

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-686/2017

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE
LA MATA PIZAÑA

SECRETARIA: ADRIANA
FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

COLABORARON: MARÍA FERNANDA
ARRIBAS MARTÍN Y LUCÍA
HERNÁNDEZ CHAMORRO

Ciudad de México, a veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

Sentencia que **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG445/2017¹.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES	4
III. ESTUDIO DE FONDO	5
a) Síntesis de agravios	5
b) Interrogantes en estudio	6
i. ¿Cómo deben clasificarse los gastos de los representantes generales y de casillas; como gasto ordinario o de campaña?	6
ii. ¿Los gastos de los representantes generales y de casillas deben sumarse al tope de gastos?	13
a) La Ley Electoral es clara en señalar cuáles gastos quedan comprendidos dentro del tope de gastos.	18
b) Lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley Electoral no es limitativo.	20
c) Los gastos de campaña deben sumarse al tope de gastos de campaña, a efecto de verificar si hubo rebase; de lo contrario se caería en una contradicción.	20
d) No existe contradicción alguna con la tesis relevante de esta Sala Superior, identificada con la clave LXIII/2015.	21
e) La Suprema Corte ya se pronunció por cuanto hace a la finalidad "indirecta" de los representantes.	24
IV. RESUELVE	25

¹ Respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de México, dentro del expediente INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX

GLOSARIO

Comisión de Fiscalización:	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Comprobantes CRGC:	Comprobantes de Representación General y de Casilla.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución Federal:	Constitución Federal.
Dictamen Consolidado:	Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto 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 México.
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
Formatos CRGC:	Formatos de Comprobantes de Representación General y de Casilla.
IEEM:	Instituto Electoral del Estado de México.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
NA:	Partido Nueva Alianza.
PES:	Partido Encuentro Social.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Reglamento de Procedimientos:	Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización.
Resolución:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG445/2017 respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de México, dentro del expediente INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

a) Procedimiento de fiscalización

1. Dictamen Consolidado. En la sesión extraordinaria iniciada el catorce de julio y concluida el diecisiete del mismo mes de julio de dos

mil diecisiete², el Consejo General emitió el Dictamen Consolidado y Resolución INE/CG310/2017 y INE/CG311/2017, respectivamente³.

2. Inicio de procedimiento oficioso. En el punto resolutivo DÉCIMO TERCERO de la resolución INE/CG311/2017, en relación a los considerandos 30.1, inciso g); 30.2, inciso i); 30.3, inciso h); 30.4, inciso m) y 30.5, inciso j), se ordenó la instauración de un procedimiento oficioso expedito en materia de fiscalización, con la finalidad de tener certeza respecto de los gastos realizados por los sujetos obligados el día de la jornada electoral celebrada el cuatro de junio.

3. Resolución del procedimiento oficioso. El cinco de octubre, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG445/2017 respecto del referido procedimiento oficioso en materia de fiscalización.⁴

b) Recurso de apelación.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el nueve de octubre, el PRI interpuso recurso de apelación.

2. Recepción y turno. El trece siguiente se recibió en esta Sala Superior la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado; por lo que la Magistrada Presidenta de este Tribunal integró el expediente **SUP-RAP-686/2017**, y lo turnó a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se admitió la demanda, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

² Las fechas citadas en esta sentencia corresponden a hechos sucedidos en el presente año, salvo precisión en contrario.

³ Respecto de las irregularidades encontradas en 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 México.

⁴ En el punto resolutivo tercero, se determinó imponer una sanción al PRI, consistente en una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$262,275.00 (doscientos sesenta y dos mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

II. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES

a) Competencia. El Tribunal ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación⁵, pues se trata de un recurso de apelación por el que se controvierte una resolución del Consejo General, órgano central del INE, que resuelve un procedimiento oficioso en materia de fiscalización, en cumplimiento a lo ordenado por la propia autoridad administrativa electoral en diversa resolución, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el Estado de México.

b) Presupuestos procesales.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se hace constar el nombre del instituto político recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución impugnada se emitió el cinco de octubre y la demanda se presentó ante la responsable el nueve siguiente.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante ante el Consejo General, calidad que le reconoce la responsable en su informe circunstanciado.⁶

⁵ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁶ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

4. Interés para interponer el recurso. Se estima que en el presente caso se cumple el requisito en análisis, pues se trata de un partido político que solicita a esta Sala Superior que se revoque la resolución dictada por la autoridad nacional electoral que lo sancionó por supuestas irregularidades relacionadas con los gastos de representantes generales y de casillas que participaron en la jornada electoral del pasado cuatro de junio en el Estado de México.

5. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

III. ESTUDIO DE FONDO

a) Síntesis de agravios

De la lectura integral de la demanda se advierte que el actor expone dos temáticas a fin de expresar diversos motivos de disenso.

En la primera se argumenta la supuesta inconstitucionalidad del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización; ello sobre la base de que los gastos de los representantes generales y de casilla no deben considerarse para los gastos de campaña, sino para los ordinarios.

En la segunda se afirma que la resolución impugnada es contraria a Derecho, pues la responsable resolvió sumar a los gastos de campaña determinados en el Dictamen Consolidado los egresos relativos a los representantes de casilla y generales que participaron el día de la jornada electoral, vulnerando la definitividad y firmeza del procedimiento de fiscalización de los gastos de campaña.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior procederá al estudio de los planteamientos propuestos por el partido actor, en el orden que se encuentran planteados, en torno a la contestación de las siguientes interrogantes:

b) Interrogantes en estudio

- i. ¿Cómo deben clasificarse los gastos de los representantes generales y de casillas; como gasto ordinario o de campaña?
- ii. ¿Los gastos de los representantes generales y de casillas deben sumarse al tope de gastos?

i. ¿CÓMO DEBEN CLASIFICARSE LOS GASTOS DE LOS REPRESENTANTES GENERALES Y DE CASILLAS; COMO GASTO ORDINARIO O DE CAMPAÑA?

-Planteamiento del actor

El apelante afirma que los gastos de los representantes generales y de casilla en manera alguna deben considerarse como parte de los gastos de campaña.

Lo anterior sobre la base de que, a su decir, el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización es inconstitucional porque considera como gasto de campaña el relativo al pago de dicha actividad, así como el apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro derivado de la participación de representantes generales y de casilla.

Asimismo, afirma que se ignora lo dispuesto en la tesis relevante LXIII/2015 de rubro “GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN”⁷.

⁷ “...En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; b) temporalidad, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, c) territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.”

Afirma que, si bien dichos representantes forman parte de la “estructura” del partido político, al ser militantes o simpatizantes, actúan sólo el día de la jornada electoral, y su participación tiene como fin desempeñar, únicamente, labores de representación partidista y de vigilancia el día de la jornada electoral y no la obtención del voto ciudadano.

Esto es, en ninguna de las actividades de campaña se observa la participación de los representantes generales de casillas, por lo tanto, afirma que el fin de éstos no es la obtención del voto ciudadano; en consecuencia, desde su perspectiva, la actuación de éstos de ninguna manera podría estimarse como gasto de campaña.

-Tesis de la decisión.

El agravio es **infundado**, por lo siguiente.

El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley de Partidos⁸, en la que se estableció, entre otras cuestiones, que dentro del rubro de gasto ordinario estaban comprendidos los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales; así como los gastos relativos a estructuras electorales, que incluían las erogaciones realizadas para el pago de viáticos y alimentos de los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto.

Al respecto, algunos partidos políticos nacionales⁹ plantearon ante la Suprema Corte la posible contradicción entre la Constitución Federal y

⁸ “Artículo 72. 1. (...). 2. Se entiende como rubros de gasto ordinario: a) (...); b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales; c) a e) (...); f) Los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas. 3. Los gastos de estructuras electorales comprenderán los realizados para el pago de viáticos y alimentos de: a) a d) (...); e) Los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto; f) a g) (...).” “Artículo 76. 1. Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña: (...); 2. (...) 3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales; con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.”

⁹ Movimiento Ciudadano, PT y PRD.

diversas normas de carácter general federal, entre ellas la invocada Ley de Partidos.

Las acciones de inconstitucionalidad se registraron con los números 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 y se resolvieron el nueve de septiembre de dos mil catorce, estableciéndose, en lo que interesa, que:

1. El criterio para conocer si los egresos distintos a los destinados a las actividades específicas caben en el rubro de gastos ordinarios o en el rubro de gastos de campaña, suponía considerar la permanencia de los gastos ordinarios, y la intermitencia de los tendientes a la obtención del voto.

2. Las ministraciones tendientes a la obtención del voto, además de la característica de intermitencia, deben aplicarse de manera directa (compra de propaganda) o de manera indirecta (los gastos de los representantes generales y de casilla) a las actividades relacionadas a la obtención del voto.

3. Los gastos de “estructura partidista de campaña” y de “estructuras electorales”, son gastos de campaña porque se realizan de manera intermitente y porque, de manera indirecta, están relacionados con la obtención del voto.

4. Los gastos de “estructura partidista de campaña” y de “estructuras electorales”, al ser gastos que corresponden al rubro de gastos de campaña, deben ser fiscalizados *“para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas”*.

Por tanto, tocante a la Ley de Partidos, el máximo órgano jurisdiccional constitucional analizó, entre varias temáticas, la inconstitucionalidad de los artículos 72 y 76 en virtud de la cual se incluían los gastos de “estructura partidista de campaña” y de “estructuras electorales” dentro

de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos.

Al respecto, la Suprema Corte declaró la invalidez de los mencionados artículos 72, párrafo 2, incisos b) y f); así como 76, párrafo 3 de la Ley de Partidos; en esencia porque consideró que los conceptos de gasto en cuestión deben ser considerados como gastos de campaña y no ordinarios como lo regulaba la entonces ley impugnada.

Para llegar a tal determinación, la Suprema Corte expuso que la fracción II, del artículo 41, de la Constitución Federal divide el financiamiento público de los partidos políticos nacionales en tres grandes rubros:
1) ministraciones para actividades específicas; 2) ministraciones para actividades ordinarias; 3) ministraciones para actividades de campaña.

En primer término, descartó que los “gastos de estructura partidista de campaña”¹⁰ y los “gastos relativos a estructuras electorales”¹¹ pudieran englobarse en el rubro de ministraciones para actividades específicas; pues el legislador permanente realizó una pormenorización de los rubros a los que se aplicarían tales gastos: educación y capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

Puesto que los gastos de estructuras partidista y electoral no fueron incluidos como una de las actividades específicas, la Suprema Corte concluyó que no les aplica el rubro de ministraciones de carácter específico.

Subsecuentemente, procedió a determinar si los conceptos de gasto de estructura partidista de campaña y los de estructura electoral se encontraban comprendidos en el rubro de **gastos ordinarios** o en el de **gastos de campaña**.

¹⁰ “Gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales”.

¹¹ “Gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas”.

Para ello, basó su conclusión en el criterio siguiente: “... *la Constitución Federal no pormenorizó concretamente cuáles serían los gastos precisos en los que podrían quedar comprendidas las demás erogaciones de los partidos; sin embargo, el referente de la **permanencia de los gastos ordinarios**, y el de la **intermitencia de los tendientes a la obtención del voto**, son la clave que explica cómo deben calificarse los egresos de los partidos.*”

De lo anterior, se desprende que la Suprema Corte delimitó el concepto de ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos bajo el criterio de la permanencia o intermitencia del gasto.

Al respecto, el Alto Tribunal interpretó que, por disposición constitucional, las ministraciones para actividades ordinarias, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones dirigidas a proporcionar un continuo mantenimiento integral de la estructura orgánica de los partidos políticos, por lo que en ningún momento pueden suspenderse.

Asimismo, el Máximo Órgano Jurisdiccional Constitucional puntualizó que las ministraciones tendientes a la obtención del voto son los recursos que deben aplicarse única y exclusivamente en forma intermitente de acuerdo a los procesos electorales.

De manera textual, señaló: “...*ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien **en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista**, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.*”

A partir de tales conceptos, la Suprema Corte realizó un análisis en el que determinó que las “**estructuras electorales**” y las “**estructuras**

partidistas de campaña”, fueron diseñadas para funcionar en procesos electorales, y que el legislador vulneró la Constitución Federal al considerarlas dentro del rubro de las ministraciones ordinarias.

Esto es, lo contenido en los incisos b) y f) del párrafo 2, del artículo 72¹², así como la porción normativa de párrafo 3, del artículo 76¹³, de la Ley de Partidos, referentes a las “estructuras electorales” y a las “estructuras partidistas de campaña” no eran constitucionalmente admisibles puesto que, bajo el criterio de permanencia o intermitencia del gasto, considerarlas válidas implicaría incrementar el gasto ordinario con erogaciones no continuas y restar, a cambio, una cantidad equivalente de los fondos para la obtención del voto.

Así, en tanto la Constitución Federal no permite intercambiar, mezclar y mucho menos sumar ministraciones ordinarias y de campaña, la Suprema Corte determinó la invalidez de los incisos b) y f) del párrafo 2, del artículo 72, así como la porción normativa de párrafo 3 del artículo 76 de la Ley de Partidos.

Asimismo, declaró la invalidez integral del párrafo 3 del artículo 72, del mismo ordenamiento, en el que se pormenorizaron los “gastos de estructuras electorales”, los cuales ya no pueden considerarse válidos al haberse expulsado tal concepto presupuestal del orden jurídico.

¹² “Artículo 72...

2. Se entiende como rubros de gasto ordinario: ...

e) **Los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto;**

f) Los que deriven del acuerdo emitido por el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previo a la entrega de los informes de gastos ordinarios de cada uno de los ejercicios, y

g) La propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada uno de los partidos políticos o coaliciones.”

¹³ “Artículo 76.

1. Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña:

2. ...

3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales; con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.”

En concordancia con lo resuelto por el Alto Tribunal, al declarar la inconstitucional del párrafo 3, del artículo 72 de la Ley de Partidos, y al considerar que los representantes de casilla de los partidos políticos forman parte de la estructura electoral, ya que sólo actúan el día de la jornada electoral, esta Sala Superior concluye que tales gastos únicamente tienen cabida como “ministraciones de campaña”.

En tal virtud, en atención a lo resuelto por la Suprema Corte, esta Sala Superior considera que los gastos relativos a los representantes generales y de casilla son intermitentes, y que las ministraciones tendientes a la obtención del voto, además de la característica de intermitencia, deben aplicarse, sea de manera directa o indirecta, a sufragar actividades relacionadas a la obtención del voto.

Por tanto, los gastos de dichos representantes no deben considerarse dentro del rubro de gastos ordinarios sino dentro del de **gastos de campaña**.

Importa precisar que dicho actuar ya ha sido criterio reiterado de la propia autoridad administrativa electoral, ya que ésta ha establecido en los Dictámenes Consolidados relativos a la revisión de ingresos y gastos de los procesos electorales federal y locales 2014-2015¹⁴, así como en los locales 2015-2016¹⁵, que los gastos que realicen los partidos políticos o candidatos independientes el día de la jornada electoral, por concepto de **pago a representantes generales y representantes de casilla**, como lo son alimentos, transporte o cualquier otro gasto vinculado a las actividades del día de la jornada electoral, **deberán considerarse como gasto de campaña y, en**

¹⁴ Observable en los Dictámenes Consolidados identificados como: INE/CG770/2015, INE/CG772/2015, INE/CG774/2015, INE/CG776/2015, INE/CG821/2015, INE/CG778/2015, INE/CG780/2015, INE/CG782/2015, INE/CG784/2015, INE/CG786/2015, INE/CG788/2015, INE/CG790/2015, INE/CG792/2015, INE/CG794/2015, INE/CG796/2015, INE/CG798/2015, INE/CG800/2015, INE/CG802/2015. Ubicables en: <http://www.ine.mx/>

¹⁵ Observable en los Dictámenes Consolidados, identificados como: INE/CG571/2016, INE/CG575/2016, INE/CG577/2016, INE/CG579/2016, INE/CG581/2016, INE/CG583/2016, INE/CG585/2016, INE/CG587/2016, INE/CG589/2016, INE/CG593/2016, INE/CG595/2016, INE/CG597/2016. Ubicables en: <http://www.ine.mx/>

consecuencia, se contabilizarán a los topes de campaña respectivos.

Lo anterior en cuanto a la revisión de los informes de campaña, respecto de los ingresos y gastos de los candidatos a diversos cargos, en los procesos electorales 2014-2015 o 2015-2016, correspondiente a las entidades federativas siguientes: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, el entonces Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

E incluso, en los procesos electorales 2015-2016 en los Estados de Aguascalientes, Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz se sancionó a los partidos políticos por no reportar dicho gasto; situación que fue impugnada y confirmada por esta Sala Superior en diversas resoluciones¹⁶.

Ahora bien, una vez resuelta la interrogante en el sentido de que **los gastos de los representantes generales y de casilla deben clasificarse como gasto de campaña**, se procede a dar respuesta a la interrogante siguiente.

ii. ¿LOS GASTOS DE LOS REPRESENTANTES GENERALES Y DE CASILLAS DEBEN SUMARSE AL TOPE DE GASTOS?

-Planteamiento del actor

Señala el apelante que el Dictamen Consolidado y la Resolución constituyen actos jurídicos definitivos, que concluyen y dan firmeza al procedimiento de fiscalización de los gastos de campaña; que dicho acto jurídico es único e indivisible y que sólo puede modificarse por resolución jurisdiccional de la Sala Superior.

¹⁶ Correspondientes, respectivamente, a los asuntos siguientes: SUP-RAP-331/2016; SUP-RAP-342/2016; SUP-RAP-318/2016; SUP-RAP-361/2016; SUP-RAP-370/2016; SUP-RAP-358/2015; SUP-RAP-437/2016; SUP-RAP-349/2016; SUP-RAP-351/2016, y SUP-RAP-356/2016.

Por ello, argumenta, con base en el principio de definitividad, que ese acto no puede tener efectos suspensivos sobre los montos que pudieran llegar a ser cuantificados para el rebase de tope de gastos de campaña, por lo tanto, lo resuelto en el procedimiento oficioso impugnado no puede ser sumado a los gastos de campaña del Dictamen Consolidado y de la Resolución.

Aunado a lo anterior, el actor afirma que el INE resolvió el procedimiento oficioso fuera de los plazos legales.

En tal virtud, el actor pretende que lo determinado en el procedimiento oficioso no pueda formar parte del Dictamen Consolidado, puesto que se originó fuera de los plazos establecidos en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos, por lo que dicho gasto no debe formar parte de un acto consumado (el Dictamen Consolidado).

Finalmente, afirma, dicha determinación vulnera el principio *non reformatio in peius*, es decir, no puede imponer ni cuantificar mayor monto al que no forma parte de un acto definitivo, como lo es el Dictamen Consolidado.

-Tesis de la decisión.

Es **infundado** el motivo de disenso porque, contrario a lo que pretende el actor, los gastos de los representantes generales y de casilla **sí deben sumarse al tope de gastos de campaña**, en virtud de lo siguiente:

- a) La Ley Electoral es clara en señalar cuáles gastos quedan comprendidos dentro del tope de gastos.
- b) Lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley Electoral no es limitativo.

- c) Los gastos de campaña deben sumarse al tope de gastos de campaña, a efecto de verificar si hubo rebase; de lo contrario se caería en una contradicción.
- d) No existe contradicción alguna con a tesis relevante de esta Sala Superior, identificada con la clave LXIII/2015.
- e) La Suprema Corte ya se pronunció por cuanto hace a la finalidad “indirecta” de los representantes.

-Marco normativo aplicable.

El financiamiento público para los partidos políticos 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.

El artículo 41, en su párrafo segundo, Base II, y párrafo tercero de la Constitución federal establece que:

“La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; 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 deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

El artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, estableció lo siguiente:

“SEGUNDO. - El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...] g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral”

En este sentido, el Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que la Ley debe establecer los procedimientos para llevar a cabo la fiscalización de los gastos de campaña de los partidos políticos.

Así, el Poder Permanente estableció los lineamientos generales que se deben observar en la fiscalización respectiva, de los cuales destaca que se debe llevar a cabo de manera oportuna, mediante los procedimientos que garanticen que se realice de forma expedita, a fin de dotar de certeza respecto del origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidatos independientes que participan en un determinado procedimiento electoral; lo cual garantiza, por una parte, que participen en condiciones de equidad, que exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos y, por otra parte, que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida en beneficio de algún partido político, coalición o candidato¹⁷.

De conformidad con las atribuciones que constitucional y legalmente le fueron conferidas, el Consejo General es la autoridad competente para conocer de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y de los candidatos durante los procesos electorales federales y locales.

Bajo esta tesitura, en términos de los artículos 190 y 191, numeral 1, incisos c) y g) de la Ley Electoral, la fiscalización se realiza conforme a procedimientos previamente establecidos, y en caso de incumplimiento, el Consejo General es quien tiene la facultad de resolver en definitiva sobre los dictámenes consolidados respectivos, así como de la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

Para efectos de lo anterior, la autoridad cuenta con diversos procedimientos de fiscalización, pues ejerce su facultad tanto en la

¹⁷ SUP-RAP-20/2017.

revisión de informes como en la sustanciación de procedimientos sancionadores en la materia.

En el primero de los casos, las facultades de la autoridad se encuentran reguladas en la Ley de Partidos, en el Reglamento de Fiscalización, así como en los Acuerdos y Lineamientos aplicables.

Para la sustanciación de los procedimientos de queja y oficiosos sobre el origen y destino de los recursos, resulta aplicable el Reglamento de Procedimientos, mismo que señala en su artículo 26, numerales 2 y 3, las facultades de la autoridad nacional electoral para iniciar procedimientos oficiosos sobre hechos que se conozcan ya sea en el marco de la revisión de informes o por otro medio.

En ese tenor, el sistema de fiscalización en materia electoral es integral en atención a la finalidad de verificación permanente y completa de los ingresos y egresos de los partidos políticos; por lo que al detectarse la probable responsabilidad del sujeto obligado por una posible infracción, puede darse inicio a un procedimiento administrativo sancionador, ya sea vía queja o de oficio por parte de la autoridad, respetando desde luego el principio *non bis in ídem*, que prohíbe el doble juzgamiento en sus vertientes sustantiva o adjetiva, y que sólo se actualiza su transgresión cuando concurren tres presupuestos de identidad: a) en el sujeto, b) en el hecho; y, c) en el fundamento normativo.

La dinámica propia de la actividad fiscalizadora de la autoridad nacional es permanente, por lo que en la revisión *a posteriori* de los informes a su cargo, puede presentarse el supuesto de encontrar gastos que correspondían a una campaña ya fiscalizada¹⁸.

Al respecto, esta Sala Superior ha determinado que tal supuesto acontece y trasciende en mayor medida en el registro de ingresos y

¹⁸ Debe tenerse en cuenta que esta facultad está limitada temporalmente, pues el artículo 34, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos establece: “La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.”

gastos vinculados con las actividades de campaña, pues se afecta directamente a la cantidad que se contabiliza **para determinar si el gasto total se adecuó al tope de gastos de campaña o, por el contrario, existió un rebase.**

En ese sentido, y en coherencia con lo establecido por esta Sala Superior en la sentencia que resolvió la contradicción de criterios planteada en el expediente SUP-CDC-5/2017, de advertir en un procedimiento diverso a la revisión del informe de campaña conceptos susceptibles de cuantificarse al tope de gastos, el Consejo General tiene la obligación de realizarlo, en términos de lo establecido en el artículo 243, numeral 2, de la Ley Electoral.

De tal manera que **si esta Sala Superior estableció en la jurisprudencia 4/2017¹⁹ que el Consejo General está facultado para sancionar irregularidades detectadas en un informe distinto al fiscalizado, y para hacer la cuantificación conducente al tope de gastos de campaña, por mayoría de razón lo está para hacerlo en los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con la campaña fiscalizada.**

-Decisión y justificación

Esta Sala Superior cuenta con suficientes razones a fin de considerar que **los gastos de los representantes** generales y de casilla **sí deben sumarse al tope de gastos de campaña.**

Entre las razones que se tienen están las que a continuación se explican:

a) La Ley Electoral es clara en señalar cuáles gastos quedan comprendidos dentro del tope de gastos.

¹⁹ Jurisprudencia 4/2017, de rubro: "FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO".

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 243 de la Ley Electoral²⁰, quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto determinados conceptos.

En lo que interesa, dicho numeral dispone lo siguiente:

- Los gastos que realicen los partidos políticos en las actividades de campaña no podrán rebasar los topes que acuerde el Consejo General;
- Quedan dentro de los topes de gasto los conceptos de “gastos de propaganda”, “gastos operativos de campaña”, “gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos” y “gastos de producción de los mensajes para radio y televisión”.
- Los “gastos operativos de 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;
- No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria.

²⁰ “Artículo 243.

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

a) Gastos de propaganda:

I. 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:

I. 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;

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:

I. 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, y

d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:

I. 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.

3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

...”

De ahí que esta Sala Superior considere que la Ley Electoral es clara en facultar al Consejo General para que este sume los gastos de campaña en la determinación de un probable rebase de topes.

En tal virtud, los gastos de campaña deben ser considerados a efecto de que la autoridad administrativa electoral determine si éstos provocaron un rebase en el tope de gastos previsto en la legislación electoral.

Los gastos que se deberán sumar al rebase del tope de gastos de campaña consisten en aquellos gastos operativos de campaña entre los cuales se deben incluir los de los representantes generales y de casilla que se efectúan el día de la jornada electoral.

b) Lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley Electoral no es limitativo.

Lo anterior es así máxime si se considera que el numeral en análisis realiza un listado meramente enunciativo, más no limitativo, de los diversos conceptos que deben entenderse como comprendidos dentro de los topes de gasto.

Precisamente, la disposición legal en análisis parte de conceptos que lógicamente engloban diversas categorías, lo cual supone un sistema legal abierto.

Esto es, los conceptos que quedarán comprendidos dentro del tope de gastos son parte del sistema '*numerus apertus o de lista abierta*', cuyo significado implica que una determinada relación no se agota en su propia expresión, sino que se halla abierta y admite la acumulación o inclusión de nuevas unidades o individualidades a la misma; a diferencia del '*numerus clausus o lista cerrada*', lo cual significa que existe una reserva de ley; situación que no acontece en la especie.

Por tanto, si bien el numeral en cuestión, claramente admite dentro de su listado de conceptos a ser considerados para el rebase de tope de

gastos de campaña los gastos ahí señalados, también lo es que no se limita a los mismos y, por tanto, el listado no debe ser considerado limitativo sino enunciativo.

c) Los gastos de campaña deben sumarse al tope de gastos de campaña, a efecto de verificar si hubo rebase; de lo contrario se caería en una contradicción.

En virtud de lo ya considerado, el gasto de campaña relativo a los representantes generales o de casilla constituye un supuesto que encuadra como concepto de gasto de campaña que, por tal motivo, debe ser sumado al tope para efecto de determinar si hubo o no rebase.

Por tanto, si un gasto comprendido dentro de la categoría de campaña no es sumado al gasto de dicha índole constituye *per se* una contradicción.

Ello presupone que todo gasto de campaña deba ser sumado al tope de gastos de campaña, de lo contrario se desvirtuaría la naturaleza de dicho gasto, su debido reporte y fiscalización.

Lo anterior aunado a lo establecido por el Supremo Tribunal de la Nación respecto a los gastos de las “estructuras electorales” y de las “estructuras partidistas”, relativo a que dichas erogaciones deben ser fiscalizadas “*para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas*”; de ahí que se concluya que deben sumarse al tope de gastos de campaña.

d) No existe contradicción alguna con la tesis relevante de esta Sala Superior, identificada con la clave LXIII/2015.

Contrario a lo que pretende el actor, sí se cumplen con los presupuestos establecidos en la citada tesis, porque los representantes generales y casilla, entre otras cuestiones, vigilan que se cuenten los votos del partido político que representan.

Por tanto, esta Sala Superior considera que es inexistente la supuesta contradicción entre lo previsto en el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización y la tesis relevante LXIII/2015 de rubro “GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN”²¹.

Dicha tesis relevante indica que para determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora, para efecto de la contabilización de los mismos, debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad; b) temporalidad; y c) territorialidad.

Además, la propia tesis contempla que: “...se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña²² y otros de similar naturaleza jurídica”.

²¹ **Tesis LXIII/2015**, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente: “**GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.**- Del contenido de los artículos 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; y 243 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 76 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial. **En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad**, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; **b) temporalidad**, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, **c) territorialidad**, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. **Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.**”

²² Artículo 3. de la Ley Electoral “...1. Para los efectos de esta Ley se entiende por: **a) Actos Anticipados de Campaña:** Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento **fuera de la etapa de campañas**, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido; ...”

Esto es, se debe analizar si con dicho gasto se está generando un beneficio a un partido político, coalición o candidato para la obtención de voto ciudadano (finalidad); si ello ocurrió en la etapa de campañas electorales, así como en otras etapas –precampañas e intercampañas-, siempre que se pueda deducir que con dicho gasto se tiene la finalidad de beneficiar, promover y conseguir el voto a favor de éstos (temporalidad) y, el área geográfica donde se lleve a cabo (territorialidad).

En tal sentido, los gastos relativos a los representantes generales y de casilla, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte, y contrario a lo afirmado por el quejoso, **sí cumplen con el elemento de finalidad** pues se aplican a reforzar la estructura orgánica partidista, cuyo objetivo primordial es vigilar y garantizar el voto a favor de sus candidatos y, por ello, deben considerarse como gastos de campaña.

En cuanto al elemento **temporal**, debe tomarse en cuenta que ésta Sala Superior ha establecido que los gastos de campaña no pueden limitarse a la temporalidad correspondiente a esa etapa.

Ello es así, porque la calificación de un gasto de campaña deriva, principalmente, de su finalidad; esto es, alcanzar el voto ciudadano.

En el caso, los representantes generales y de casilla tienen como objeto que los partidos políticos vigilen y verifiquen que el voto ciudadano, a favor de sus candidatos, se emita y se cuente correctamente.

Al respecto, debe considerarse que, si bien tales gastos se actualizan el día de la jornada electoral, lo cierto es que tienen como finalidad, precisamente, la obtención y cuidado del voto para los candidatos de los partidos políticos.

Asimismo, debe considerarse que, para que los gastos de representantes generales y de casilla se hayan realizado, éstos

debieron ser planeados y tomados en consideración desde la etapa de campañas; por lo que resulta incuestionable que, al interior del instituto político, se dio una tramitación de recursos económicos a fin de que se obtuvieran para su posterior erogación y final ejecución el día de la jornada electoral.

En ese sentido, el gasto de los representantes generales y de casilla forma parte de un proceso de erogación de recursos, que finalmente se ejecutó el día de la jornada electoral, a fin de que dichos representantes vigilaran y garantizaran los votos a favor de sus representados.

Sin embargo, atendiendo al criterio establecido por esta Sala Superior en la invocada tesis relevante LXIII/2015, respecto a que pueden no presentarse los tres elementos, y que debe atenderse al objetivo de los gastos, debe tenerse que el pago a los representantes generales y de casillas cumple con los requisitos de **finalidad** y de **territorialidad**, de manera análoga a las erogaciones por actos anticipados de campaña que, si bien se dan fuera de la etapa de campaña, deberán ser tomados en consideración como gastos de campaña.

e) La Suprema Corte ya se pronunció por cuanto hace a la finalidad “indirecta” de los representantes.

Como ya se explicó, la Suprema Corte²³ ha establecido que las ministraciones tendientes a la obtención del voto deben aplicarse de manera directa (compra de propaganda) o de **manera indirecta** (los gastos de los representantes generales y de casilla).

Además, que los gastos de “estructura partidista de campaña” y de “estructuras electorales”, son gastos de campaña porque se realizan de manera intermitente y porque, de **manera indirecta**, están relacionados con la obtención del voto.

²³ En las acciones de inconstitucionalidad se registraron con los números 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 y se resolvieron el nueve de septiembre de dos mil catorce

Por tanto, el máximo órgano jurisdiccional ha resuelto que los gastos de los representantes generales y de casilla, que refuerzan la estructura orgánica partidista, situación generada por la obvia necesidad de apoyo durante los procesos electorales cuenta con una finalidad indirecta y, por tanto, constituye un gasto relacionado con la obtención del voto.

Por tanto, al relacionarse directamente con un gasto de campaña, debe contabilizarse y fiscalizarse en dicho concepto y, por ende, sumarse al tope de gastos atinente.

Por lo expuesto y fundado, se:

IV. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante la Secretaria General de Acuerdos, quién 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

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO