00 **en una** “quinta parte” (\$16,240.00), se obtiene un total de \$64,960.00.
- Es decir, la subvaluación se actualiza en el caso concreto a partir de que el monto reportado sea inferior a los \$64,960.00.
- Si en el caso el partido actor reportó como costo unitario \$23,000.00, resulta evidente que es por mucho inferior a los \$64,960.00.

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 subvaluación será considerado como ingreso de origen prohibido y el diferencial originado de una sobrevaluación, se considerará como erogación sin objeto partidista, los valores determinados deberán ser reconocidos en los informes de precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes, según corresponda.

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

SUP-RAP-274/2021

Como se advierte, el partido sí incurrió en subvaluación. El recurrente sustenta sus argumentos en premisas incorrectas porque, desde su perspectiva, cumplió con la norma a partir de que los \$23,000.00 que reportó es mayor “**a una**” quinta parte de los \$81,200.00, soslayando que lo señalado en la norma es que existirá subvaluación cuando el monto reportado resulte inferior “**en una**” quinta parte del costo determinado por el INE.

De ahí, lo infundado de los agravios expuestos.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes:

RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se **confirma** la resolución en lo que fue materia de controversia.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020.