

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-701/2017

**RECORRENTE:** PARTIDO DEL TRABAJO

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

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

**SECRETARIA:** MARIBEL  
TATIANA REYES PÉREZ

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la resolución **INE/CG445/2017** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de diversos partidos políticos, entre ellos el Partido del Trabajo<sup>1</sup>, identificado como INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX, en lo que fue materia de impugnación.

### **I. ANTECEDENTES:**

---

<sup>1</sup> En adelante PT.

**I. Inicio del procedimiento oficioso.** En sesión extraordinaria celebrada el diecisiete de julio de dos mil diecisiete<sup>2</sup>, el Consejo General del INE aprobó los acuerdos **INE/CG310/2017** e **INE/CG311/2017** relativos el Dictamen consolidado y la Resolución en la que se determinó que existieron diversas irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a la Gubernatura, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

En el Dictamen citado el Consejo General del INE indicó que a efecto de contar con certeza respecto de los gastos de representantes realizados el día de la jornada electoral se consideraba necesario el inicio de un procedimiento oficioso a los sujetos obligados, entre ellos el recurrente.

Por su parte, en el resolutivo Décimo Tercero de la Resolución de mérito, se ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización que, en el ámbito de sus atribuciones, iniciara los procedimientos oficiosos a los diversos institutos políticos, en relación a los gastos por concepto de representantes de casilla realizados el día de la Jornada Electoral, en términos, respecto de las conclusiones siguientes:

Considerando	Sujeto Obligado	Conclusión
30.1	PAN	Conclusión 44.
30.2	PRD	Conclusión 45.
30.3	PT	Conclusión 31.
30.4	MORENA	Conclusión 54.
30.5	Coalición que integran PRI, PVEM, Nueva Alianza y Encuentro Social	Conclusión 51.

<sup>2</sup> Salvo aclaración en contrario todas las fechas de la presente sentencia se refieren al año dos mil diecisiete.

Una vez substanciado el procedimiento oficioso en términos de la normatividad, la Comisión de Fiscalización aprobó el proyecto resolución que le fue presentado por su Unidad Técnica, y la remitió al Consejo General para su discusión y aprobación.

**II. Resolución.** En sesión extraordinaria celebrada el cinco de octubre, el Consejo General del INE aprobó la resolución **INE/CG445/2017** respecto del procedimiento oficioso en materia de Fiscalización **INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX** instaurado en contra de diversos partidos políticos, en el Estado de México, entre éstos el apelante.

**III. Recurso de apelación.** En contra de dicha resolución, el doce de octubre, el PT, por conducto de su representante ante el Consejo General, interpuso recurso de apelación en contra de la citada resolución.

**IV. Turno.** Por acuerdo de diecisiete de octubre, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-701/2017** y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para sustanciarlo y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

**V. Radicación.** El veintitrés de octubre, la Magistrada radicó el recurso al rubro identificado en la Ponencia a su cargo.

**VI. Requerimiento y desahogo.** Mediante acuerdo de siete de noviembre, la Magistrada Instructora requirió al Secretario Ejecutivo del Consejo General diversa documentación relacionada con diversas actuaciones de la autoridad responsable.

Por oficio INE/SCG/2901/2017, presentado al día siguiente, dicho Secretario desahogó el requerimiento de mérito.

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

## **II. CONSIDERACIONES:**

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de impugnar una resolución del Consejo General, relacionado con un procedimiento oficioso en materia de fiscalización, identificado como INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX instaurado en contra de diversos partidos políticos, entre éstos el recurrente.

Lo anterior con fundamento en:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**<sup>3</sup>: artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**<sup>4</sup>: artículos 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c).

**Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**<sup>5</sup>: artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 42 y 44, párrafo 1, inciso a).

---

<sup>3</sup> En adelante Constitución federal.

<sup>4</sup> En adelante Ley Orgánica.

<sup>5</sup> En adelante Ley de Medios.

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

**a) Forma.** Queda colmado el presente requisito toda vez que la demanda se presentó por escrito, haciéndose constar el nombre y firma autógrafa del recurrente, así como los demás requisitos legales exigidos.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió oportunamente, porque al partido político apelante le fue notificado el engrose de la resolución el nueve de octubre, y la demanda fue presentada el doce siguiente, por lo que dicho medio fue promovido dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios

Cabe mencionar que el objeto del engrose de la resolución impugnada, entre otras cuestiones, consistió en incluir un marco jurídico enfocado a explicar en qué consiste la obligación de reportar los gastos de representantes generales y de casilla, cuáles son los principios que tienen resguardados esta obligación, y cómo se acredita esta obligación.

Lo anterior, puede advertirse de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria de cinco de octubre, en la que se aprobó la resolución citada, y que se reproduce a continuación.

Inicia 18ª. Parte

...

La C. Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez: Gracias, Consejero Presidente.

Muy buenas tardes a todas y a todos.

Voy a aprovechar este momento que ha sido reservado para tener un poco clara la historia del asunto que estamos revisando aquí.

En el procedimiento de fiscalización se detectó que en los partidos políticos había un registro de gasto, había un registro de representantes de mesas directivas de Casilla y de representantes generales, y con ese motivo se le abrió el primer oficio de errores y omisiones, toda vez que los partidos políticos, voy a hablar en general, no tenían registrado ningún tipo de movimiento fiscal.

Con motivo de ese primer requerimiento hubo una respuesta de parte de los partidos políticos y posteriormente a esa respuesta la autoridad fiscalizadora, la Unidad Fiscalizadora determinó solicitar llegar a recabar los documentos comprobatorios de la actividad de representantes generales y representantes de Casilla.

¿Esto por qué? Porque el artículo 216 habla precisamente que el gasto que se llegue a generar en representantes de Casilla o generales el día de la Jornada Electoral es un gasto que debe ser considerado como gasto de campaña y que, en todo caso, sigue unas reglas de prorrateo.

En respuesta a ello y precisamente este es el tema que quedó en una sesión anterior, cuando se conoció del Dictamen y se definió que se fuera a un oficioso, es que se determinó dar una investigación, porque se fueron a recabar los documentos que el propio Código exige, comprobatorios de la actividad de los representantes.

Si hay gasto se tenía que subir al Sistema, reportar en el Sistema el gasto, pero en caso que no hubiera gasto existe la obligación de tener un formato en el cual tuvieran resguardados los partidos políticos para el momento en que la autoridad lo requiriera.

¿Qué fue lo que pasó en aquél momento? Que se requirieron los documentos, en algunos sólo las actas evidenciaban que habían recuperado una muestra, en algunos todos, y a efecto, justo lo que discutíamos es que no había certeza de lo que se les había solicitado para acreditar el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 216, es decir, si realizaron gasto o si fue gratuito que se conservaran los documentos.

Con motivo de ello en este Consejo General se acordó que todos los partidos políticos tendrían un plazo de 24 horas para presentar todos los formatos, es decir, la prueba, el documento que el propio Reglamento señala, comprobatorio de la actividad que llevan a cabo los representantes generales o de Casilla.

En esa virtud, a todos se les hizo el requerimiento para que presentaran...

Sigue 19ª. Parte

Inicia 19ª. Parte

... en esa virtud a todos se les hizo el requerimiento para que presentaran la

documentación y creo que el requerimiento fue muy claro, o el documento fue muy claro en señalarles para que presentaran ante la Oficialía Electoral, ya sea de oficinas centrales o de juntas locales los comprobantes que aún estuvieran en su poder respecto a los formatos Comprobante de Representación General o de Casilla.

Y este comprobante es muy importante, porque la obligación precisamente que establece el artículo 16 es que ese cómo, ese documento es cómo voy acreditar la obligación que tengo regulada en el artículo 216.

Vencido ese plazo y una vez que ya se tuvieron todos los documentos en atención a la instrucción del Consejo General se llevó a cabo todo el procedimiento de depuración, de captura, la construcción de las bases de datos para poder tener certeza respecto de cómo se había acreditado y cumplido esta obligación del artículo 216.

Y ahí es muy importante definir. **Creo que esto debe quedar en el marco jurídico explicado de todos los proyectos de en qué consiste esta obligación, cuáles son los principios que tienen resguardados esta obligación, cómo se acredita esta obligación.**

...

#### **Inicia 24ª. Parte**

El C. Presidente: Muchas gracias, Consejero Electoral Enrique Andrade.

Al no haber intervenciones, el asunto está suficientemente discutido, debe entenderse así.

Secretario del Consejo, proceda a la votación.

El C. Secretario: Señoras y señores Consejeros Electorales, se consulta si se aprueba el Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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, identificado como INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX. **Tomando en consideración** las observaciones de forma que presentó la Consejera Electoral Dania Paola Ravel, y **el engrose que propuso la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala. Quienes estén por la afirmativa sírvanse levantar la mano, por favor.**

**8 votos.**

¿En contra?

2 votos.

No está el Consejero Electoral Benito Nacif.

**Aprobado por 8 votos a favor y 2 votos en contra, Consejero Presidente, y tal y como lo establece el Reglamento de Sesiones procederé a realizar el engrose de conformidad con los argumentos expuestos.**

El C. Presidente: Gracias, Secretario del Consejo.

En ese tenor, al haberse engrosado la resolución en una parte substancial de la misma, como lo es el marco jurídico, así como las razones y principios que explican la obligación que se tuvo por no cumplida al recurrente y por lo cual se le sancionó, es que debe tenerse por presentada oportunamente la demanda de mérito, considerando la fecha de notificación del engrose al PT, la cual se efectuó el nueve de octubre, mediante el oficio INE/DS/2161/2017, cuyo acuse original obra en el expediente de mérito.

**c) Legitimación y personería.** Dicho requisito está satisfecho, pues el recurso de apelación fue interpuesto por el PT, por conducto de Pedro Vázquez González, representante propietario de dicho partido político ante el Consejo General del INE, respectivamente.

**d) Interés jurídico.** Está colmado este requisito, toda vez que el partido político recurrente aduce que se le sancionó indebidamente, por la supuesta omisión de registrar los gastos relacionados con las actividades de los representantes generales y de casillas en la Jornada Electoral en el proceso electoral ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

**e) Definitividad.** Se cumple con este presupuesto, toda vez que el PT controvierte una resolución emitida por el Consejo General, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

**TERCERA. Síntesis de Agravios.** Los agravios del recurrente pueden estudiarse en las siguientes temáticas:

1. Inaplicación del numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización por ser contrario al principio de presunción de inocencia.

2. Intervención de autoridades no facultadas en el procedimiento oficioso.

3. Determinación de la sanción y fijación del 150% del monto involucrado.

**CUARTA. Estudio de fondo.** Los agravios se estudiarán en el orden propuesto.

**1. Inaplicación del numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización por ser contrario al principio de presunción.**

**Agravio.**

El actor aduce que en el artículo 20 de la Constitución federal la presunción de inocencia es un principio y un derecho consagrado a nivel constitucional y convencional en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En el caso de esta Sala Superior, aduce que se ha definido la presunción de inocencia en la jurisprudencia 21/2013, lo que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, por lo que la presunción de inocencia genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, y la autoridad tiene la carga de probar.

En el caso, el artículo 216 Bis, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización, contraviene el principio de presunción de inocencia, pues menciona que en caso de que el partido político no presente el formato CRCG, la actividad será considerada como un egreso no reportado, lo que implica que lejos de observar el principio de presunción de inocencia, el referido artículo aplica una presunción de culpabilidad.

En ese tenor, solicita que dicha porción normativa sea declarada inaplicable.

### **Consideraciones de Sala Superior.**

Es importante referir que cuando el planteamiento alude a la inaplicación de una porción normativa, debe partirse del principio de conservación del derecho que soporta el principio de interpretación conforme a la Constitución. Ello porque decidir sobre la inaplicación de una disposición legal, requiere de razones de derecho suficientes.

La solicitud de inaplicación deriva de la facultad de este órgano jurisdiccional, para realizar un ejercicio interpretativo a partir del

control de constitucionalidad autorizado por el artículo 99 de la Constitución Federal y de su interpretación. Esto es, el órgano encargado de la impartición de justicia está en posibilidad de inaplicar o dejar de observar ciertas disposiciones cuando encuentra que éstas no se ajustan al contenido de la Constitución federal y de los tratados internacionales que involucren derechos humanos, es decir, busca privilegiar al principio de supremacía en razón de los contenidos de los derechos.

Tal como lo expresó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª J.4/2016 de rubro CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO<sup>6</sup>, **la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad – convencionalidad, debe ser la última consecuencia**, porque el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, donde el juez a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

En razón de lo anterior, es que el análisis planteado por el recurrente implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

Ahora bien, en el caso el recurrente pretende que se inaplique la porción normativa contenida en el artículo 216 Bis, numeral 7

---

<sup>6</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2010954, Jurisprudencia, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, p. 430.

del Reglamento de Fiscalización, porque a su juicio vulnera el principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 20 constitucional.

La porción normativa aludida se resalta a continuación, sin extraerla de los párrafos que la enmarcan, para una mejor identificación de sus alcances:

**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.**

Ahora bien, para esta Sala Superior no existen elementos que permitan inaplicar la porción reglamentaria cuestionada, pues guarda armonía con la normatividad constitucional y legal del sistema de fiscalización.

En primer lugar, debe precisarse que el recurrente no cuestiona:

- La naturaleza como gasto como de campaña, la cual se refiere en el párrafo 1, del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.
- La finalidad del formato "CRGC" establecida en el párrafo 5 de ese artículo, consistente en 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. El cual debe identificar al ciudadano que la otorga y estar firmado por este último.

- Ni tampoco, su obligación como sujeto obligado de conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario, cuestión vinculada con el párrafo 6 del artículo citado.

Así, el apelante solamente cuestiona la constitucionalidad del párrafo 7, que se enfoca a la presunción de egreso no reportado cuando se omite la presentación del Formato “CRGC” - Comprobante de Representación General o de Casilla y su consecuencia valoración en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

El recurrente sustenta su petición de inaplicación a partir de que señala que existe una vulneración al principio de presunción de inocencia, pudiéndose advertir que parte de premisas inexactas, toda vez que dicha porción:

- No implica una restricción a algún derecho humano.
- Se relacionada con una prerrogativa, esto es, otorgamiento del financiamiento, su aplicación y **comprobación** por parte de los sujetos obligados entre los que se encuentran los partidos políticos, regidos por los principios de transparencia y rendición de cuentas.
- Debe entenderse en el contexto de que el registro del formato es un medio para el cumplimiento de una obligación en materia de fiscalización.

Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 41, Base I, de la Constitución Federal dispone que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas

específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Asimismo, señala que son fines de los partidos políticos:

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

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

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

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

- a. Ordinarias permanentes;

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

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

De esa manera, la concesión de la prerrogativa constitucional del financiamiento público, tiene como objetivo que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuenten con los recursos que el Estado proporciona para el desarrollo de sus actividades ya sea dentro o fuera de los procesos electorales.

Ahora bien, es importante tener presente que la exposición de motivos de la Ley Electoral indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

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

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

Así, la prerrogativa de financiamiento, y en consecuencia las **directrices** para la presentación de los informes respectivos los que están obligados presentar los partidos políticos y su documentación y registro, no tienen la naturaleza de ser derechos humanos, sino **medios** que permiten a dichos institutos como entidades de interés público cumplir con sus fines constitucionales.

En el caso, la porción reglamentaria cuestionada se trata de una directriz que se encuentra enmarcada en el **cumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización**, dentro de las cuales el **reporte oportuno y la comprobación de las mismas son pilares fundamentales del sistema de fiscalización**, así como de los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben observar los partidos políticos,

además que se enmarcar en un procedimiento de revisión de informes que resguarda el derecho de audiencia a través de los oficios de errores y omisiones, así como de las confrontas.

En ese tenor, la porción normativa cuestionada encuentra armonía en la normatividad que rige el sistema de fiscalización, sin que exista vulneración alguna del principio constitucional de presunción de inocencia, previsto en el artículo 20 de la Constitución federal, pues la presunción contenida en la porción reglamentaria cuestionada tiene su lógica en términos del esquema de cumplimiento de obligaciones de los partidos políticos y el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscalizadora, que tienen sustento constitucional y legal.

En efecto, los pilares del sistema de fiscalización se encuentra la responsabilidad con la que los sujetos obligados directos (entre los que se encuentran los partidos políticos) asumen el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, a fin de atender en términos de la normatividad, sus fines constitucionales.

- De conformidad con el artículo 41 constitucional, en relación con los diversos 25, párrafo 1, incisos a), k), n), s), 59, 60, 76, párrafo 1, 79, inciso b) de la Ley de Partidos, los institutos políticos:
- Deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes.
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el

artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

- Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.
- Son responsables de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.
- Deben sujetar su contabilidad a las siguientes reglas:

-Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;

-Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;

-Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;

-Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del INE;

-Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;

-Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;

-Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;

-Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;

-Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas,

-Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

- Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos (ordinarios o de campaña).

Así, es deber de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante los

períodos objeto de revisión para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

A partir de la existencia y asunción de obligaciones de los partidos políticos en la materia, es que la autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades y opera los mecanismos de control respectivos, a fin de tutelar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos.

Cabe indicar que, a raíz de la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, se revolucionó el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, **a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea**, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio.

En el caso, en el párrafo 2 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización se estableció que 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.

Asimismo, los párrafos 4 y 5 del citado numeral disponen que 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)**, y que el formato de dicho comprobante será propuesto por la Unidad Técnica de Fiscalización 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.

En ese tenor el referido comprobante constituye un medio o instrumento para tener por cumplida la obligación por parte del partido político, pues proporciona los elementos para determinar si los representantes generales o de casilla recibieron alguna remuneración por su desempeño en la jornada electoral o bien su participación fue de carácter gratuito, de ahí la necesidad de que tales comprobantes se hagan llegar a la autoridad fiscalizadora, lo cual constituye una directriz adecuada en términos del sistema de fiscalización.

Ahora bien, el párrafo 7 del artículo 216 Bis, cuya constitucionalidad se cuestiona, permite la presunción de egreso no reportado derivado del incumplimiento de una obligación en la materia, teniendo como consecuencia que se tenga que implementar un procedimiento de determinación del costo, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento de

Fiscalización, pudiendo ofrecer el actor prueba en contrario, que acredite el cumplimiento de la obligación y la naturaleza gratuita del servicio.

Cabe también señalar, que en virtud del procedimiento de revisión de informes a cargo de la autoridad fiscalizadora, permite que el supuesto infractor al contestar los errores y omisiones que se le dan a conocer por la autoridad, puede presentar pruebas que desvirtúen tal presunción, máxime que en el párrafo 6 del artículo citado, el cual no fue cuestionado por el recurrente, se prevé que **los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.**

Es importante referir que las presunciones de incumplimiento de obligaciones y de egresos no reportados en materia de fiscalización, no son *iure et de iure*, sino por el contrario, son *iuris tantum*, lo cual significa que admiten prueba en contrario, a efecto de evidenciar su cumplimiento o adecuado reporte.

En ese sentido, el CRGC es en principio el medio idóneo determinado por la autoridad fiscalizadora que cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para la acreditación del gasto y su falta de presentación genera la presunción apuntada por la norma, misma que no es absoluta, pues durante el desahogo del procedimiento respectivo es posible desvirtuarla.

Lo anterior, resulta relevante, toda vez que el partido actor se limita a sostener la inconstitucionalidad de la presunción referida pero no toma en cuenta que tenía la obligación de demostrar, con los CRGC o de cualquier otra forma, si sus

representantes realizaron las actividades correspondientes el día de la jornada electoral a título oneroso o gratuito.

Cabe indicar que este tipo de presunciones, *mutatis mutandis* también se observan en materias como la fiscal, en el que existe la posibilidad de acreditar con pruebas el cumplimiento de la obligación.

Al respecto, puede referirse la tesis 1a. LXXXII/2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro DETERMINACIÓN PRESUNTIVA DE CONTRIBUCIONES. LOS ARTÍCULOS 55, FRACCIONES I Y II, Y 59, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA<sup>7</sup>. En dicho criterio, entre otras cuestiones, resalta que, ante la presunción, el contribuyente tiene el derecho reconocido en ley de demostrar lo contrario.

En el contexto anterior, opuestamente a lo solicitado por el recurrente, no procede la inaplicación de la porción reglamentaria cuestionada.

## **2. Intervención de autoridades no facultadas en el procedimiento oficioso.**

### **Agravio.**

El PT refiere que le causa agravio la determinación de la responsable de sancionarlo con \$2,274,300.00, porque en

---

<sup>7</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2011334, Primera Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, 1a. LXXXII/2016 (10a.), p 1115.

términos del artículo 1° constitucional se le debe favorecer en todo tiempo con la interpretación más favorable.

Además, señala que de conformidad con los artículos 25 y 26 del Reglamento de Fiscalización la autoridad facultada para iniciar, sustanciar, investigar y resolver un procedimiento oficioso en materia de fiscalización es la Unidad Técnica de Fiscalización, quien a su vez propone a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución que ponen fin a los mismos; sin embargo, en el procedimiento oficioso participaron, substanciaron, intervinieron e incluso emitieron reglas y lineamientos para validar los comprobantes autoridades no previstas ni facultadas expresamente en la Ley o el Reglamento de fiscalización, tales como:

- Los titulares de las Juntas locales, quienes llevaron a cabo la revisión de informes.
- La DERFE, quien definió y estableció sin tener competencia para ello el “Procedimiento para atender lo establecido por el Consejo General, respecto a la revisión de comprobantes de Representación General o de Casilla”, además que realizó el cruce de información del SIJE, pues el formato aprobado con antelación por el Consejo General del INE, mediante acuerdo INE/CG299/2015, debía ser analizado por la Unidad Técnica de Fiscalización para verificar si se cumplían los requisitos atinentes.
- La Secretaría Ejecutiva quien coordinó los trabajos de la DERFE, DEOE, los órganos desconcentrados y otras áreas del INE para la validación de los formatos.

- La DEOE quien revisó la información contenida en las actas de Jornada Electoral y las de Escrutinio y Cómputo.
- Los Vocales Ejecutivos y Secretarios Distritales que realizaron la captura de la información de los representantes de partidos políticos.
- Los Vocales de Registro Federal de Electores que revisaron y verificaron los formatos.

### **Cuestión previa.**

Antes de entrar al estudio de fondo de los disensos de mérito, se estima importante identificar correctamente el contexto en el que se abrió y resolvió el procedimiento oficioso instaurado en contra del recurrente.

#### **I. Orden de inicio de Procedimiento Oficioso en materia de fiscalización.**

En el Dictamen consolidado y resolución aprobados el diecisiete de julio, identificados con las claves **INE/CG310/2017** e **INE/CG311/2017**, respectivamente, el Consejo General del INE ordenó que se abrieran procedimientos oficiosos en relación a los gastos vinculados con actividades de los representantes generales y de casilla en la Jornada Electoral en el marco del proceso electoral local ordinario 2016-2017.

Lo anterior derivó de que en virtud de la verificación al Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) del INE se observó la asistencia de representantes de los sujetos obligados en las mesas directivas de casilla; sin embargo, no se identificaron los gastos registrados en su contabilidad del siguiente número de representantes:

Sujeto obligado	Representantes en casillas	Conclusión
PT	2,664	31

Con la finalidad de salvaguardar el derecho de audiencia la autoridad hizo del conocimiento al PT como sujeto obligado la observación correspondiente, el cual dio respuesta de la siguiente manera:

Sujeto obligado	Oficio de errores y omisiones	Respuesta sujeto obligado
PT	INE/UTF/DA-L/9873/17 notificado el 13 de junio de 2017	<p>Escrito de respuesta: núm. PT/CE/014/17, de fecha 19 de junio de 2017, el sujeto obligado manifestó lo que a la letra se transcribe:</p> <p><i>“A raíz de la declinación del Candidato del Partido del Trabajo Oscar González Yáñez, en favor de la candidata de MORENA; muchos representantes de casilla, ya no asistieron a realizar su actividad el día de la jornada electoral. Los que asistieron desempeñaron su labor a título gratuito y sus formatos CRGC Comprobante de Representación General o de Casilla, se encuentran en el Sistema Integral de Fiscalización en la Póliza de Diario 1 del Periodo 1 Jornada Electoral Normal.</i></p> <p><i>Los casos en que se realizaron pagos por dicha actividad se encuentran registrados en la Póliza de Diario 1, del Periodo 1 Corrección de la Jornada Electoral”.</i></p>

En el Dictamen consolidado se indica que, mediante comunicado emitido al sujeto obligado con fecha trece de junio por la Unidad Técnica de Fiscalización se informó lo siguiente: *“En caso de que la participación de los representantes generales y de casilla haya sido voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato del comprobante de representación general o de casilla (CRGC), no se adjuntará en el SIF quedando bajo su resguardo.”*

Asimismo, se precisó que como parte de los procedimientos de auditoría, la autoridad administrativa electoral le solicitó mediante el oficio INE/UTF/DA-L/10805/17 al sujeto obligado lo siguiente: *“Por lo que, en uso de las facultades conferidas a*

*esta UTF, solicito a usted permitir el día 23 de junio de 2017 al personal actuante de la UTF la verificación de los formatos del Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC), así como cualquier otra documentación relacionada con los gastos por concepto de apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro tipo de pago o dádiva y remuneración entregada a los representantes generales de casilla para el desarrollo de sus actividades el referido día de la jornada electoral.”*

En el propio Dictamen se señala que en esta última solicitud se le requirió al PT que presentara la totalidad de los formatos CRGC para su validación por parte de la autoridad electoral, mencionando que el sujeto obligado reportó el número de formatos de los ciudadanos que realizaron la función de representante de manera libre y desinteresada, como consta en las actas entrega recepción.

En ese marco, en el dictamen citado se indicó que a efecto de contar con certeza respecto de los gastos realizados el día de la jornada electoral se consideraba necesario el inicio de un procedimiento oficioso.

Cabe señalar que, en la sesión extraordinaria de catorce de julio que culminó el diecisiete siguiente, se determinó por el Consejo General del INE, desde el punto 4.1 relativo a la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos y Regidores, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-

2017, en el estado de Nayarit. (Partidos Políticos Nacionales y Coaliciones), que varias de sus áreas coadyuvarían en los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización relacionados con gastos de representantes generales y de casilla.

Dichas consideraciones, también fueron aprobadas en el punto 8 del orden del día, correspondiente al Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

Así, respecto al apoyo que brindarían las distintas áreas en los procedimientos oficiosos aludidos, en la sesión referida, se indicó esencialmente lo siguiente:

El C. Presidente: Muchas gracias, Secretario del Consejo.

Me permito recordarles a los integrantes del Consejo General que convenimos que la discusión en torno a este Proyecto de Dictamen y Proyecto de Resolución sea también la oportunidad para poder hacer reflexiones de carácter general respecto de los ejercicios de Fiscalización con independencia de que cada uno de ellos tendrá que desahogarse oportunamente en el punto del orden del día respectivo, tal como está previsto en el orden del día que aprobamos en este Consejo General.

Quisiera pedirle de nueva cuenta, en virtud de la suspensión del receso que se decretó el viernes pasado por la noche, que haga uso de la palabra, para darle continuidad a la discusión en el punto, si no hay inconveniente, al propio Consejero Electoral Enrique Andrade, en su calidad de Presidente de la Comisión de Fiscalización.

Por favor, Consejero Electoral Enrique Andrade.

El C. Licenciado Enrique Andrade González: Muchas gracias, Consejero Presidente.

Muy buenos días a todas y a todos.

Agradezco la oportunidad de poder hacer algunas reflexiones generales relacionadas con todos los Proyectos en esta intervención y poder después

abordar el tema específico de este punto, que sería el correspondiente a la entidad de Nayarit.

De las 4 Elecciones Locales se fiscalizaron, como habíamos dicho, 445 cargos de elección que estuvieron en disputa; 2 mil 987 candidatos que contendieron en las mismas y 267 candidatos independientes. Tenemos 88 mil 246 pólizas registradas y cerca de 215 mil 355 operaciones.

Como se estuvo informando, por Acuerdo del Consejo General del pasado 10 de mayo, a través de la página de Internet del Instituto se nos reportaron 789.2 millones de pesos de ingreso y 764.9 millones de pesos en gasto, se enviaron 356 oficios de errores y omisiones.

En esta fiscalización contamos con 19 mil 380 testigos de espectaculares, se monitorearon redes sociales, se realizaron encuestas el día de la Jornada Electoral, entre otras actividades en este aspecto; considero, es una fiscalización robusta.

Los Dictámenes fueron presentados en tiempo y forma por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización a la Comisión de Fiscalización para su votación el pasado 6 de julio.

Se presentaron respetando criterios de la propia Unidad Técnica de Fiscalización y con el Catálogo de Sanciones previamente aprobado para anteriores ejercicios.

Se acompañaron los Proyectos de Resolución que contenían las sanciones correspondientes sobre conductas y hechos que habían sido notificados a los partidos políticos en oficio de errores y omisiones y desahogados en las confrontas correspondientes.

El pasado 14 de julio se circularon algunos engroses que se relacionaban con los Dictámenes y Proyectos de Resolución de las elecciones del 4 de junio pasado. Con toda razón fue propuesto un receso por parte del Consejero Presidente para el efecto de poder analizar estos engroses y poder tener un mayor análisis para el debate y votación en este Consejo General.

Hoy se están proponiendo nuevamente a su consideración y, atendiendo a mi responsabilidad de Presidente de la Comisión de Fiscalización, deseo explicar la razón de estos engroses circulados el pasado 14 de julio algunos minutos antes del inicio de la discusión de estos puntos.

Es el caso de que a partir de que se celebra la Comisión de Fiscalización que aprobó los Dictámenes y Proyectos de Resolución, hubo algunos cambios importantes en diversos temas que en lo general impactaron todos los Proyectos; tal fue el caso de la valoración en el gasto no reportado relacionado con los representantes de casilla, algunos costos de productos o servicios que se consideró que debían de valorarse con precios más altos que los que tenía en el Dictamen presentado y algunos temas particulares relacionados con el Dictamen del estado de Coahuila.

A pesar de haber votado en contra de la Comisión respecto de algunas de estas propuestas, pedí que fuera impactadas en los términos que la mayoría de la Comisión lo indicó.

Asimismo, al momento de que fueron circulados los Dictámenes aprobados por la Comisión de Fiscalización a partir del 8 de julio, algunos representantes de partidos políticos, ejerciendo su derecho de audiencia solicitaron se valoraran algunas consideraciones respecto de lo impactado en los Proyectos; fue por lo que seguimos reuniéndonos los integrantes de la Comisión de Fiscalización de manera informal, incluso hasta el 13 de julio pasado para revisar los impactos que se habían ordenado por la mayoría y las diversas peticiones de los partidos políticos, **principalmente aquellas que pudieran significar errores de forma por parte de los auditores de**

**la Unidad Técnica de Fiscalización, o bien de las personas del área de resoluciones.**

Esa fue la razón por la que el propio 14 de julio se circuló un engrose a los Dictámenes de Resolución aprobados por la Comisión de Fiscalización; en general, como ustedes lo han visto, representan un cambio en los montos de los gastos no reportados y algunas fe de erratas.

Hoy nuevamente se ponen a su consideración los mismos engroses para que sean valorados por este Consejo General, en el entendido de que los mismos ya fueron explicados en este fin de semana por parte del titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Ahora bien, como lo expresé antes del receso de fin de semana, el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización presentó el 6 de julio un tema pendiente de desahogar relacionado con todos los Dictámenes, es el tema que se refiere a los Representantes de Casilla, obligación que si bien está en el Reglamento reportar su gasto...

Sigue 136ª. Parte

Inicia 136ª. Parte

... que se refiere a los representantes de Casilla, obligación que si bien está en el Reglamento reportar su gasto, **no se considera el procedimiento respectivo de cómo cruzar los datos con el Sistema de Información de la Jornada Electoral, con qué criterio validar los formatos de no pago y cómo proceder en caso que estos no se hubieran podido cargar en el Sistema Integral de Fiscalización, como fue el caso.**

Propuse el día de la Comisión de Fiscalización que pudiéramos realizar un procedimiento oficioso y en el mismo poder determinar con qué elementos se tenían que hacer los cruces para determinar, en su caso, cuántos representantes habían recibido alguna cantidad por su labor, escuchar la defensa de los partidos políticos y determinar el costo que se tendría que impactar; asimismo, determinar el criterio para el gasto no reportado de representantes de las coaliciones en Casillas, ya que para mí este aspecto no queda tan claro.

Principalmente propuse el procedimiento, ya que no se les había otorgado la garantía de audiencia correspondiente a los partidos políticos, para manifestar lo que a su derecho conviniera.

**En los oficios de fecha 22 de junio no se les notifica que se tuvieran todos los formatos a la vista y el día 23 de julio que se hacen las visitas correspondientes en los estados no se recogen todos, sino solamente los que se tenían a la vista; es decir, para mí no hubo la debida oportunidad de defensa como la que se describe en el artículo 80, ya que para hacerlo así se necesitaba darle la oportunidad a los sujetos obligados de conocer las faltas que se les pretenden imputar y así poder defenderse.**

**Al no solicitarse todos los formatos en ningún oficio ni haberles señalado cuáles eran los faltantes, se propuso en la Comisión de Fiscalización que el plazo se cerrara el 30 de junio, lo que para mí restringe también esta garantía de defensa de los sujetos obligados.**

Propongo nuevamente, por todo lo anterior, que se valore el que resolvamos el tema de representantes en un procedimiento oficioso que nos brinde certeza a Consejeros y partidos políticos respecto de lo que estamos sancionando y que se siente un buen precedente para el siguiente Proceso Electoral.

Gracias, Consejero Presidente.

Inicia 153ª. Parte

... el Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

**El C. Maestro Marco Antonio Baños Martínez:** Gracias, Consejero Presidente.

Buenos días a todas a todos.

Estamos hoy en la discusión sobre los temas de los Dictámenes y Resoluciones en materia de fiscalización. Coincido con algunas de las expresiones que se han formulado en esta mesa respecto a la importancia que tiene este ejercicio y las características que lo distinguen respecto de ejercicios anteriores.

Empiezo también por expresar que en opinión discutida en varios momentos por los Consejeros Electorales, la fiscalización no es, en modo alguno, un esquema de implementar la segunda vuelta ni tampoco de propiciar esquemas de rebase de los topes de campaña para que estas, en su caso, sean anuladas.

El ejercicio de la fiscalización tiene que ver esencialmente con la revisión que los candidatos y los partidos políticos realizan durante los periodos de las campañas electorales en función de eso con la aplicación estricta de la Ley y del Reglamento de Fiscalización esta instancia decide cuáles son las multas que, en su caso, pudieran derivarse a las infracciones cometidas a esas reglas de la fiscalización.

No es un periodo de trabajo sencillo el que se tiene que agotar aquí. La Jornada Electoral, como ustedes recordarán fue el pasado 4 de junio. Hasta el 7 de junio los partidos tuvieron para subir al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) toda la información final de sus Gastos de Campaña.

El 13 de junio les hemos presentado los oficios de errores u omisiones. Ellos contestaron el 18 de junio. El 22 de junio, también, por vía de oficio la Unidad Técnica de Fiscalización le informó a los partidos que haría una verificación in situ sobre diversos temas vinculados a los gastos que realizaron.

El 23 se realizó esa verificación a la que refirió la Unidad Técnica de Fiscalización, y el 8 de julio se presentaron ya algunas propuestas específicas de ajustes a un Dictamen previamente aprobado por la Comisión el día 6.

Como podemos ver el lapso de tiempo que corre entre la presentación de la información final por los partidos políticos hasta este momento es un plazo, incluso, inferior a un mes y medio. Es decir, son plazos estrictamente acotados.

¿Qué es lo que nos está presentado la Unidad Técnica de Fiscalización primero, y luego la Comisión de Fiscalización? Se trata de los Dictámenes y las Resoluciones.

En los Dictámenes esencialmente podemos advertir que podrían existir, dependiendo de lo que hoy determine este Consejo General algunos rebases a algunas elecciones que tienen gastos por encima de los topes establecidos.

Coincido con el Consejero Presidente, Lorenzo Córdova, en el sentido de que el tema de los topes es un asunto que, en su momento, tendrá que ser revisado y que genera una serie de discusiones por lo disímboles que son a nivel nacional: 19.2 millones de pesos en una Elección de Gobernador en Coahuila; 285 millones, muy cerca al tope de Gastos de Campaña de los

337 millones aprobados en el 2012, para la campaña de la Elección Presidencial, y también muy cerca de lo que será el tope de los Gastos de Campaña para el 2018 de la Elección Presidencial.

Hay también 121 rebases de topes de campaña en elecciones de Municipios en los estados de Nayarit, de Coahuila y de Veracruz.

De esos 121 hay 51 candidaturas que son ganadoras y que también tienen rebases por encima del tope de los Gastos de Campaña.

Como bien ha mencionado el Consejero Presidente de la Comisión de Fiscalización, el Consejero Electoral Enrique Andrade, existen algunos puntos que han sido ampliamente revisados por la Comisión de Fiscalización...

**Sigue 154ª. Parte**

**Inicia 154ª. Parte**

... Enrique Andrade, existen algunos puntos que han sido ampliamente revisados por la Comisión de Fiscalización.

Empiezo también por señalar que coincido con lo que ha expresado el Consejero Electoral Enrique Andrade en el sentido de que el tema relativo a la forma en que los representantes de los partidos políticos participaron en las Mesas Directivas de Casilla, ya sea con un trabajo gratuito a cargo de la militancia partidista de esos representantes o bien a un trabajo pagado, debe ser revisado por la vía de un procedimiento oficioso.

Quisiera agregar algunas situaciones que me parecen pertinentes:

Evidentemente el procedimiento oficioso le dará derecho pleno de audiencia a los partidos políticos, en el entendido de que han estado presentando información relativa a cómo tuvieron a esos representantes en las Mesas Directivas de Casilla.

**Pero también creo que uno de los puntos centrales de la compulsa está en los datos del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral, donde se asentó con claridad cuántos representantes en casillas tuvieron cada uno de los partidos políticos.**

**En consecuencia la Unidad Técnica de Fiscalización, que es la instancia que debe desahogar el procedimiento, deberá contar con el apoyo, en mi opinión, de las áreas técnicas que tienen experiencia y que tienen esta información en esta materia.**

**Con la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, para aclarar todo lo que tenga que ver con el número de representantes que los partidos políticos en definitiva tuvieron durante la Jornada Electoral en las casillas y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que ha tenido amplia experiencia en los temas de las compulsas.**

**Pero el procedimiento debe depender, porque así es su facultad, de la Unidad Técnica de Fiscalización, quien deberá valorar estas aportaciones que en su caso pudieran, en términos de coadyuvancia, realizar las 2 áreas técnicas de la institución.**

Creo que es un hecho que el documento emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización en el cual se le informó con claridad a los partidos políticos que en términos del Reglamento de Fiscalización deberían de conservar la documentación comprobatoria de la forma en la que participan sus representantes en las casillas, también les indicó que si no generaba un

costo específico no debería de subirse esa documentación al Sistema Integral de Fiscalización y obviamente también se les indicó con claridad que deberían de conservar la documentación.

A mí me parece que ese punto ha generado interpretaciones diversas, me parece que de manera correcta la Comisión de Fiscalización intentó establecer una fecha en la cual debería de formularse un corte respecto a la recepción de la documentación comprobatoria de esta relación de los partidos políticos con sus representantes durante la Jornada Electoral; es decir, si fue trabajo gratuito o fue un trabajo pagado.

En esa parte me parece que la Comisión de Fiscalización fue construyendo algunos criterios que, insisto, hoy día ameritan, por el tipo de información, por el desahogo específico de ese punto en lo particular, que se abra un procedimiento oficioso que nos permita a todos tener certeza respecto a si debe o no considerarse un gasto específico en las campañas por los partidos políticos.

Me sumo a la reflexión del Consejero Electoral Jaime Rivera en el sentido de que es un hecho que los partidos realizan diversos gastos y habrá que ver en el oficioso cómo fueron estos gastos, de qué características y cómo deben impactar los topes correspondientes.

También la Comisión de Fiscalización ha discutido con amplitud el tema de la Matriz de Precios que se ha establecido para otro tipo de cuestiones; ese será un punto que estaremos revisando a lo largo de las discusiones que tendremos con este tipo de Dictámenes que están a consideración de nosotros.

Reconozco ampliamente el trabajo hecho por el Presidente de la Comisión de Fiscalización, que ha sido exhaustivo, horizontal, abierto, transparente, pero también reconozco ampliamente el trabajo que de manera intensa ha venido desahogando la Unidad Técnica de Fiscalización en horarios extenuantes, que nos permite tener hoy sobre la mesa...

**Sigue 155ª. Parte**

**Inicia 155ª. Parte**

... la Unidad Técnica de Fiscalización en horarios extenuantes, que nos permiten tener hoy sobre la mesa estos Proyectos de Dictamen que, por cierto, están incluyendo las multas más amplias de los últimos 3 años.

Estamos hablando de 894 millones, muy por encima de los 420 del 2016 o de los 390 del 2015.

Es todo, Consejero Presidente.

**Inicia 176ª. Parte**

...

El C. Doctor Benito Nacif Hernández: Muchas gracias, Consejero Electoral Enrique Andrade.

En atención a la petición que se ha formulado de iniciar un Procedimiento Oficioso respecto a los gastos erogados el día de la Jornada Electoral, particularmente lo que tiene que ver con Representantes de Casilla y representantes generales, me gustaría proponer a este Consejo General que se instruya a la Unidad Técnica de Fiscalización el inicio del Procedimiento Oficioso respecto a estos gastos y que se dé un plazo a los partidos políticos de 48 horas, es el plazo que ha utilizado la Sala Superior, lo ha considerado suficiente para garantizar derecho de audiencia en

condiciones expeditas, para que entreguen a la Oficialía Electoral la totalidad de los comprobantes o constancias de no remuneración al Instituto Nacional Electoral.

**Dado que es necesario resolver este procedimiento con expedites y se requiere la colaboración de diferentes áreas del Instituto Nacional Electoral para que haya una revisión homogénea y ordenada, propondría que se instruya a la Secretaría Ejecutiva a que con el apoyo de la Oficialía Electoral, recabe la totalidad de los comprobantes de representación general o de Casilla entregados por los partidos políticos y candidatos que se encuentran en la...**

Sigue 177ª. Parte

Inicia 177ª. Parte

**... de representación general o de Casilla entregados por los partidos políticos y candidatos que se encuentra en la Unidad Técnica de Fiscalización, tanto en sus oficinas centrales, como en los órganos desconcentrados.**

**Una vez que se tengan los comprobantes, que la Secretaría Ejecutiva coordine los trabajos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y los propios órganos desconcentrados del Instituto para iniciar el proceso de validación de los formatos.**

**Aquí se requiere analizar los formatos a la luz de otra información con la que cuenta el Instituto Nacional Electoral, como la que se encuentra en el Sistema de Registro de representantes, en el Sistema de Información sobre la Jornada Electoral, en el propio Sistema Integral de Fiscalización y que está en posesión de diferentes áreas del Instituto.**

**Una vez que se haga ese trabajo de validación, que éste sea turnado a la Unidad Técnica de Fiscalización para que a partir de todas estas pruebas concluya el Procedimiento Oficioso que a partir de esto se ordene.**

Esa sería mi propuesta, Consejero Presidente.

...

**Inicia 178ª. Parte**

**El C. Presidente:** Gracias, señor representante.

Tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral Enrique Andrade.

**El C. Licenciado Enrique Andrade González:** Gracias, Consejero Presidente.

Agradecer que se haya valorado la propuesta de hacer un Procedimiento Oficioso por el tema de los Representantes de Casilla, si esto pudiera tener la mayoría de los Consejeros Electorales.

Creo que es importante, como se ha dicho, por 2 motivos. Uno, sí es la certeza, que es justamente la certeza que se debe de tener respecto de todos los formatos que tenían los partidos políticos, estos formatos son de las personas que no cobraron el día de la Jornada Electoral, y poderlos cruzar justamente con el dato de que los mismos partidos políticos reportaron en el registro del Sistema de Información de la Jornada Electoral de cuántos representantes estuvieron el día de la Jornada Electoral representándolos.

Esto es parte de lo que hasta ahora no se tiene esa certeza o no se ha tenido esa certeza, porque nunca les fueron solicitados todos los formatos que tenían. Se hizo la verificación para hacer una visita y ver cuántos formatos había en las oficinas de los Comités estatales, pero no si estos eran todos los formatos que se tenían.

Entonces creo que esto es lo primero, saber cuál es la diferencia entre los que registraron y los formatos que finalmente tienen los partidos políticos.

Estoy de acuerdo en dar alguna instrucción respecto de un tiempo razonable de que se puedan entregar en 48 horas, como se ha dicho a partir de que inicie el procedimiento oficioso, para que los partidos políticos tengan esta oportunidad de entregar los formatos que hubieran faltado, y obviamente tomar en cuenta los que ya fueron entregados hasta el momento en el que se inicia este procedimiento oficioso por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Y creo que algo importante también es revisar el contenido de los formatos, que justamente decíamos en las Comisión de Fiscalización no sabemos cuál es el criterio de validación de las personas que están viendo los formatos respecto de si cumplen los requisitos, si está debidamente bien llenado el formato, en fin. Entonces, esto creo que también nos va a dar certeza como autoridad de saber si estos formatos pueden o no ser validados.

Por otro lado, también lo que decía del derecho de audiencia de los partidos políticos. Una vez que ya se tenga recabada esta información por parte de la Unidad, se le tiene que notificar a los partidos políticos, como se hace en el procedimiento de fiscalización, de acuerdo a nuestro Reglamento cuáles son las diferencias que se encontraron.

Si todavía hubiera alguna prueba adicional que se pudiera presentar por parte de los partidos políticos, dar la oportunidad que se presentara porque...

**Sigue 179ª. Parte**

**Inicia 179ª. Parte**

... alguna prueba adicional que se pudiera presentar por parte de los partidos políticos, dar la oportunidad que se presentara porque creo que este es el debido seguimiento al derecho de audiencia y posteriormente, ya la Unidad Técnica resolver lo que corresponda.

**Creo que es muy positivo que otras áreas del Instituto coadyuven por supuesto con la Unidad Técnica de Fiscalización en lo que tiene que ver con Dirección Ejecutiva de Organización Electoral o el Registro Federal de Electores, pero finalmente es la Unidad Técnica de Fiscalización la que tendrá que resolver lo que corresponda, respetando por supuesto la autonomía técnica que le da la propia Ley a la Unidad Técnica de Fiscalización.**

**Creo que esta es la forma de proceder, desde mi punto de vista, jurídicamente más correcta, respetando las garantías procedimentales**

**correspondientes, pero también teniendo la certeza realmente de qué es lo que podemos nosotros llegar a sancionar en su momento.**

Gracias.

**El C. Presidente:** Gracias, Consejero Electoral Enrique Andrade.

Inicia 183ª. Parte

...

**El C. Presidente:** Gracias, señor representante.

Permítame intervenir de manera breve en esta intervención, para adherirme a la propuesta del procedimiento oficioso que se ha planteado con las modalidades que se han establecido, concretamente el procedimiento de compulsas que sugería el Consejero Electoral Benito Nacif y que tendría que ser, dado que **involucra varias áreas de la institución, probablemente Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, probablemente que es la que gestiona el Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE); probablemente el Registro Federal de Electores, que es el que tiene una amplia experiencia en este sentido; la Oficialía Electoral, para dar completa certeza y legalidad, digamos, del procedimiento con un planteamiento que modula lo planteado por el Consejero Electoral Benito Nacif.**

Me da la impresión que el recabar la información que ha venido siendo entregada a la propia...

**Sigue 184ª. Parte**

**Inicia 184ª. Parte**

... Me da la impresión que el recabar la información que ha venido siendo entregada a la propia autoridad en tiempos y en los días pasados, en distintos momentos por las diferentes fuerzas políticas, no es la garantía de audiencia propiamente hablando.

Es decir, la garantía de audiencia en el procedimiento tendrá que darse cuando la Unidad Técnica emplace luego de la compulsas y de los análisis que se hagan a los partidos políticos respectivos, para que digan lo que a su derecho conviene, de cara a que ese Proyecto de Resolución sea, con su Dictamen y con la propuesta que se presentará a la Comisión primero y a este Consejo General, realizada.

En ese sentido, atendiendo a lo que planteaba el Diputado Jorge López Martín, me parece que dado que lo que se plantearía es que se entregue por parte de los partidos políticos, locales, por cierto y como decía la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín, a los que hay que notificarles, información a esta autoridad y sea a través de las instancias centrales, sea a través de nuestros órganos desconcentrados, con 24 horas es más que suficiente, a diferencia de lo que ha ocurrido y que ha sido objeto de una discusión en el pasado, en donde se estaban planteando fechas que podrían o no interpretarse con una retroactividad.

Aquí estamos hablando de una fecha a futuro, que correría a partir del momento en que eventualmente este Consejo General apruebe el punto, aunque tampoco estoy dispuesto, lo digo con toda franqueza, a abrir una litis por estas 48 horas. Entre menos tiempo abramos de aquí en adelante, para evitar cualquier mal incentivo, me parece que es pertinente.

Y segundo, evidentemente aquí estamos tratando, como se ha planteado con el procedimiento, de poner claridad respecto de un tema que ha sido objeto de mucho debate y de poca claridad para todos quienes estamos en esta mesa.

Me queda claro que para el futuro lo que tenemos que hacer, estoy pensando ya de cara al 2018, es aplicar a pie juntillas el Reglamento y el Sistema Integral de Fiscalización tendrá que ser, como lo hemos querido plantear, el único repositorio de toda la evidencia, de aquella evidencia que tiene que ser ponderada por esta autoridad en el Proceso de Fiscalización.

Hay que volver, aquí estamos subsanando, digámoslo así, en pleno respeto a los derechos, eventuales mejoras que debía tener el Proceso de Fiscalización.

Pero a donde tenemos que ir es a que todo lo que no esté en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) no está para la fiscalización y creo que este ejercicio es un ejercicio que nos tiene que hacer repensar lo que haya que repensar para alcanzar esa meta que, por cierto, es una meta mandatada por la propia Constitución Política.

Esto por no hablar de otros elementos, de los que hay que aprender eventuales errores que se han cometido ahora, eventuales digo, para subsanarlos en el Reglamento de cara a la certeza con la que tenemos que invertir las Elecciones del 2018.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños me quiere hacer una pregunta, la acepto con gusto.

**El C. Maestro Marco Antonio Baños Martínez:** Gracias, Consejero Presidente.

Es una pregunta respecto del procedimiento. **Hice una propuesta inicial para que las áreas técnicas coadyuvasen con la Unidad Técnica de Fiscalización, me parece correcto cómo lo decantó el Consejero Electoral Benito Nacif. Digamos que estaría totalmente de acuerdo.**

Hay como que muchos detalles que son importantes aquí y creo que en algún momento el Presidente de la Comisión de Fiscalización debe citar a la Unidad para que detalle los plazos en los que va a desahogar el procedimiento. Esa parte me parece importante, no sé qué opine usted sobre eso.

Y la otra cuestión...

**Sigue 185ª. Parte**

**Inicia 185ª. Parte**

... en los que va a desahogar el procedimiento. Esa parte me parece importante, no sé qué opine usted sobre eso.

Y la otra cuestión es que los partidos políticos necesitan tener certeza respecto de lo que tienen registrado en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), esa parte creo que será uno de los temas en los cuales se garantice el derecho de audiencia.

Y coincido con usted, la parte de, una vez que se emplace, se les indicará dónde están las diferencias para que aleguen lo que a su derecho convenga. Esa parte me parece fundamental.

También estaría de acuerdo con el asunto de que los que fueron pagados ya deben estar en el Sistema y esos son los que ya registró el Instituto.

**El C. Presidente:** Gracias, Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

Es que no se puede preguntar sobre pregunta. La pregunta es al orador y soy el orador en este caso. Con mucho gusto si quiere hacer una pregunta se la acepto después Diputado Guadalupe Acosta Naranjo, pero voy por orden, así que primero la del Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

**Sí estoy totalmente de acuerdo, me parece que quien debe conducir, a ver, para que no haya falsos entendidos, se trata de un procedimiento oficioso de Fiscalización y por mandato de Ley quien conduce el procedimiento es la Unidad Técnica de Fiscalización.**

**Ahora bien, dado que el procedimiento lo que está planteando es que haya una compulsión con distintos insumos que no son generados por la Unidad Técnica de Fiscalización, sino por otras dependencias del Instituto, y dado que lo pertinente es que esto se haga con la revisión y el acompañamiento de la oficialía electoral para toda cuestión que tenga que ver con fe pública, el que tiene que coordinar la compulsión dentro del procedimiento es como decía el Consejero Electoral Benito Nacif, la Secretaría Ejecutiva, en el entendido de que el procedimiento lo desahoga la Unidad Técnica de Fiscalización y la garantía de audiencia se dará dentro del procedimiento en los plazos que establece el propio Reglamento.**

Es decir, se trata de un procedimiento de la propia Unidad Técnica de Fiscalización, pero con el auxilio, en este caso, para efectos de la compulsión de la Secretaría Ejecutiva que coordinara las áreas del Instituto que estén involucradas.

Hay una pregunta del Diputado Guadalupe Acosta Naranjo que acepto con gusto.

**El C. Licenciado Guadalupe Acosta Naranjo:** Nada más una explicación. El Reglamento dice que deben de subirse todos los formatos al Sistema, y hubo un oficio para diferenciar cuáles sí se subían y cuáles no.

¿Cuál es la razón para que se haya mandado un oficio con una instrucción distinta a lo que dice el Reglamento y con qué facultad y quién lo ordenó?

**El C. Presidente:** La circular y el oficio fueron mandatados por la Unidad Técnica de Fiscalización. Evidentemente aquí se ha puesto sobre la mesa, hay una contradicción con lo que dice el Reglamento, por eso digo que tendremos que volver a lo que dice el Reglamento.

Pero dado que en este caso específico hay una contradicción no imputable a los partidos políticos, sino a la propia autoridad, lo que estamos ahora es, entiendo, creando la vía procesal para subsanar con respeto del derecho de los partidos políticos por hechos que no son imputables a los partidos, sino a la autoridad, lo que ha ocurrido.

En el entendido de que de aquí para adelante esto no puede volver a ocurrir, estoy de acuerdo, pero aquí la autoridad electoral tiene que enfrentar sin vulnerar los derechos de los partidos políticos lo que hoy tenemos y, evidentemente, corregirlo de manera draconiana para adelante, porque esto no puede volver a pasar.

Lo que no está en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) no debe ser contabilizado para la fiscalización.

...

Inicia 198ª. Parte

Ahora, someto a su consideración, señoras y señores Consejeros Electorales, el Proyecto de Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificado en el orden del día como el apartado 4.1, tomando en consideración en esta votación en lo general, el procedimiento oficioso propuesto por el Consejero Electoral Enrique Andrade, con las precisiones presentadas por el Consejero Electoral Benito Nacif y el Consejero Presidente, incluyendo también en esta votación en lo general, la propuesta de homologación de costos de gastos no reportados presentado por la Consejera Electoral Pamela San Martín y circulado sobre la mesa. Y finalmente, por lo que hace a las consideraciones de casos particulares en lo que tiene que ver en particular con la Conclusión 59, bajo las consideraciones presentadas por la Consejera Electoral Pamela San Martín.

Quienes estén a favor de votarlo en estos términos en lo general, sírvanse manifestarlo, si son ustedes tan amables.

Aprobado por unanimidad en lo general.

Ahora someto a su consideración en lo particular, el orden en que fueron presentadas, las propuestas de prorratesos que formuló la Consejera Electoral Pamela San Martín en su primera intervención y que fue circulado sobre la mesa, que tiene 2 incisos.

Quienes estén a favor de esa propuesta sírvanse manifestarlo, por favor.

7 votos.

¿En contra?

4 votos.

Aprobada la propuesta por 7 votos a favor y 4 votos en contra.

Ahora, someto a su consideración por lo que hace a los criterios de prorrateso para efectos de la Conclusión 6 Bis, tal y como fue circulada en el Proyecto originalmente circulado.

Quienes estén a favor de esa propuesta sírvanse manifestarlo, por favor.

7 votos.

¿En contra?

4 votos.

Aprobado como viene en el Proyecto por 7 votos a favor y 4 votos en contra.

Finalmente en lo particular, someto a su consideración...

Sigue 199ª. Parte

Inicia 199ª. Parte

... 4 votos en contra.

Finalmente, en lo particular, someto a su consideración lo que hace a la valoración para el costo de las banderas como viene en el Proyecto originalmente circulado.

Quienes estén a favor de como viene en el Proyecto, sírvanse manifestarlo.

8 votos.

¿En contra?

3 votos.

Aprobado como viene en el Proyecto, por 8 votos a favor y 3 votos en contra.

Es cuanto, Consejero Presidente y tal y como lo establece el Reglamento de Sesiones, procederé a realizar los engroses, de conformidad con los argumentos expuestos.

El C. Presidente: Gracias, Secretario del Consejo.

Le solicito también que en términos de lo aprobado, se proceda a la notificación de las representaciones de los Partidos políticos a la brevedad, para que corran los plazos respectivos tanto por lo que hace a los Partidos Políticos Nacionales como por lo que hace a los Partidos Políticos Locales involucrados en dicho procedimiento.

Inicia 206ª. Parte

Continúe, por favor, con el siguiente punto del orden del día.

**El C. Secretario: El siguiente punto del orden del día, es el relativo al Proyecto de Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el Estado de México.**

El C. Presidente: Gracias, Secretario del Consejo.

Inicia 221ª. Parte

Señoras y señores Consejeros Electorales, se consulta si se aprueban en lo general el Proyecto de Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificado en el orden del día como el punto número 8, **tomando en consideración en esta votación en lo general la propuesta, a fin de abrir un procedimiento oficioso, como ya fue votado en puntos previos a propuesta del Consejero Electoral Enrique Andrade, con modificaciones del Consejero Electoral Benito Nacif y el Consejero Presidente**, las propuestas de modificación y homologación que propuso la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín, con excepción de lo que hace a las banderas, se votaría en lo general la propuesta de la Consejera Electoral Adriana Margarita Favela.

**Quienes estén a favor de aprobarlo en esos términos, en lo general, sírvanse manifestarlo, si son tan amables.**

**Aprobado por unanimidad, Consejero Presidente.**

Ahora someto a su consideración en lo particular, en el orden en que fueron presentados, por lo que hace a los impactos de las quejas, primero en los términos en que fueron circulados.

Quienes estén a favor de aprobarlo en sus términos, sírvanse manifestarlo, si son tan amables.

9 votos.

¿En contra?

2 votos.

Aprobado, por 9 votos a favor y 2 votos en contra.

Ahora por lo que hace al costo de Facebook. Primero como gasto no reportado, primero como viene originalmente en el Proyecto de Resolución, que es un monto cercano a los 2.6 millones de pesos. Si no procediera sometería a consideración la propuesta de la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín incrementando este costo.

Quienes estén a favor de aprobar lo que se refiere al costo de Facebook como viene en el Proyecto, sírvanse manifestarlo.

4 votos.

¿En contra?

7 votos.

Solamente por certeza, si son ustedes tan amables...

Sigue 222<sup>a</sup>. Parte

Inicia 222<sup>a</sup>. Parte

... 4 votos.

¿En contra?

7 votos.

Solamente por certeza, si son ustedes tan amables, someto a su consideración la propuesta que hace la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín para aplicar, como gasto no reportado el total del costo de Facebook que asciende a una cantidad cercana a los 3.7 millones de pesos.

Quienes estén a favor, sírvanse manifestarlo, si son tan amables.

7 votos.

¿En contra?

4 votos.

Aprobada, la propuesta de la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín por 7 votos a favor y 4 votos en contra.

Ahora someto a su consideración la propuesta que hace el señor representante de MORENA, por lo que hace a los momentos contables.

Primero, en los términos originalmente circulados, así como vienen.

Los que estén a favor, sírvanse manifestarlo, si son tan amables, como viene el Proyecto con los momentos contables.

Los que estén a favor como viene en el Proyecto, si son tan amables, sírvanse manifestarlo.

6 votos.

¿En contra?

5 votos.

Aprobado, como viene en el Proyecto, por 6 votos a favor y 5 votos en contra.

Y finalmente someto a su consideración la propuesta que nos hizo llegar el representante de MORENA, que fue circulado sobre la mesa, que hace referencia a diferentes puntualizaciones sobre gastos que fueron considerados como no reportados.

Quienes estén a favor de ésta, primero como viene en el Proyecto, si son tan amables.

10 votos.

¿En contra?

1 voto.

Como viene en el Proyecto Aprobado por 10 votos a favor y 1 voto en contra, Consejero Presidente y tal y como lo establece el Reglamento de Sesiones, procederé a realizar el engrose de conformidad con los argumentos expuestos.

El C. Presidente: Gracias, Secretario del Consejo, le pido que se sirva proceder a lo conducente para la publicación de una síntesis de la

Resolución aprobada, en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días posteriores a los que ésta haya causado estado.

Del mismo modo, le pido que informe el contenido del mismo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a la Sala Regional correspondiente y al Tribunal Electoral del Estado de México para los efectos conducentes.

Por favor, continúe con el siguiente asunto del orden del día.

## **II. Procedimiento Oficioso**

**a. Inicio de procedimiento oficioso y requerimiento de 24 horas al sujeto obligado.** El diecisiete de julio, mediante el oficio INE/UTF/DRN/11927/2017, la autoridad administrativa electoral notificó al PT el inicio del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, efectuándole también un requerimiento para que en 24 horas entregara a dicha autoridad los comprobantes de gastos de representantes de casilla y generales.

Cabe indicar que, con corte al dieciocho de julio, el PT entregó un total de 1,744 comprobantes.

**b. Emplazamiento.** El veintinueve de agosto, se emplazó al sujeto obligado al procedimiento oficioso corriéndole traslado con copia simple de todas las constancias, para que en un plazo improrrogable de cinco días contestara lo que a su derecho conviniera, ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaran sus observaciones.

En la resolución de indica que como parte del emplazamiento adjuntó el cruce de información efectuado a fin de determinar el número de formatos de Representantes Generales y de Casilla presentados por el instituto político contenido en las siguientes bases de datos:

- Base de datos coordinada por la Secretaría Ejecutiva (contiene nombre, completo, número y tipo de casilla, nombre del instituto político, entidad, tipo de representante, firma y si era oneroso o gratuito).
- Base de datos de la Dirección de Auditoría
- Base de datos del Sistema de Información de la Jornada Electoral
- Constancias que integran el expediente

El PT dio contestación al emplazamiento, ello sin presentar en anexo formato o comprobante alguno. Dicha contestación se enfocó básicamente a los siguientes puntos:

- La autoridad fiscalizadora conforme al Dictamen INE/CG310/2017 y la resolución INE/CG311/2017 reconoció y validó 1724 formatos.
- Los anexos del oficio de emplazamiento contienen datos genéricos que no permiten una defensa adecuada y efectiva.
- La autoridad fiscalizadora reconoció y validó 1724 formatos conforme al Dictamen INE/CG310/2017 y la resolución INE/CG311/2017.

**c. Cierre de instrucción.** El cinco de septiembre la autoridad fiscalizadora ordenó el cierre de instrucción.

**d. Principales actuaciones del INE para el procesamiento de los formatos y emisión del proyecto de resolución.**

- **Función de oficialía electoral.** Posteriormente la autoridad responsable para contar con mayores elementos para la determinación de la presencia de

representante generales y de casillas de la Jornada Electoral, con el apoyo de la **Dirección Ejecutiva de Organización Electoral**<sup>8</sup>, **revisó la información contenida en las actas de Jornada Electoral y las de Escrutinio y Cómputo en casilla de las elecciones llevadas a cabo en las entidades correspondientes.**

La Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a la Secretaría Ejecutiva que con el auxilio de la Oficialía Electoral recabara la totalidad de la información entregada por los partidos políticos y candidatos a dicha Unidad, tanto en sus oficinas centrales como en los órganos desconcentrados.

El diecisiete de julio se admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la función de Oficialía Electoral, radicándola con el número de expediente INE/DS/OE/OC/0/072/2017 para dar fe de la entrega y recepción de los diversos documentos que se encontraban en poder de los diversos partidos políticos y la Unidad Técnica de Fiscalización, además se requirió a los servidores públicos con oficio de delegación de fe pública y a los Vocales Secretarios de las Juntas Locales Ejecutivas de las entidades federativas de Coahuila, el **Estado de México**, Nayarit y Veracruz, permanecieran en las instalaciones que ocupan durante el periodo de 24 horas sin interrupciones, para el efecto de la certificación correspondiente, elaboraran las actas circunstanciadas correspondientes.

- **Revisión de actas de jornada y escrutinio por la estructura desconcentrada del INE.** Existió coordinación con los Organismos Públicos Locales para contar con las

---

<sup>8</sup> En adelante DEOE.

actas de Jornada Electoral y de Escrutinio y Cómputo; con los Vocales Secretarios y de Organización de Juntas Locales para clasificarlas y ponerlas a disposición de los **Vocales Ejecutivos, Secretarios y de Organización de las Juntas Distritales para la revisión de actas y captura de información de los representantes de partidos políticos y candidatos independientes que asistieron el día de la Jornada Electoral, en el Sistema de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes**. Una vez llevado a cabo las actividades se remitió a la Dirección del Registro Federal de Electores<sup>9</sup> la información consolidada para la integración de un informe.

- **Recolección y clasificación de formatos.** La Oficialía Electoral llevó acabo la recolección de los formatos CRGC en posesión de la Unidad Técnica de Fiscalización tanto en oficinas centrales como en órganos desconcentrados. Asimismo, como lo dispuso el Consejo General se recibió documentación complementaria de los sujetos obligados contabilizando el plazo de 24 horas extraordinarias otorgadas para ello.

Cabe indicar que el Secretario Ejecutivo emitió el oficio INE/SE/0899/2017<sup>10</sup> dirigido a los vocales ejecutivos

---

<sup>9</sup> En adelante DERFE.

<sup>10</sup> De la lectura de ese oficio citado se advierte que los vocales secretarios y de Organización de las Juntas locales, se les ordenó conformar dos conjuntos de actas: las de Jornada Electoral y las de Escrutinio y Cómputo, clasificando ambos conjuntos por distrito federal, ordenándolas por sección y tipo de casilla. Al concluir el procedimiento las actas debían ponerse a disposición de los Vocales Ejecutivos, Secretarios y de Organización de las Juntas Distritales del sitio <https://repositorio.ine.mx>.

Los vocales distritales con el apoyo de los Vocales Secretarios se les ordenó que fueron los responsables de coordinar los trabajos de revisión de actas y capturar la información de los representantes de partidos políticos y candidatos independientes que asistieron el día de la Jornada Electoral, en el Sistema de Representantes de Partidos Políticos y candidatos Independientes. Una vez llevadas a cabo las actividades, deberían de remitir

locales de Coahuila, el **Estado de México**, Nayarit y Veracruz para solicitar su apoyo en la organización y clasificación de los formatos físicos por partido político, así como la asignación de folios consecutivos únicos, para preparar las actividades de captura y verificación.

Del diecinueve al veintiuno de julio la Unidad Técnica de Fiscalización, a través de la Oficialía Electoral, entregó a la DERFE los formatos de los comprobantes de representación general o de casilla.

- **Procedimiento de verificación de los comprobantes de representación general o de casilla.** Los formatos citados, tanto los que constaban en físico como los electrónicos, fueron remitidos por la DERFE a las Vocalías del Registro Federal de Electores de las Juntas Locales de las entidades federativas mencionadas, definiéndose sus actividades en un documento denominado *“Procedimiento para atender lo establecido por el Consejo General respecto de la revisión de comprobantes de Representación General o de Casilla.”*

Conforme al procedimiento y la captura realizada por la Vocalía del Registro Federal de Electores en el Estado de México, se detallaron los resultados obtenidos de los formatos que fueron localizados y los que no en la base de datos de representantes de partidos políticos y candidatos independientes.

---

a la DERFE la información consolidada para la integración del Informe que se entregaría a la Secretaría Ejecutiva.

Con la documentación que se remita la DERFE debía realizar la verificación de la información contenida en los formatos CRCG, entregados por los partidos políticos y candidatos independientes, y que ésta sea coincidente con la registrada en el sistema de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, y de información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) a fin de determinar qué representantes desempeñaron el cargo en forma gratuita.

Con la finalidad de identificar cuántos formatos de los que fueron capturados para el Estado de México correspondían a la información asentada en el Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), la autoridad realizó un cruce entre los formatos capturados y la información que proporciona dicho Sistema en relación a si existió o no representación el día de la Jornada Electoral.

Finalmente, el trabajo coordinado por la Secretaría Ejecutiva se turnó a la Unidad Técnica de Fiscalización para su valoración, procesamiento y proyecto resolución del procedimiento oficioso, mismo que se presentó a la Comisión de Fiscalización quien lo regresó en su sesión de once de septiembre.

**e. Aprobación del proyecto de resolución por la Comisión de Fiscalización.** En sesión extraordinaria urgente que concluyó el tres de octubre, la Comisión de Fiscalización aprobó el proyecto de resolución.

**f. Aprobación de resolución Consejo General del INE.** En sesión extraordinaria de cinco de octubre se aprobó la resolución por el Consejo General del INE, engrosándose a efecto de que se incorporara un marco teórico conceptual de los representantes generales o de casilla.

#### **Consideraciones de Sala Superior.**

El agravio se considera **infundado** toda vez que el actor parte de la premisa inexacta de que diversas áreas y órganos desconcentrados del INE intervinieron sin estar facultadas en la substanciación del procedimiento, incluso emitiendo reglas al

respecto, cuando lo cierto es que de la lectura de la versión estenográfica, el dictamen consolidado, la resolución INE/CG311/2017, así como de la resolución controvertida y los oficios que en ella se precisan, es que se advierte que fue el Consejo General quien ordenó su participación en el procedimiento oficioso, pero **solamente en apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización.**

En ese sentido, del análisis de las etapas y actuaciones del procedimiento oficioso, en ningún momento se observa que la Unidad Técnica de Fiscalización perdiera la rectoría en la sustanciación del procedimiento, ya que valoró distintas constancias obtenidas durante el desarrollo del mismo, resaltando en la página 24 de la resolución impugnada, en relación a las áreas y órganos desconcentrados que intervinieron, ello en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, que se ordenó que dicho trabajo, fuera turnado a la Unidad Técnica de Fiscalización para su valoración y resolución del procedimiento oficioso.

Debe señalarse que la ordenado por el Consejo General en la sesión extraordinaria en que se aprobó el dictamen consolidado y resolución atinente, se enfocó a que, dentro del ámbito de sus facultades, la Secretaría Ejecutiva, DERFE, DEOE y la estructura delegacional **coadyuvaran** con la Unidad Técnica de Fiscalización en el procedimiento oficioso en la materia, a efecto de cumplir con las finalidades del INE, como órgano autónomo que funcionalmente se organiza conforme al principio de desconcentración administrativa.

Al respecto, debe considerarse que el artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución Federal y el

artículo 32 de la Ley Electoral establecen que respecto los procesos electorales federales y locales, corresponde al INE en los términos que establecen la Constitución y las leyes, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

En términos de los artículos 29, 30, 31, 34, 44, incisos k), o), y aa), 190, párrafo 2, 191, incisos c), d), g), aa) y jj) de la Ley Electoral:

-El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley.

-Entre los fines del Instituto están contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales; y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; entre otros.

-Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

-El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios rectores guíen todas las actividades del Instituto.

-Entre las atribuciones del Consejo General se encuentran la de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los

partidos políticos se actúe con apego a esa Ley y la Ley de Partidos, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General; conocer y aprobar los informes que rinda la Comisión de Fiscalización; conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en Ley.

-El Consejo General tiene como facultades resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos, vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales, y en caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

-Conocer de las infracciones, y en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la Ley.

-Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en Ley o en otra Legislación aplicable.

-El INE se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las demás aplicables. Además se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa.

En términos de lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento Interior, **el Instituto ejerce sus atribuciones**, de conformidad con lo dispuesto con la Constitución federal, la Ley Electoral, y el propio Reglamento, a través de órganos de Dirección como lo es el Consejo General; órganos Ejecutivos, como la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas tales como la del Registro Federal de Electores,

Organización Electoral; órganos delegacionales y subdelegacionales como las Juntas Distritales Ejecutivas, Vocales Ejecutivos Distritales; Técnicos Centrales como la Unidad Técnica de Fiscalización.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 49, 51 c), e), v) y w) de la Ley Electoral, 41, párrafo 2, incisos b), h), u), v) y dd) del Reglamento Interior, el **Secretario Ejecutivo** coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y entre sus atribuciones se encuentra el cumplir los acuerdos del Consejo General, ejercer y atender oportunamente la función de oficialía electoral por sí, o por conducto de los vocales secretarios de las juntas ejecutivas locales y distritales, u otros servidores públicos del Instituto en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral<sup>11</sup>; ejerce la función de la oficialía electoral y expide las certificaciones que se requieran, atiende las demás cuestiones que le encomienden el Consejo General, su presidente, la Junta General Ejecutiva y la Ley.

Por su parte, el artículo 54, incisos b), c) y d) de la Ley Electoral y 45, párrafo 1, incisos k), o), p) del Reglamento Interior, la **DERFE** realiza entre otras, cuestiones la formación del padrón electoral, la expedición de la credencial para votar, revisión y expedición anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en la Ley, procede a la verificación del porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal de

---

<sup>11</sup> El Secretario Ejecutivo podrá delegar la atribución en servidores públicos a su cargo; orienta y coordina las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo General.

electores requerido para solicitar consulta popular o iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en las leyes, y las demás facultades que le otorgue la Ley, emite los procedimientos para definir los mecanismos para la revisión del Padrón Electoral y lista nominal de electores, entre las que se encuentra la atención a las observaciones realizadas por los Partidos Políticos; realiza la verificación de apoyo ciudadano de las solicitudes de consulta popular o iniciativa ciudadana e informa al Secretario Ejecutivo sobre los resultados, las demás que le confiera la Ley Electoral y otras disposiciones aplicables.

Los artículos 56, párrafo 1, incisos a) de la Ley Electoral y 47, párrafo 1, incisos a), d), i), k), n) y t) del Reglamento Interior, establecen que la **DEOE** apoya la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y distritales, supervisa y coordina a través de los Vocales Ejecutivos, las actividades de organización electoral en las delegaciones y subdelegaciones del Instituto; observa el cumplimiento en materia de organización electoral, de los acuerdos y demás disposiciones que emita el Consejo General y la Junta, así como dar seguimiento a su observancia por las Juntas Locales y Distritales; supervisa, por conducto de los Vocales Ejecutivos, que la instalación de casillas se realice de acuerdo con las normas establecidas, **diseña y opera el programa de información sobre el desarrollo de la jornada electoral (SIJE)**, las demás que le confiera la Ley Electoral y otras disposiciones aplicables.

Cabe indicar que el artículo 315, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones, establece que el SIJE es un proceso de

recopilación, transmisión, captura y disposición de información que se implementa en las juntas distritales ejecutivas del Instituto, bajo la supervisión de las juntas locales ejecutivas, con el fin de dar seguimiento, a través de una herramienta informática, a los aspectos más importantes que se presentan el día de la Jornada Electoral en las casillas electorales.

Asimismo, el artículo 317, párrafo 1 del Reglamento de Elecciones, establece que el SIJE considerará la totalidad de las casillas que sean aprobadas por los Consejos Distritales, y contendrá la siguiente información cada una de ellas: instalación de la casilla; integración de la mesa directiva de casilla; **presencia de representantes de partidos políticos** y, en su caso, candidaturas independientes; presencia de observadores electorales; e incidentes que pudieran suscitarse en las casillas durante la Jornada Electoral.

Ahora bien, que el artículo 42, párrafo 1, incisos a), d), f), n) del Reglamento Interior, establece que las Dirección Ejecutivas para el cumplimiento de las atribuciones que la Ley Electoral les confiera, les corresponde **cumplir con los acuerdos del Consejo General que sean de su competencia, realizando las notificaciones y desahogos que correspondan**, formular dictámenes y opiniones sobre asuntos propios que le solicite el Consejo General o el Secretario Ejecutivo; coordinar acciones con los Titulares de las otras Direcciones Ejecutivas o de las Unidades Técnicas, para el mejor funcionamiento del Instituto; coadyuvar con el Secretario Ejecutivo en la cumplimentación de los Acuerdos que, en el ámbito de su competencia, sean aprobados por la Junta o el Consejo, elaborar las certificaciones y remitirlas para su firma.

Por su parte los artículos 62, párrafo 1, 63 párrafo 1 incisos a) de la Ley Electoral, 51, 52, 55 párrafo 1, incisos a), c) d) del Reglamento Interior, **las Juntas Locales Ejecutivas** son órganos de carácter permanente que se integran por funcionarios del Servicio Profesional Electoral Nacional, se encargan de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral Nacional, Capacitación Electoral y Educación Cívica, regir la organización, atribuciones y funcionamiento de las diversas áreas que las componen, les corresponde **cumplir y ejecutar los acuerdos del Consejo General** y de la Junta General, adopta lineamiento y acciones para la adecuada supervisión y evaluación de las actividades de las Vocalías y de los órganos distritales, dispone las acciones pertinentes para informar con oportunidad al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades y de los órganos distritales, lleva a cabo las funciones que le correspondan en los procesos electorales locales de conformidad con el artículo 32 de la Ley Electoral, las demás que les confiera la Ley.

En el caso de las **Juntas Distritales Ejecutivas**, los artículos 72, párrafo 1, 73, párrafo 1, de la Ley Electoral, 58 del Reglamento Interior, disponen que son los órganos permanentes que se integran por un Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, en su ámbito territorial, tienen evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación

Cívica; proponer al consejo distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito de conformidad con el artículo 256 de la Ley; capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla, presentar al consejo distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral, y las demás que les confiera la Ley.

En lo atinente a la **Unidad Técnica de Fiscalización**, los artículos 196, párrafo 1 de la Ley Electoral, 72, párrafo 1, párrafo 8, inciso l) del Reglamento Interior indican que dicha Unidad es el órgano técnico de la Comisión de Fiscalización del INE, que tiene entre sus facultades **investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos, presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución** respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización.

En el artículo 6 párrafo 1 y 25 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se precisa que es facultad de la Unidad Técnica sustanciar y tramitar los procedimientos y, en su caso, formular y proponer a la Comisión los proyectos de Resolución que pongan fin a los mismos, y que los órganos desconcentrados del INE auxiliarán a la Unidad en las labores que solicite.

Asimismo, el diverso 36, párrafo 1, fracción I del Reglamento aludido dispone que **la Unidad Técnica podrá solicitar información y documentación necesaria a los Órganos del Instituto** para que lleven a cabo las diligencias probatorias,

recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente y provean la información que guarden dentro de su ámbito de competencia.

El artículo 37 del Reglamento mencionado señala que una vez agotada la instrucción, la Unidad Técnica emitirá el acuerdo de cierre respectivo y elaborará el proyecto de Resolución correspondiente, mismo que se someterá a consideración de la Comisión para su estudio y aprobación en la sesión próxima a celebrarse.

Dicha Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los Proyectos de Resolución, y de ser el caso devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos investigados. Una vez aprobados los Proyectos de Resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo para su votación.

En ese contexto, la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones, Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, en el ámbito de sus respectivas facultades, solamente auxiliaron a la Unidad Técnica de Fiscalización proveyéndole de información y documentación, que dentro de su ámbito de competencia, en cumplimiento del acuerdo tomado por el Consejo General, máximo órgano de dirección del Instituto, en la sesión extraordinaria del catorce de julio culminada el diecisiete siguiente, sin que en ningún momento alteraran alguna etapa del procedimiento oficioso o ejercieran facultades propias de la Unidad referida, quien en el ámbito de sus atribuciones valoró las documentales que se le proporcionaron, y presentó el

proyecto de resolución a la Comisión de Fiscalización, y ésta a su vez al Consejo General.

En ese marco, en cuanto a la definición del procedimiento para atender lo establecido por el Consejo General, respecto a la revisión de comprobantes de representación general o de casilla, elaborado por parte de la DERFE, se advierte que el mismo solamente tuvo la finalidad organizar e implementar las labores de apoyo que, por determinación del Consejo General, dicha Dirección Ejecutiva prestó a la Unidad Técnica de Fiscalización, quien al final quedó a cargo de la presentación del proyecto de resolución a la Comisión respectiva, en términos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Con relación a la afirmación del PT respecto a que en lo atinente a la sanción que le fue impuesta, se le debía aplicar el artículo 1° constitucional, empleando la interpretación más favorable, ésta deviene **inoperante** ya que toda petición respecto a la perspectiva progresista en materia de derechos humanos y de la aplicación del principio pro persona, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los agravios que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado reúna requisitos mínimos, como es la identificación del derecho humano, sin que en el caso, el recurrente hubiera señalado cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada CCCXXVII/2014 (10a.), de la Primera Sala de la SCJN de rubro “PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.”<sup>12</sup>

Finalmente, debe decirse que la invocación del principio pro persona o de interpretaciones en cierto sentido no deriva necesariamente de que las cuestiones planteadas por los promoventes deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando éstas no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de ellas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

Sustenta lo expuesto, la Jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro “PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS

---

<sup>12</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro 2007561, Primera Sala, Tesis Aislada, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, p. 613. Otros requisitos son indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.

GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.”<sup>13</sup>

**3. Determinación de la sanción y fijación del 150% del monto involucrado.**

**Agravios.**

El partido apelante expone que le causa agravio la determinación de la responsable de sancionarlo con el 150% del monto involucrado ya que en la propia resolución se reconoce que no existió dolo y que no es reincidente.

Por tanto, la autoridad administrativa electoral se encontraba obligada a analizar, valorar y tomar en cuenta todas y cada una de las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la conducta al individualizar la sanción, sin que en el caso lo hubiera efectuado, ya que de la revisión que hizo el recurrente de la resolución controvertida, en ningún apartado detecta que se haya tomado en cuenta como circunstancias atenuantes, como la falta de reincidencia y de dolo.

Para el PT la autoridad responsable realiza una incorrecta individualización y determinación de la sanción, pues se circunscribe a mencionar que en el caso el monto involucrado y que debe imponérsele el 150% de éste, sin que emita razonamientos lógico jurídicos por los cuales en su concepto tal porcentaje resulta idóneo o adecuado, incurriendo en una deficiente motivación.

---

<sup>13</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, tomo 2, Octubre de 2013, p. 906.

Asimismo, el apelante indica que con la resolución se vulneró en su perjuicio el artículo 456 de la Ley Electoral, dado que al graduar la sanción se realiza una determinación genérica sin que en la especie se mencionen las razones o motivos por las cuales en su concepto se trata de una sanción idónea y razonable.

**Consideraciones Sala Superior.**

Los agravios resultan **infundados** porque el instituto político recurrente parte de la premisa equivocada de que la autoridad responsable le impuso la sanción sin considerar que la conducta no fue dolosa y que no existió reincidencia, cuestiones a las cuales les pretende dar preeminencia, obviando que el ejercicio de la facultad sancionatoria tiene un carácter integral al exigir la valoración de circunstancias y elementos adicionales a los que el apelante plantea.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino **que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor**, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí

eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.<sup>14</sup>

En el ejercicio de la mencionada potestad, la fundamentación, la motivación y el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, porque constituyen una garantía frente a toda actuación de una autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos.

La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En el Derecho Administrativo Sancionador, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, debe actuar con mesura al momento de sancionar. Para lo cual, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan

---

<sup>14</sup> SUP-RAP-152/2017 y SUP-RAP-210/2017.

del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

**En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes de cada caso, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.**

Para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones,

f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

Cabe precisar que, para tal efecto, la responsable debe observar, diversos criterios básicos tales como: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia.

También se ha señalado que en el supuesto de las irregularidades relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio económico como resultado de esa conducta, la sanción impuesta se debe fijar, a partir o incluyendo el monto del beneficio obtenido, y conforme con ello, las sanciones impuestas válidamente pueden ser superiores o rebasar el monto involucrado como beneficio económico, para evitar que se fomenten ese tipo de conductas, bajo la idea de que la sanción sea menor al beneficio obtenido.

Ahora bien, de la revisión de la resolución controvertida, es claro que la autoridad responsable valoró que la conducta fue culposa y que no existió reincidencia, además de cumplir con el estudio integral de diversos elementos, fundando y motivando la acreditación de la conducta y la imposición de la sanción.

En efecto, en la resolución, respecto al PT se mencionó que al contestar el emplazamiento no presentó ni aclaró lo concerniente a los formatos por concepto de gastos destinados a representantes generales y de casilla durante la Jornada Electoral de Proceso Electoral Local Ordinario en el Estado de México.

Así con base en las facultades de vigilancia e investigación, al autoridad fiscalizadora obtuvo como resultado el siguiente:

Sujeto Obligado	Total de representantes de casilla respecto de los que no se presentaron formatos o carecen de requisitos	Total de representantes generales respecto de los que no se presentaron formatos o carecen de requisitos	Formatos que carecieron de requisitos o se omitieron presentar y que fueron materia de procedimiento	Monto total no reportado
PT	2,114	203	2317 (2,114 representantes de casilla y 203 representantes generales)	\$1,516,200.00

- En consecuencia, al carecer de los requisitos correspondientes u omitir presentar un total de 2,317 formatos de los representantes generales y de casilla y por lo tanto registrar los gastos relacionados con las actividades de los mismos en la Jornada Electoral por un importe de \$1,516,200.00, se determinó que el PT incumplió con lo dispuesto en artículo 127 con relación al 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización, que enmarcan la obligación de informar el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos

por la normativa electoral.

- En el apartado de individualización de la sanción se determinó que la conducta que se sancionó consistió en la omisión de presentar los comprobantes en comento, situación que implica una vulneración directa a una obligación establecida en Reglamento de Fiscalización, de ahí que la omisión se traduce en un egreso no reportado y por ende procedía la aplicación de la matriz de precios establecida en el artículo 27 del multicitado Reglamento.
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar fueron:
  - Modo:** El PT omitió registrar los gastos relacionados con las actividades de los representantes generales y de casilla en la Jornada Electoral por un importe \$1,516,200.00.
  - Tiempo:** La irregularidad atribuida al sujeto obligado, surgió durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el estado de Estado de México.
  - Lugar:** La irregularidad se actualizó en el estado de Estado de México.
- En trascendencia de las normas transgredidas se indicó que los sujetos obligados tienen la obligación de informar a la autoridad el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral. La finalidad, es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la

presentación de la documentación soporte que acredite el origen y destino lícito de los recursos, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación del gasto, a la autoridad, coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

- El reglamento en comento en su artículo 216 Bis establece las reglas de comprobación de los gastos permitidos durante la Jornada Electoral, en la especie, el relativo al pago por concepto de actividades desarrolladas por los representantes generales y de casilla. Tal concepto debe reportarse invariablemente a la autoridad nacional electoral, pues al considerarse un gasto de campaña, esta última tiene la obligación de verificar el gasto, sea a través de los registros contables y documentación comprobatoria o en su caso, por medio de los procedimientos de auditoría realizados el día de la Jornada Electoral mediante el levantamiento de cuestionarios o posteriores a la jornada con la verificación de los comprobantes correspondientes.

Con la finalidad de llevar un control veraz de los gastos realizados por los sujetos obligados el día de la Jornada Electoral, en el Reglamento multicitado se establece la obligación de presentar los comprobantes de los representantes generales o de casilla (CRGC), los cuales deben de “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”. Lo anterior, de conformidad con el numeral 5, del artículo 216 Bis del Reglamento.

- Se tomó en cuenta que la conducta fue culposa.
- Se indicó que la finalidad de llevar un control veraz de los gastos realizados por el sujeto obligado el día de la Jornada Electoral, en el Reglamento multicitado se establece la obligación de presentar los comprobantes de los representantes generales o de casilla (CRGC), los cuales deben de *“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”*, de conformidad con el numeral 5, del artículo 216 Bis.
- El bien jurídico tutelado por la conducta señalada es la de garantizar los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas con la que se deben de conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.
- La falta es singular y de fondo o sustantiva, cuya calificación es grave ordinaria, considerándose que no existió reincidencia.
- El monto involucrado asciende a \$1,516,200.00 (un millón quinientos dieciséis mil doscientos pesos 00/100 M.N.)
- Tomando en consideración las particularidades señaladas el Consejo General consideró que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en una reducción de la

ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

- La sanción que se impuso al PT es de índole económico equivalente al 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado \$1,516,200.00, cantidad que asciende a un total de \$2,274,300.00.
- En consecuencia, la sanción que se impuso al sujeto obligado fue la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 \$2,274,300.00.
- Se analizaron las condiciones económicas del PT con registro local en el Estado de México, concluyendo que cuenta con la capacidad económica para cumplir con la sanción.
- La autoridad procedió a estudiar el beneficio obtenido por la comisión de la conducta referida, cantidad que fue contabilizada en el tope de gastos de campaña, con la finalidad de determinar si hubo rebase a los topes de gasto de campaña, considerándose por la autoridad que el PT no rebasó los topes de gastos de campaña

establecidos como tope máximo para el Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017.

En tal virtud, la responsable sí consideró todas las cuestiones necesarias a fin de imponer la sanción ahora recurrida, señalando las razones y fundamentos de su determinación, sin que se advierta vulneración alguna al artículo 456 de la Ley Electoral.

Cabe indicar que, si bien es válido que la sanción atienda a una condición aritmética, tal determinación no se debe sustentar exclusivamente en ese aspecto, es decir, que las sanciones no se deben fijar únicamente tomando en consideración o preponderantemente los elementos cuantitativos o el monto involucrado, pues la consecuencia del ilícito debe ser superior al beneficio obtenido, y ello **solamente constituye el punto de partida a fin de atender las diversas condiciones que deben ser valoradas para graduar la sanción.**

De este modo, una vez identificado el beneficio patrimonial, el incremento en la sanción, como en el caso, debe atender a la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el conocimiento o desconocimiento de la conducta y la norma infringida, las atenuantes o agravantes, la reincidencia, y el objeto de la sanción a imponer, entre otros elementos.

Así, contrario a lo que el PT argumenta, el dolo y la reincidencia no son los únicos elementos o supuesto que justifican que se pueda incrementar el monto de la sanción a imponer.

Por tanto, no obstante, que en la conducta objeto de las sanciones no se acreditó la reincidencia del instituto político

apelante o el dolo ello no impide que en el ejercicio de la facultad sancionadora la autoridad fiscalizadora este en aptitud jurídica de imponer válidamente una sanción de cuantía mayor al monto involucrado.<sup>15</sup>

Así, el monto equivalente, al 150% del monto involucrado, respondió a los elementos antes señalados, específicamente a la trascendencia de la infracción en los bienes jurídicos tutelados de la norma, pues como se mencionó, con la omisión citada se ocasionó un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas con la que se deben de conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

Esto es, los artículos 127 con relación al 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización, se tratan de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado, en tanto los partidos al ser reconocidos constitucionalmente como entes de interés público, que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, al cometer alguna infracción en materia de fiscalización, como lo es, no permitir que se tenga certeza del origen de los recursos con los que opera, origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

---

<sup>15</sup> SUP-RAP-20/2017.

Así con base, en un análisis fundado y motivado del tipo de infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron, comisión culposa de la falta, trascendencia de las normas transgredidas, los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas; la inexistencia de la reincidencia, el monto involucrado, las condiciones socioeconómicas del infractor, determinó el monto de la sanción.

Es pertinente referir que el análisis que efectuó el Consejo General de cada uno de los aspectos debe entenderse como una unidad y no una lectura separada, como pretende el recurrente.

Es por ello, que esta Sala Superior coincide en que la sanción impuesta por el Consejo General fue la idónea para cumplir con la función preventiva y evitar que el partido político vuelva a cometer ese tipo de infracciones.

Así, conforme a lo expuesto los agravios resultan **infundados**.

Dada la calificación de los agravios lo procedente es **confirmar** la resolución **INE/CG445/2017**, en lo que fue materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, se:

### **III. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución impugnada.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

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

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

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**