

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-695/2017

**ACTOR:** PARTIDO VERDE  
ECOLOGISTA DE MÉXICO

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIA:** MARÍA FERNANDA  
SÁNCHEZ RUBIO

Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.

En el recurso de apelación indicado al rubro, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **RESUELVE confirmar** la resolución controvertida.

### **ANTECEDENTES<sup>1</sup>**

#### **I. Procedimiento oficioso.**

**1. Inicio del procedimiento oficioso.** En sesión extraordinaria celebrada el diecisiete de julio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> aprobó el Dictamen Consolidado y Resolución INE/CG310/2017 e

---

<sup>1</sup> Todos del año en curso.

<sup>2</sup> En adelante INE.

INE/CG311/2017, 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, determinando en su punto resolutivo Décimo Tercero, 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.

En la misma fecha, mediante oficio INE/UTF/DRN/11926/2017, la Unidad Técnica de Fiscalización<sup>3</sup> notificó a la representación del Partido Verde Ecologista de México<sup>4</sup> ante el Consejo General del INE, el inicio del procedimiento oficioso de mérito, requiriendo a su vez, la totalidad de los formatos "Comprobante de Representación General o de Casilla"<sup>5</sup> que aún estuvieran en poder de dicho instituto político.

**2. Emplazamiento.** El veintinueve de agosto, mediante oficio INE/UTF/DRN/13140/2017, la UTF emplazó al PVEM, para que en un plazo improrrogable de cinco días naturales contestara por escrito lo que considerase pertinente, exponiendo lo que a su derecho conviniera, ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaran sus afirmaciones.

---

<sup>3</sup> En adelante UTF.

<sup>4</sup> En adelante PVEM.

<sup>5</sup> En adelante formatos CRGC.

El dos de septiembre siguiente, mediante escrito sin número, el partido político dio respuesta al emplazamiento realizado.

**3. Aprobación del proyecto de resolución.** En sesión extraordinaria urgente iniciada el veintisiete de septiembre y concluida el tres de octubre, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE aprobó el proyecto de resolución correspondiente al expediente INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX.

**II. Resolución impugnada.** El cinco de octubre, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG445/2017 respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado contra 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, identificado como INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX.

**III. Recurso de apelación.** El nueve de octubre, Jorge Herrera Martínez, en su carácter de representante propietario del PVEM presentó, ante la autoridad responsable, recurso de apelación contra la resolución INE/CG445/2017.

**IV. Integración, registro y turno.** El trece de octubre se recibieron las constancias del recurso de apelación, por lo que la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente SUP-RAP-695/2017 y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en el

artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado por la Secretaría General de Acuerdos mediante oficio de turno TEPJF-SGA-6313/17.

**V. Radicación y admisión.** El siete de noviembre, la Magistrada Instructora radicó el expediente al rubro citado en su Ponencia y lo admitió a trámite.

**VI. Cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora, al advertir que el expediente al rubro citado se encontraba debidamente sustanciado, declaró el cierre de instrucción, y ordenó el dictado de la resolución correspondiente.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala es competente para resolver el medio de impugnación,<sup>6</sup> porque se trata de un recurso de apelación, interpuesto para controvertir una resolución de un órgano central del INE, como es su Consejo General, mediante la cual se determinó sancionar al partido apelante por la omisión de registrar los gastos relacionados con las actividades de los

---

<sup>6</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 1; 42 y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

representantes generales y de casilla en la jornada electoral en el marco del proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

**SEGUNDO. Procedencia.** El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º, 9º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

**a) Forma.** Se cumple con el requisito previsto en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda: i) se presentó por escrito ante la autoridad responsable; ii) en ella se señala el nombre del recurrente; iii) el domicilio para recibir notificaciones; iv) la identificación de la resolución impugnada y de la autoridad responsable; v) se mencionan los hechos y los agravios que el recurrente aduce que le causan el acto reclamado; y, vi) se asienta el nombre, así como la firma autógrafa del representante del apelante.

**b) Oportunidad.** El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que el acto impugnado se aprobó el cinco de octubre en curso,<sup>7</sup> fecha en la cual el actor tuvo conocimiento del mismo al encontrarse presente

---

<sup>7</sup> Según se advierte en la última página de la resolución impugnada.

su representante en la sesión extraordinaria de resolución,<sup>8</sup> y la demanda se presentó el nueve de octubre siguiente,<sup>9</sup> esto es, al cuarto día del plazo previsto para tal efecto.

**c) Legitimación y personería.** Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, lo cual se sustenta en lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d) Interés jurídico.** Se estima que el recurrente tiene interés jurídico para impugnar la resolución reclamada, toda vez que en ella se le imponen sanciones que le afectan en el goce de sus prerrogativas como partido político.

**e) Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir una resolución del Consejo General del INE, respecto de la cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

---

<sup>8</sup> En este sentido, se produce la notificación automática establecida en el artículo 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>9</sup> Según consta en el sello de recepción visible en la primera hoja de la demanda, la cual se encuentra en el expediente principal del SUP-RAP-695/2017.

**TERCERO. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.**

La pretensión del partido actor es que se revoque la resolución impugnada, en concreto, lo relativo al considerando 4, apartado E, en el que se determinó sancionarlo por la omisión del registro de los gastos relacionados con las actividades de los representantes generales y de casilla en la jornada electoral.

Su causa de pedir radica en que se le tuvo por actualizada la infracción consistente en omisión de registro de gastos de representantes generales y de casilla, sin una adecuada valoración probatoria ni tipificación. Para sustentar su causa, hace valer los siguientes motivos de agravio:

1. La autoridad responsable omitió realizar una valoración plena de las diversas contestaciones a los requerimientos que realizó el partido actor, tanto en lo individual, así como en la coalición de la que formó parte en el proceso electoral ordinario 2016-2017 en el Estado de México. En concreto, la UTF no contabilizó ni se pronunció respecto de 806 (ochocientos seis) formatos, violando con ello el principio de exhaustividad.
2. La autoridad responsable tuvo por acreditada la falta consistente en egreso no reportado, respecto de 952 (novecientos cincuenta y dos) formatos CRGC por la

falta de clave de elector en los mismos, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización. Lo anterior, ya que para que los gastos de representantes generales o de casilla se consideren como egresos no reportados, debe omitirse presentar el formato CRGC, lo cual no ocurrió en el caso.

3. Debe inaplicarse el artículo 216 BIS del Reglamento de Fiscalización por ser inconstitucional. Esto, toda vez que califica como gastos de campaña los realizados en los representantes generales y de casilla, cuando esta estructura no está encaminada a conseguir el voto. Por esta razón, no debe contabilizarse para efectos del tope de gastos de campaña y su respectivo rebase.

Esta Sala Superior procederá a realizar el estudio de los agravios planteados en el orden siguiente. Primero, se hará un pronunciamiento respecto de si fue correcto que la autoridad responsable no tuviera por presentados 952 (novecientos cincuenta y dos) formatos CRGC por carecer de clave de elector. Esto, porque en caso de que asista la razón al recurrente, lo procedente será reducirlos del total que sirvió como base para calcular el monto de los egresos que se tuvieron como no reportados.

Luego, se estudiará el agravio relativo a la falta de valoración de las contestaciones del partido recurrente. Lo anterior, porque de igual forma afectaría el monto de los

egresos que se tuvieron como no reportados. Finalmente, se hará el estudio solicitado respecto de la inconstitucionalidad del artículo 216 BIS del Reglamento de Fiscalización, ya que éste no modificaría los resultados reportados por la autoridad responsable; sin embargo, sí la categorización del gasto, es decir, si se contabiliza como gasto de campaña u ordinario.

Lo anterior, sin que cause perjuicio al promovente, en conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 4/2000 +de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".<sup>10</sup>

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

##### **4.1. Falta de clave de elector**

El partido recurrente señala que fue incorrecto que la autoridad responsable tuviera como no reportado el gasto correspondiente a 952 (novecientos cincuenta y dos) formatos CRGC por carecer de clave de elector.

Esto, estima que es contrario a los artículos 127 con relación al 216 Bis, numeral 7, ambos del Reglamento de Fiscalización, ya que en estos se considera como un egreso no reportado el hecho de que el partido político sea omiso

---

<sup>10</sup> Consultable en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001, pp. 5 y 6.

en la presentación del formato CRGC y no el que le falte algún requisito al citado formato.

No le asiste la razón al partido actor como se explica a continuación.

Desde el acuerdo INE/CG299/2015 por el que se aprobaron los Lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral, se fijaron las reglas para la fiscalización de los gastos correspondientes a los representantes generales y de casilla.

Así, en el artículo 9 de los citados Lineamientos se estableció que los militantes o simpatizantes que presten los servicios de representante general o de casilla, se comprobarán por medio del formato CRGC. Mientras que, en el artículo 14 se fijó la consecuencia de la omisión de presentar el formato, siendo ésta que la actividad fuese considerada como un egreso no reportado, la cual se contabilizará como gasto de campaña.

Ahora bien, en el caso, la autoridad responsable consideró procedente tener como no reportados 952 (novecientos cincuenta y dos) formatos CRGC por carecer de clave de elector. Al respecto, la autoridad responsable señaló que la inexistencia de alguno de los rubros esenciales de los formatos afecta directamente su validez y eficacia, e

impide que se tenga por acreditada la gratuidad o el reporte oportuno del gasto que en tal documento se señala.

Destacó que, dentro de estos rubros esenciales, se encuentra la clave de elector, toda vez que es el dato que identifica al ciudadano en el padrón electoral y se asigna a cada uno en función de su nombre completo, fecha y entidad de nacimiento, sexo, dígito verificador y número de homonimia.

Señaló que esta clave está compuesta por diversos dígitos y, como su denominación lo indica, es única y corresponde de manera individual y personalísima a cada ciudadano registrado en el padrón electoral. En este sentido, precisó que la clave de elector forma parte de los elementos de información, control y presentación de la credencial de elector.

Por estas razones, estimó que esa clave como elemento de seguridad que da certeza respecto al ciudadano al que pertenece, es un requisito esencial de los formatos CRGC, pues permite a la autoridad administrativa estar en aptitud jurídica de verificar y comprobar que efectivamente el ciudadano cuyo registro fue solicitado por el instituto político con anterioridad a la jornada electoral, haya sido quien actuó a nombre del partido durante la recepción de la votación.

Esta Sala Superior comparte los razonamientos de la autoridad administrativa electoral.

Lo anterior, porque la clave de elector es el único elemento de los formatos CRGC que permite identificar con certeza si la persona que afirma haberse desempeñado como representante general o de casilla es la misma que fue previamente registrada por el partido político. En efecto, la clave de elector, junto con el nombre, garantizan que la persona que está realizando la función sea plenamente identificable.

En este sentido se constituye como un elemento de existencia de los formatos.

Ciertamente, autores como Acosta Romero<sup>11</sup> integran la noción de acto jurídico con los siguientes elementos de existencia: (i) sujeto con capacidad para realizar el acto; (ii) consentimiento; (iii) objeto; y (iv) forma. Así, bajo esta teoría, resulta claro que el que el sujeto que otorga su voluntad para que se lleve a cabo cierto acto jurídico debe estar plenamente identificado, sino, el acto se reviste de un vicio que acarrea su inexistencia.

En esta lógica resulta claro que la falta de una identificación plena del sujeto que presta sus servicios como representante general o de casilla a un partido político, por

---

<sup>11</sup> Véase Acosta Romero, M. (2002) *Teoría General del Acto Jurídico y Obligaciones*, Editorial Porrúa: México.

no haber señalado cuál es su clave de elector (elemento que es único e irrepetible por persona y por lo tanto evita confusiones derivadas de homonimias en los nombres) acarrea la inexistencia del formato CRGC y, por tanto, resulta apegado a Derecho que la autoridad responsable considere que no fue entregado el mismo.

De ahí que resulte **infundado** el agravio hecho valer por el PVEM.

#### **4.2. Falta de valoración de las contestaciones del recurrente**

El partido actor señala que la autoridad responsable no realizó una valoración plena de las diversas contestaciones que formuló durante el procedimiento ordinario sancionador, tanto en lo individual, así como en la coalición de la que formó parte en el proceso electoral ordinario 2016-2017 en el Estado de México.

En concreto, señala que el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, la UTF le requirió para que presentara la totalidad de los formatos CRGC, requerimiento que fue desahogado el dieciocho de julio siguiente por Higinio Martínez Castillo, en su carácter de administrador de la coalición de la cual formó parte. En dicha contestación, alega que se anexaron 2,368 (dos mil trescientos sesenta y ocho) formatos, de los cuales 1,878 (mil ochocientos setenta y ocho) correspondieron al PVEM.

Derivado de esto, mediante un segundo requerimiento –de veintinueve de agosto– la responsable observó que, de forma presuntiva, el ahora actor no reportó un total de 2,094 (dos mil noventa y cuatro) formatos CRGC, razón por la cual le emplazó para que expusiera lo que a su derecho conviniese. En tal virtud destaca que mediante oficio PVEM-INE-180/2017 entregó 806 (ochocientos seis) formatos CRGC, los cuales no fueron cuantificados.

El agravio resulta **infundado**, por una parte, e **inoperante** por la otra, según se explica a continuación.

Como consecuencia del procedimiento ordinario sancionador en materia de fiscalización iniciado por la autoridad responsable, el PVEM tenía la obligación de acreditar a 8,351 (ocho mil trescientos cincuenta y uno) representantes que fueron, según las actas, los presentes el día de la jornada electoral.<sup>12</sup>

Para dichos efectos, Higinio Martínez Castillo, en su carácter de representante de la coalición conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social en el Estado de México, presentó el dieciocho de julio del presente año, escrito mediante el cual hizo entrega de lo siguiente:

1. Acta entrega recepción de documentación derivado de la visita de verificación notificada mediante oficio INE/UTF/DA-L/10766, en la cual se afirma haber

---

<sup>12</sup> Véase cuadro inserto en la página 29 de la resolución impugnada.

- entregado treinta y cuatro cajas con un promedio de 80,000 (ochenta mil) formatos CRGC de los partidos políticos coaligados;
2. 2,368 (dos mil trescientos sesenta y ocho) formatos CRGC; y
  3. Una relación de los nombres que integran la documentación presentada.<sup>13</sup>

En la misma fecha, el PVEM, a través de su secretario de finanzas en el Estado de México, respondió al mismo requerimiento, informando lo siguiente: “De acuerdo con lo anterior y atendiendo lo solicitado por la autoridad electoral, este Instituto Político informa que, derivado del convenio de coalición celebrado entre mi representado y los Partidos Revolucionario Institucional, Partido Nueva Alianza y Encuentro Social, es posible desprender de la cláusula sexta que el responsable de la referida coalición es el Partido Revolucionario Institucional, por lo que será este quien se encargue de desahogar el requerimiento de mérito”.<sup>14</sup>

Tras la revisión de los 7,549 (siete mil quinientos cuarenta y nueve) formatos CRGC correspondiente a representantes del PVEM, que le fueron entregados, la autoridad

---

<sup>13</sup> Visible a foja 645 del cuaderno accesorio 2 del expediente SUP-RAP-686/2017, mismo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con la jurisprudencia XXI.3o. J/7 de rubro: “HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO LAS RESOLUCIONES QUE SE PUBLICAN EN LA RED INTRANET DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo SVIII, octubre de 2003, 9ª época, TCC, p. 804.

<sup>14</sup> Escrito disponible a foja 706 del cuaderno accesorio 2 del expediente SUP-RAP-686/2017.

responsable tuvo por válidos 6,257 (seis mil doscientos cincuenta y siete).<sup>15</sup>

Por ello, el veintinueve de agosto siguiente, la UTF generó un nuevo requerimiento en el cual detalló que el PVEM, de forma presuntiva, no había reportado un total de 2094 (dos mil noventa y cuatro) formatos CRGC, por lo cual lo emplazó a efecto de que en un plazo improrrogable de cinco días naturales contestara lo que estimase pertinente, y exhibiera las pruebas que respaldaran sus afirmaciones.

Así, el dos de septiembre de dos mil diecisiete, Jorge Herrera Martínez, en su carácter de representante del PVEM, entregó el oficio PVEM-INE-180/2017,<sup>16</sup> en el cual reiteró que de los formatos requeridos:

1. 1288 (mil doscientos sesenta y ocho) habían sido entregados dentro de las treinta y cuatro cajas que se presentaron el veintiocho de junio de dos mil diecisiete; y
2. 806 (ochocientos seis) formatos, se habían entregado en el paquete de 2,368 (dos mil trescientos sesenta y ocho) formatos que presentó el Partido Revolucionario Institucional en su escrito de dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

Tras la revisión de la respuesta al emplazamiento formulado, la autoridad responsable, en la resolución impugnada,

---

<sup>15</sup> Vid supra. Nota 12.

<sup>16</sup> Visible a foja 89 del expediente SUP-RAP-695/2017.

precisó que, el ahora actor presentó 1030 (mil treinta) formatos CRGC que coincidieron con los 2094 (dos mil noventa y cuatro) que fueron señalados en el emplazamiento. No obstante, desestimó 952 (novecientos cincuenta y dos) por no cumplir con alguno de los requisitos esenciales para su validez. De esta manera, únicamente se tuvieron como subsanados 78 (setenta y ocho), y procedió a cuantificar el monto de los egresos no reportados, tomando como base 2016 (dos mil dieciséis) formatos CRGC.

A partir de lo reseñado es que esta Sala Superior concluye que no le asiste la razón al partido recurrente, pues contrario a lo que afirma, la autoridad responsable sí tomó en cuenta todas las contestaciones que le fueron dadas a sus requerimientos, y con base en la evaluación de las mismas, determinó que el PVEM no acreditó la entrega de 2016 (dos mil dieciséis) formatos CRGC. De ahí lo **infundado** de su agravio.

Asimismo, el agravio resulta **inoperante**, toda vez que el partido recurrente no especifica, en su caso, cuáles fueron los 806 (ochocientos seis) formatos CRGC que no contabilizó la autoridad responsable, lo que provoca que su agravio sea genérico y no otorga las bases mínimas para su análisis por parte de esta autoridad jurisdiccional.

#### **4.3. Inaplicación del artículo 216 BIS del Reglamento de Fiscalización**

El partido recurrente solicita la inaplicación al caso concreto del artículo 216 BIS del Reglamento de Fiscalización. Lo anterior, pues en su consideración, sólo las actividades de campaña que se realicen durante la preparación de la elección deben clasificarse como gastos de campaña. En ese sentido, estima que aquéllos gastos, como los de representantes generales y de casilla, al verificarse en una etapa distinta, no deben contarse para efectos de la campaña.

Señala que de calificar el gasto de representantes generales y de casilla como uno de campaña, se haría una interpretación contraria a los principios de certeza jurídica y legalidad electoral, previstos en la base quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ignorarse así lo dispuesto en los artículos 242 y 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Indica que, en caso de que no proceda la inconstitucionalidad del precepto reglamentario invocado, se tome en consideración que la temporalidad de un procedimiento administrador sancionador en materia de fiscalización, no permite que el gasto que, en su caso determine la responsable, se agregue a los topes de gastos de campaña, toda vez que, de ser así, se violarían los principios de legalidad y certeza jurídica.

Explica que el Dictamen Consolidado de los informes de egresos e ingresos de los partidos políticos es un acto culminante derivado de la revisión de los informes de campaña por parte de la UTF, y que al momento de ser aprobado por el Consejo General del INE se vuelve un acto consumado para dotar de seguridad y certeza jurídica a las elecciones. En este orden de ideas, estima que el resultado del procedimiento oficioso no puede surtir efectos suspensivos para ser incluido en un dictamen consolidado.

Para poder hacer un pronunciamiento respecto de estos agravios, es necesario, en primer término, reproducir el contenido del artículo impugnado:

“Artículo 216 Bis.

Gastos del día de la Jornada Electoral

1. El pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña, el cual será contabilizado y fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.
2. El único gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.
3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos:
  - a. Servicios prestados por los órganos directivos, y

- b. Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.
4. El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, así como el envío de la documentación soporte se realizará al momento de registrar a los representantes respectivos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC).
5. El formato "CRGC" será propuesto por la Unidad Técnica e incorporado en el Manual de Contabilidad, el cual debe proporcionar elementos para documentar si la aportación fue voluntaria, gratuita y desinteresada o, en su caso, si recibieron remuneración económica, así como el monto de esta. Asimismo, deberá identificar al ciudadano que la otorga y estar firmado por este último.
6. Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.
7. En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato "CRGC" –Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña".

A partir de su lectura, esta Sala Superior estima que los agravios hechos valer por el partido recurrente son **infundados**, según se explica en los párrafos subsecuentes.

El título octavo de la Ley General de Partidos Políticos contiene las reglas para la fiscalización de los partidos políticos. En dicho título se delimitan los siguientes tipos de gastos:

- a) Ordinario (artículo 72);
- b) Destinados para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres (artículo 73);
- c) Actividades específicas (artículo 74);
- d) De precampaña (artículo 75); y
- e) De campaña (artículo 76).

En la publicación original de la Ley General de Partidos Políticos, los gastos ordinarios incluían los siguientes rubros:

- a) De estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;
- b) 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.

Además, se señalaba que los gastos de estructuras electorales comprenderían los realizados para el pago de viáticos y alimentos de, entre otros, los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estudiar la constitucionalidad del artículo 72, párrafo 2, incisos b) y f) de la citada Ley, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, determinó

declarar su invalidez, al estimar que el artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos divide el financiamiento público de los partidos políticos nacionales en tres grandes rubros, y en el que corresponde a los gastos ordinarios, no era posible encuadrar ninguno que tuviera que ver con las campañas electorales, tales como los rubros económicos etiquetados como estructurales.

Al respecto, señaló lo siguiente:

“En efecto, la norma constitucional citada dispone que el financiamiento se divide en las ministraciones que corresponden: 1) al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; 2) a las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y 3) a las de carácter específico.

Ahora bien, dentro de estas últimas, es decir, las ministraciones de carácter específico, el inciso c) de la fracción II del artículo 41 constitucional hizo una pormenorización sobre cuáles serían los gastos en que se aplicarían, señalando concretamente que se utilizarían en la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, que hicieran los partidos políticos.

Por tanto, en este rubro de las ministraciones de carácter específico no caben las que la Ley General de Partidos Políticos etiquetó como “...gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;” y como “...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.”; ya que ninguno de estos dos destinos de

carácter estructural queda comprendido dentro de la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, o tareas editoriales.

Descartada la posibilidad anterior, queda por resolver dentro de cuál de las dos restantes ministraciones quedan comprendidos los referidos gastos de "estructura partidista" y de "estructuras electorales", cuya constitucionalidad es cuestionada por los partidos políticos.

A diferencia de lo que aconteció con las ministraciones de carácter específico, tratándose de las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, 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.

Ahora bien, tomando en cuenta que la Constitución Federal no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se ajusten o se combinen, y mucho menos que se sumen sus montos, este Tribunal Pleno determina que las normas reclamadas rebasan lo autorizado por aquélla, toda vez que instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas al margen de lo que la Norma Fundamental prevé, como son los de "estructura partidista" y de "estructuras electorales", los cuales a pesar de que se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no resulta constitucionalmente admisible porque significa incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y restar a cambio, en una cantidad equivalente, los fondos intermitentes para la obtención del voto, suma de dinero que además ya no será fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

Consecuentemente, por tratarse de ministraciones asociadas indisolublemente a los gastos erogados durante los procesos electorales, y por sustraerse de la función fiscalizadora de las campañas electorales, procede declarar la invalidez integral de los incisos b) y f) del párrafo 2 del artículo 72, así como la porción normativa del párrafo 3 del artículo 76, que establece "... con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario."; ambos de la Ley General de Partidos Políticos".

Ahora bien, de lo anterior se advierte que la Corte, conforme a lo señalado en el artículo 41 constitucional estimó que los gastos de las estructuras electorales, en atención a que: (i) no cumplían con la continuidad o permanencia de los gastos ordinarios, y (ii) la inexistencia de un rubro para su mejor clasificación, debían ser catalogados como de campaña.

Por estas razones, es que esta Sala Superior considera constitucional que el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización clasifique el pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla como un gasto de campaña.

En este mismo orden de ideas, resulta claro que, al ser un gasto de campaña, los beneficios que se determinen por su prestación onerosa deben sumarse al tope de gastos del dictamen respectivo.

En efecto, el artículo 41 constitucional establece un modelo de financiamiento público equitativo en el que, para

garantizar esta situación, es necesario fiscalizar los gastos que lleven a cabo cada uno de los partidos políticos a través de los dictámenes de gastos que correspondan.

Así, aunque los partidos políticos cuentan inicialmente con un monto diferenciado de financiamiento público, el límite o tope de gastos de campaña es el mismo para todos, a fin de que la contienda electoral se dé en condiciones de equidad.

El artículo 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de campaña, los siguientes conceptos:

- Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto; y

- Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

De lo anterior, se advierte que los gastos vinculados con los representantes generales y de casilla se encuentran previstos en los gastos operativos y, en consecuencia, deben sumarse al tope correspondiente, pues ésta es el resultado natural de erogar gastos por este concepto.

Incluso, se estima que razonar en sentido contrario, esto es, conceder que, a pesar de ser un gasto de campaña, no pueda ser considerado para el rebase, implicaría distorsionar el sistema, pues existirían gastos que ya se definieron como de campaña, que no pudieran sumarse a este tope, por lo que tendrían que reportarse en el Dictamen de Gastos Ordinarios, sin pertenecer a esta categoría.

No obsta a lo anterior, el hecho de que el recurrente afirme que ya adquirió definitividad el Dictamen Consolidado de los Informes de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos, pues lo cierto es que el procedimiento oficioso recurrido fue ordenado con motivo de lo ordenado en la Resolución INE/CG311/2017 respecto de las irregularidades encontradas en el citado dictamen, lo cual es de conformidad con lo establecido en el artículo 26, párrafo 2

del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Ciertamente, en el citado numeral se indica que la facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes de campaña, prescribirá dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la resolución correspondiente. En ese sentido, resulta claro que de definitividad del Dictamen se adquiere hasta que ha prescrito la facultad de la autoridad para iniciar procedimientos oficiosos derivado de lo encontrado en los informes atinentes. De ahí que se desestimen los agravios hechos valer por el partido recurrente.

En consecuencia, toda vez que se han declarado infundados todos los agravios hechos valer por el partido apelante, se

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución controvertida.

**Notifíquese** la sentencia, como corresponda. Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**