

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-702/2017

RECORRENTE: PARTIDO NUEVA
ALIANZA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: LUIS RODRIGO
SÁNCHEZ GRACIA

Ciudad de México, a veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** en la parte impugnada, la resolución INE/CG445/2017 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la sesión extraordinaria celebrada el cinco de octubre de dos mil diecisiete, relacionada con el *“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”*.

CONTENIDO

GLOSARIO2

1.ANTECEDENTES3

2. COMPETENCIA5

3. PROCEDENCIA5

4. ESTUDIO DE FONDO.....7

4.1. Planteamiento del caso.....7

4.2. Síntesis y estudio de agravios.....8

4.2.1. Inconstitucionalidad del artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización8

4.2.2. Falta de exhaustividad en la valoración de pruebas24

4.2.3. Falta de motivación en la integración de la matriz de precios36

4.2.4. Falta de Fundamentación y motivación en la imposición de la sanción.....42

RESUELVE46

GLOSARIO

Acto impugnado:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG445/2017 respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de México, dentro del expediente INE/P-COF/UTF/152/2017/EDOMEX
COF:	Comisión de Fiscalización
CRGC:	Comprobante de Representación General y de Casilla
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen Consolidado:	Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.
IEEM:	Instituto Electoral del Estado de México
INE:	Instituto Nacional Electoral

Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley General:	Ley General de Instituciones y Procedimientos
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
NUAL:	Partido Nueva Alianza
PES:	Partido Encuentro Social
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Reglamento de Procedimientos:	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización

1. ANTECEDENTES

1.1. Inicio del proceso electoral. El primero de septiembre de dos mil dieciséis, inició el proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el Estado de México para la elección del cargo de Gobernador.

1.2. Dictamen consolidado y resolución. En la sesión extraordinaria celebrada el catorce y concluida el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó el dictamen consolidado (INE/CG310/2017) y la resolución (INE/CG311/2017), respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador correspondientes al proceso electoral local ordinario, dos mil

SUP-RAP-702/2017

dieciséis-dos mil diecisiete (2016-2017), en el Estado de México.

1.3. Procedimiento oficioso. El punto resolutivo DÉCIMO TERCERO, de la resolución INE/CG311/2017, en relación a los considerandos 30.1, inciso g); 30.2, inciso i); 30.3, inciso h); 30.4, inciso m) y 30.5, inciso j), ordenó un procedimiento administrativo sancionador oficioso expedito en materia de fiscalización, con la finalidad de tener certeza respecto de los gastos realizados por los sujetos obligados el día de la jornada electoral celebrada el cuatro de junio de dos mil diecisiete, en el marco del proceso electoral.

1.4. Resolución del procedimiento oficioso. En la sesión extraordinaria celebrada el cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó la resolución identificada con la clave INE/CG445/2017, la cual resolvió el procedimiento administrativo sancionador oficioso identificado como INE/P-COF-UTF/152/2017/UTF.

1.5. Recurso de apelación. Inconforme con la resolución, el doce de octubre de dos mil diecisiete, NUAL, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General, el C. Marco Alberto Macías Iglesias, interpuso un recurso de apelación.

1.6. Turno. Mediante el acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-702/2017 y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.7. Radicación. El dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, el magistrado Reyes Rodriguez Mondragón radicó el recurso de apelación SUP-RAP-702/2017.

1.8. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió y declaró cerrada la instrucción quedando en estado de dictar sentencia.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, al ser un recurso de apelación promovido por un partido político a través del cual controvierten un acto emitido por un órgano central del INE.

En concreto, se controvierte una resolución del Consejo General del INE *“respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de México, dentro del expediente INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX”*.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución; 186, fracción III, inciso g); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica; 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

El presente recurso reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); y 45,

párrafo 1, inciso b), fracción I de la citada Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre del instituto político recurrente y la firma autógrafa de su representante, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; y se mencionan los hechos en los que se basa la demanda, los agravios y preceptos presuntamente vulnerados.

3.1. Oportunidad. NUAL omitió señalar en su escrito de demanda, la fecha en la que tuvo conocimiento de la resolución impugnada, sin embargo, no obra en autos constancia que acredite la fecha de notificación del acto impugnado; en el mismo contexto la autoridad responsable no se pronunció al respecto en el informe circunstanciado, por lo que se tiene como fecha de conocimiento el día en que presentó la demanda.¹

3.2. Legitimación y personería. El recurso se interpone por conducto del C. Alberto Macías Iglesias, en su carácter de representante suplente ante el Consejo General, señalando que su personería se encuentra debidamente acreditada ante el Consejo General; calidad, que es reconocida por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el presente requisito.

3.3. Interés jurídico. Se satisface el requisito, pues se impugna una resolución emitida por la autoridad administrativa electoral,

¹ De conformidad con lo establecido en la jurisprudencia de esta Sala Superior 8/2001, de rubro "CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO".

a través de la cual se impuso una sanción al actor como sujeto obligado en materia de fiscalización de recursos.

3.4. Definitividad. Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

El actor aduce que la resolución en materia de impugnación, en específico los resolutivos primero, séptimo y décimo, carecen de motivación y fundamentación legal, vulnerando con ello los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza y objetividad establecidos en los artículos 14, segundo párrafo; 16 primer párrafo; 17 y 41, segundo párrafo, fracción V, apartado A, de la Constitución.

A consideración del actor, la autoridad responsable no contó con elementos de prueba suficientes que acreditaran la omisión de reportar gastos de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, celebrada el cuatro de junio de dos mil diecisiete.

Por lo que de forma arbitraria la autoridad responsable impuso a NUAL una sanción económica consistente en una reducción de cincuenta por ciento (50 %) de la ministración mensual correspondiente, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta

alcanzar la cantidad de \$3,990,075.00 (tres millones novecientos noventa mil setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

Bajo esta tesitura, el problema a dilucidar consiste en determinar si la autoridad responsable en la resolución INE/CG445/2017, fundó y motivó la infracción ahora bajo análisis y por ende si con ello NUAL incumplió con sus obligaciones en materia de fiscalización.

4.2. Síntesis y estudio de agravios

Al respecto, el actor hace valer cuatro agravios en su demanda, los cuales de forma general versan sobre los temas siguientes:

- Inconstitucionalidad del artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización
- Falta de exhaustividad en la valoración de pruebas
- Falta de motivación en la integración de la matriz de precios
- Falta de fundamentación y motivación en la imposición de la sanción

Análisis de agravios

4.2.1. Inconstitucionalidad del artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización

Al respecto el actor aduce que resulta insuficiente que la autoridad responsable sustente su determinación en el artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización, ya que a su juicio resulta inconstitucional, pues otorga la posibilidad de sancionar al ahora actor por la simple omisión de presentar los

comprobantes CRGC, en lugar de obligarle a contar con elementos de prueba que acrediten el supuesto egreso no reportado.

Decisión

Esta Sala Superior considera que el agravio hecho valer por el actor es **infundado**, ya que el numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización es acorde al marco constitucional.

La disposición reglamentaria materia de análisis establece lo siguiente:

*“Artículo 216 Bis.
Gastos del día de la Jornada Electoral
1....
(...)
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.”*

Al respecto es trascendente señalar que el artículo 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Entre otras directrices, se prevé que el financiamiento público, a que tienen acceso los partidos políticos, debe prevalecer sobre el privado y se debe destinar para el sostenimiento de las siguientes actividades:

- Ordinarias permanentes;

SUP-RAP-702/2017

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

A. Financiamiento para actividades ordinarias permanentes

Conforme a lo previsto en el artículo 72, párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias debe ser aplicado para sufragar los gastos relacionados con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; el gasto de los procesos internos de selección de candidatos; los sueldos y salarios del personal, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares.

Se trata de gastos relacionados con la operación ordinaria del instituto político dentro o fuera de un proceso electoral, ya que se trata de erogaciones que tienen por objeto proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica del partido, a fin de cumplir con los fines constitucionalmente previstos para este tipo de organizaciones políticas.

En este rubro de gasto ordinario, específicamente en el artículo 72, párrafo 3, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, el legislador ubicó los gastos de estructuras electorales realizados dentro de los procesos electorales, entre los que se mencionan los gastos relacionados con los representantes de los partidos políticos en las casillas.

B. Financiamiento para la obtención del voto

Acorde con lo dispuesto en el artículo 76, párrafo 1, de la Ley de Partidos, se entienden como gastos de campaña:

- Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto;
- Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;
- Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido

político en el periodo que comprende desde la conclusión de la precampaña hasta el inicio de la campaña electoral, y

- Los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

El párrafo 2 del citado precepto dispone que no se consideran gastos de campaña los que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

El párrafo 3 del propio artículo establece que todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales.

C. Financiamiento para actividades específicas

Finalmente, de conformidad con el artículo 74 de la Ley de Partidos Políticos, el financiamiento público para el sostenimiento de actividades de carácter específico se enfoca concretamente a las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

D. Informes

En esta lógica, el legislador estableció, en los artículos 74, 78 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos, que las erogaciones que realicen los partidos políticos con motivo de las actividades ubicadas en estos tres rubros fundamentales, debe reportarse a

través de informes relativos a gasto ordinario, precampaña y de campaña, en tanto que, las erogaciones por actividades específicas deberán formar parte del informe anual de actividades ordinarias permanentes.

E. Pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, declaró la invalidez de los incisos b) y f), del párrafo 2 y el párrafo 3 del artículo 72, así como la porción normativa final del párrafo 3 del artículo 76, de la Ley General de Partidos Políticos. Tales preceptos establecen:

“Artículo 72.

1. ...

2. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

(...)

b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;

(...)

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

3. Los gastos de estructuras electorales comprenderán los realizados para el pago de viáticos y alimentos de:

a) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos en sus actividades estatutarias ordinarias y extraordinarias;

b) Los integrantes de los comités o equivalentes en las entidades federativas, previstos en el párrafo 2 del artículo 43 de esta Ley, en actividades ante los órganos internos de los partidos políticos nacionales;

c) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos nacionales ante los comités o equivalentes en las entidades federativas previstos en el párrafo 2 del artículo 43 de esta Ley;

d) Los representantes de los partidos políticos ante el Instituto o ante los Organismos Públicos Locales;

- e) Los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto;*
- f) Los que deriven del acuerdo emitido por el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previo a la entrega de los informes de gastos ordinarios de cada uno de los ejercicios, y*
- g) La propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada uno de los partidos políticos o coaliciones.*

Artículo 76.

1....

(...)

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

La Suprema Corte consideró inconstitucional la inclusión de los gastos de “estructura partidista” y “estructuras electorales” dentro del rubro de gasto ordinario, conforme a las siguientes consideraciones:

- El artículo 41 de la Constitución Federal divide el financiamiento público de los partidos políticos en tres grandes rubros: 1) Sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; 2) Las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y 3) Las de carácter específico (precisadas constitucionalmente).
- Tratándose de las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias y las tendientes a la obtención del voto, la Constitución no pormenorizó concretamente cuáles serían los gastos precisos en los que quedarían comprendidas las erogaciones de los partidos.
- Sin embargo, el referente de la permanencia de los gastos ordinarios, y el de la intermitencia de los tendientes a la obtención del voto, son la clave que explica cómo deben calificarse los egresos de los partidos.

- En efecto, por disposición constitucional, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades *ordinarias*, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos que se producen, haya o no un proceso electoral, pues se trata de erogaciones que no buscan el voto ciudadano, sino solamente proporcionar mantenimiento continuo de la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido.
- A diferencia de lo anterior, las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, constituyen recursos que deben aplicarse también -única y exclusivamente- en forma intermitente de acuerdo al pulso de los procesos electorales, ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.
- Ahora bien, tomando en cuenta que la Constitución no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se ajusten o se combinen, y mucho menos que se sumen sus montos; las normas reclamadas rebasan lo autorizado por aquélla, toda vez que instituyeron dos conceptos de ministraciones económicas como son los de “estructura partidista” y de “estructuras electorales”. A pesar de que estos conceptos se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, el legislador secundario los etiquetó en forma incorrecta dentro de las actividades

ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no es constitucionalmente admisible.

- Consecuentemente, procede declarar la invalidez integral de los incisos b) y f) del párrafo 2, del artículo 72, así como la porción normativa de párrafo 3 del artículo 76, que establece "...con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario."; ambos de la Ley General de Partidos Políticos. Asimismo, por vía de consecuencia, procede declarar la invalidez integral del párrafo 3 del artículo 72, del mismo ordenamiento, en el que se pormenorizaron los "gastos de estructuras electorales", que ya no pueden considerarse válidos puesto que este concepto presupuestal se eliminó del orden jurídico.

En este sentido, a partir de dichas consideraciones, el Pleno de la Suprema Corte emitió la jurisprudencia de rubro: *FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO 2, INCISOS B) Y F), Y 76, PÁRRAFO 3, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL ESTABLECER LOS GASTOS DE "ESTRUCTURA PARTIDISTA" Y DE "ESTRUCTURAS ELECTORALES" DENTRO DE LAS MINISTRACIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE AQUELLOS ENTES Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL PÁRRAFO 3 DEL MENCIONADO NUMERAL 72.*

Cabe precisar, que las consideraciones expuestas son vinculantes para esta Sala Superior, en términos de la

jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: *JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.*

Conforme a lo expuesto, se tiene que los gastos que erogan los partidos políticos por concepto de remuneración por las actividades realizadas por sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, se deben etiquetar en el rubro de gastos de campaña con el objeto de llevar su control, contabilidad, fiscalización y vigilancia por parte del Instituto Nacional Electoral, a fin de cumplir los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Es decir, dado que la remuneración a los representantes generales y de casilla no constituye un gasto ordinario, y el gasto para actividades específicas está definido constitucionalmente, se debe etiquetar en gastos de campaña, pues no podría considerarse un cuarto rubro denominado gastos de la jornada, porque su previsión correspondería al legislador y no a los órganos jurisdiccionales.

En este contexto, la determinación de la Suprema Corte tuvo por objeto etiquetar este tipo de gasto en forma congruente con la Constitución incluyéndolo en el rubro que le corresponde, es decir, como “gastos de campaña” y no como “gasto ordinario”.

A pesar de que los representantes no realizan actividades de proselitismo el día de la jornada electoral lo cierto es que, como lo consideró la autoridad responsable, la función de los representantes generales y de casilla está relacionada con la conquista del voto, puesto que, justamente ese día la función de los representantes adquiere una relevancia especial, dado que de ellos depende que se logre el propósito de la campaña electoral, esto es, que la opción política-electoral a la que representan se vea favorecida por la voluntad de la ciudadanía.

Ahora bien, el gasto de los partidos políticos en las campañas electorales está regulado, para evitar que por una erogación excesiva se alteren las condiciones de equidad de la competencia electoral. Así, en cada elección se fija un límite o tope máximo de gasto que puede realizar cada candidato de cualquier partido político.

El artículo 41 constitucional establece un modelo de financiamiento público equitativo, en la medida en que prevé que el treinta por ciento de la cantidad total de financiamiento se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hayan obtenido en la elección inmediata anterior, esto es, de acuerdo con la fuerza electoral.

De tal forma, la equidad en el financiamiento público para los partidos políticos radica en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades relativas para la obtención del sufragio, atendiendo a las circunstancias propias de cada instituto político, de tal manera que cada partido perciba lo que proporcionalmente le

corresponde de acuerdo a su grado de representatividad, por esta razón el derecho de acceso al financiamiento público debe entenderse en función de las diferencias específicas de cada partido político.

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

Cabe mencionar, que además del financiamiento público, los partidos políticos se pueden allegar de financiamiento privado, de manera que los institutos políticos cuentan con una bolsa o monto de determinada cantidad para sufragar los gastos, pero esto no significa que estén en la posibilidad jurídica de gastar todos sus recursos, puesto que el Instituto Nacional Electoral establece un tope o límite de gasto. Los partidos políticos, no pueden excederse de este monto, ya que tienen la obligación de devolver los remanentes.

Así, la fiscalización cobra relevancia en la existencia de topes de gastos de campaña, que tienen como finalidad fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias en cuanto a los recursos afecten las posibilidades de competencia, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.

Ahora bien, el artículo 41 constitucional en cuestión, establece una reserva en el sentido que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, la ley fijará los

SUP-RAP-702/2017

límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

En este sentido, el artículo 243 de la Ley General, establece que quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

- Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada; y
- Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior considera que los gastos vinculados con la presencia de los representantes de los partidos políticos en las casillas durante la jornada electoral se relacionan con las actividades de campaña y deben ser considerados para efecto de determinar el rebase de tope de gastos de campaña.

De manera que, si la remuneración a los representantes constituye un gasto de campaña, conforme a lo resuelto por la Suprema Corte, entonces no puede ser considerado un gasto ordinario dada su intermitencia acotada al día de la jornada electoral, y menos ubicarse en el rubro de actividades específicas definidas constitucionalmente.

De ahí que pueda ser sumado para acreditar un presunto rebase de tope de gastos de campaña, pues dicha consecuencia jurídica es propia de las erogaciones de la campaña.

Razonar en sentido contrario, esto es, que a pesar de ser un gasto de campaña no puede ser considerado el cálculo del rebase, implicaría un contrasentido o una distorsión del sistema.

La existencia de un gasto en materia de fiscalización implica en consecuencia un beneficio económico susceptible de cuantificarse al tope de gastos de campaña que corresponda.

Lo anterior se robustece, si se considera que existen gastos operativos propiamente de campaña, a los que se refiere el artículo 243, párrafo 2, inciso b) de la Ley General, entre los que se comprenden los sueldos del personal eventual.

SUP-RAP-702/2017

Estos fondos se utilizan para reforzar la estructura orgánica partidista, de manera que puedan contar con una mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para la obtención del voto ciudadano.

De manera que, si las erogaciones de los representantes generales y de casilla, constituyen gastos operativos del proceso electoral, pueden ser considerados para el tope de gastos de campaña. Cálculo que eventualmente podría actualizar un rebase de tope de gastos, al ser éste una medida adoptada por el Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario, que tiene como propósito garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral, para que los recursos de los que disponen los partidos no afecten las posibilidades reales de competencia.

Además, la porción normativa impugnada establece una presunción legal, entendida como la consecuencia establecida en la normatividad, que se deduce de determinado hecho.

Es decir, si un sujeto obligado por el Reglamento de Fiscalización no presenta el Formato CRGC, que comprueba que los servicios prestados por los representantes generales y de casilla no generaron un costo, este mismo se presume como un egreso no reportado a la autoridad fiscalizadora electoral.

Sin embargo, tal presunción no es *iure et de iure*, sino *iuris tantum* es decir, admite prueba en contrario, lo que permite a los partidos políticos evidenciar aquellos servicios personales de militantes inscritos en el padrón del partido político o de simpatizantes, que fueron prestados de manera gratuita,

voluntaria y desinteresada y, por tanto, que no deben considerarse egresos no reportados ni sumados al tope de gastos de campaña; análisis que se realiza en los párrafos siguientes.

Como se advierte de la normativa invocada, la aplicación del apartado 7 del artículo 216 Bis, es una consecuencia natural de la obligación que tienen los partidos políticos de reportar e informar, para efectos de fiscalización, la actividad de sus representantes a través del formato CRGC; obligación que es motivo de verificación en el procedimiento administrativo de revisión de los informes de gastos de campaña o uno sancionatorio en materia de fiscalización, en los cuales se garantizan los derechos fundamentales de audiencia y debido proceso.

Esto es, la aplicación de dicho precepto no se hace de manera aislada, sino que se da en el contexto de la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos el día de la jornada electoral, a través de los procedimientos legalmente previstos para ello, en los cuales los sujetos obligados tienen la posibilidad de aportar el correspondiente formato o las pruebas tendentes a acreditar la gratuidad del servicio prestado, y la autoridad tiene la obligación de verificar el cumplimiento o no de la normativa correspondiente.

Por ello, es que debe analizarse caso por caso y conforme con el procedimiento seguido, si se actualiza el supuesto normativo de la porción normativa impugnada, o si, por el contrario, se vence la presunción *iuris tantum* contenida.

A partir de este ejercicio jurisdiccional de interpretación de la norma constitucional y legal, así como de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, que resulta obligatoria para este órgano jurisdiccional, es claro que la porción normativa no resulta inconstitucional.

De ahí lo **infundado** del agravio².

4.2.2. Falta de exhaustividad en la valoración de pruebas

El actor señala que la autoridad responsable se limitó a considerar que NUAL omitió presentar cuatro mil setenta y ocho (4,078) CRGC y que por ello no se registraron gastos relacionados con las actividades de los mismos el día de la jornada electoral por un monto de \$2,660,050.00 (dos millones seiscientos sesenta mil cincuenta pesos 00/100 M.N.).

Aclara que las consideraciones de la responsable están apartadas de toda realidad, justicia y legalidad, pues la autoridad responsable no fue exhaustiva al no considerar que NUAL entregó al PRI la totalidad del financiamiento público para la obtención del voto que se le otorgó en el proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el Estado de México.

Lo anterior en cumplimiento a la cláusula octava del convenio de coalición³.

² Lo anterior con base en lo resuelto en el recurso de apelación SUP-RAP-686/2017.

³ **OCTAVA. - DEL FINANCIAMIENTO**

De conformidad con lo prescrito por los artículos 51, párrafo 1, inciso b), fracción I; 91, párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos; y 276, párrafo 3, inciso g) del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral; y el Lineamiento 6, incisos g) y h) de los lineamientos que deberán de observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los Convenios de Coalición para los

De igual forma, refiere el actor que la responsable no fue exhaustiva, ya que no tomó en cuenta que de la totalidad de los comprobantes CRGC que NUAL presentó se desprende que los representantes generales y de casilla registrados apoyaron gratuitamente y sin retribución alguna.

Agrega que los representantes generales y de casilla de NUAL no le prestaron ningún tipo de servicio, sino que lo hicieron como afiliados y en cumplimiento a un deber estatutario, apoyaron representando los intereses partidistas ante las mesas directivas de casilla.

Esto permitía establecer la presunción de que NUAL no hizo retribución económica a sus representantes y que su apoyo fue voluntario, gratuito y desinteresado.

Por otra parte, el actor señala que no es suficiente que con base en el artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización, la autoridad responsable tenga por cierto un hecho positivo (consistente en haber pagado a sus representantes generales y de casilla) a consecuencia de un hecho negativo consistente en haber omitido presentar cuatro mil setenta y ocho (4,078) CRGC para tener configurada una infracción.

Por lo anterior, el actor señala que surte a su favor el principio de inocencia, en tanto la responsable no presentó elementos de prueba suficientes que acrediten las circunstancias de modo,

*Procesos Electorales Locales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral convienen las partes que para cubrir las actividades tendientes a la obtención del voto en la campaña electoral y a efecto de respetar el Tope de Gastos de Campaña, por lo que hace al Financiamiento Público para la obtención del voto, **los partidos políticos coaligantes aportaran el 100 % del monto total que perciban por este concepto.***

tiempo y lugar que permitan tener certeza que NUAL sí realizó el pago a sus representantes generales y de casilla, con lo cual la responsable no observó los artículos 338 del Reglamento de Fiscalización⁴ en relación al artículo 458, numeral 5 de la Ley General.⁵

Decisión

⁴ **Artículo 338.**
Valoración de la falta

1. *El Consejo impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley de Instituciones. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, 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 leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.*
 - b) *El dolo o culpa en su responsabilidad.*
 - c) *Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.*
 - d) *La capacidad económica del infractor.*
 - e) *Las condiciones externas y los medios de ejecución.*
 - f) *La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.*
 - g) *En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*
2. *Los gastos detectados por la Unidad Técnica en el ejercicio de sus facultades, notificados a los sujetos obligados y que en virtud de la atención al oficio correspondiente, sean reconocidos en los informes respectivos, deberán ser valorados en la Resolución como faltas sustantivas.*

⁵ **Artículo 458.**

1...
(...)

5. *Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta 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 de esta Ley, 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, y*
 - f) *En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Al respecto, se considera que es **infundado** el agravio hecho valer por el actor, en atención a que la autoridad responsable fue exhaustiva en la valoración de los medios probatorios allegados durante la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador oficioso; así como de la documentación presentada por el actor.

En este orden de ideas, la autoridad responsable realizó una serie de actos encaminados a obtener elementos de convicción que le permitieran por un lado tener certeza de los representantes generales y de casilla registrados por NUAL en el sistema de registro correspondiente, y por otro, acreditar el número de representantes generales y de casilla que participaron el día de la jornada electoral.

Lo anterior con la finalidad de contar con elementos objetivos respecto del número real de representantes generales y de casilla que realizaron actividades propias de su función el día de la jornada electoral.

Información que sirvió de base para analizar el contenido y número de CRGC registrados por NUAL en el SIF; así como los comprobantes que, en su caso, se encontraba obligado a presentar el instituto político en el procedimiento administrativo sancionador oficioso.

En este contexto, la autoridad responsable realizó lo siguiente:

i) Requirió a NUAL la entrega de los CRGC que tuviera bajo su resguardo.⁶ Al respecto, NUAL entregó a la autoridad responsable mil seiscientos nueve (1,609) CRGC.

ii) Elaboró una metodología a efecto de contar con elementos objetivos que le permitieran tener certeza del número de representantes generales y de casilla que fueron registrados por NUAL el día de la jornada electoral.

En el mismo contexto, la autoridad responsable diseñó y ejecutó un procedimiento de verificación de los CRGC⁷

iii) Presentó el resultado de los cruces de información elaborados por distintas áreas del Instituto Nacional Electoral

iv) Valoró el resultado de los cruces realizados, así como la documentación presentada por los sujetos obligados, en el caso concreto, se determinó, respecto de NUAL, lo siguiente:

- Representantes Acreditados (Sistema de representantes): treinta y tres mil trescientos sesenta y cuatro (33,364)
- Representantes Presentes el día de la Jornada (A partir de las actas): diecinueve mil quinientos sesenta y cinco (19,565)
- CRGC entregados por NUAL (corte al dieciocho de julio): veinticuatro mil novecientos veintisiete (24,927)
- CRGC válidos que coinciden con el representante que asistió el día de la jornada: quince mil cuatrocientos ochenta y siete (15,487)

⁶ Requerimiento de veinticuatro horas

⁷ Metodología descrita en el considerando 2 de la resolución INE/CG445/2017, visible en las páginas 17-31

- Representantes que asistieron el día de la jornada y para los cuales NUAL no presentó CRGC: tres mil ochocientos noventa y uno (3,891)⁸; ciento ochenta y siete (187)⁹, para dar un total de: cuatro mil setenta y ocho (4,078)

Como resultado de lo anterior, la autoridad responsable el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, emplazó a NUAL corriéndole traslado con copia simple de las constancias que integraron el expediente de mérito, para que en un plazo improrrogable de cinco días naturales contestara por escrito, exponiendo lo que a su derecho conviniera, ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaran sus afirmaciones respecto de los cuatro mil setenta y ocho (4,078) CRGC que el instituto político omitió presentar.

No obstante, NUAL no dio contestación al emplazamiento de mérito; por lo que el instituto político no hizo valer su legítima defensa ante la autoridad responsable.

Cabe señalar que la autoridad responsable en sus criterios de valoración consideró los supuestos siguientes:

- ✓ Formatos presentados en respuesta al emplazamiento
- ✓ Formatos que coincidieron con lo solicitado en el emplazamiento (antes de verificar quince requisitos)
- ✓ Formatos entregados que no corresponden a los solicitados o duplicados
- ✓ Formatos no presentados en respuesta al emplazamiento

⁸ Representantes de casilla

⁹ Representantes generales

SUP-RAP-702/2017

- ✓ Formatos que cumplen con los cuatro requisitos indispensables de certeza
- ✓ Formatos que no cumplen con los cuatro requisitos indispensables de certeza

Consecuentemente la autoridad responsable sí justificó su actuar, señalando circunstancias de:

- Modo (se acreditó la presencia de representantes generales y de casilla durante la jornada electoral -inicio, conclusión- y la etapa de escrutinio y cómputo)
- Tiempo (cuatro de junio de dos mil diecisiete, día en que se llevó a cabo la jornada electoral)
- Lugar (Casillas instaladas en el Estado de México)

Por lo que la autoridad responsable sí fue exhaustiva en la valoración de los elementos de prueba obtenidos de las diligencias realizadas, así como de los CRGC presentados por NUAL.

De la valoración referida en los párrafos precedentes se advirtió que NUAL fue omiso en presentar cuatro mil setenta y ocho (4,078) CRGC, máxime que, como quedó demostrado, el instituto político no dio respuesta al oficio de emplazamiento; por lo que renunció a su derecho de defensa, medio idóneo por el cual tuvo la oportunidad de presentar los CRGC que acreditaran que la representación en beneficio de NUAL se realizó voluntaria y gratuitamente (no onerosos).

En su caso, controvertir y demostrar que los CRGC emplazados por la autoridad responsable ya habían sido presentados

previamente o que cumplieran con los elementos esenciales de validez, situación que no aconteció.

Por otra parte, no le asiste la razón al actor cuando argumenta que la autoridad responsable no fue exhaustiva, pues no valoró que NUAL al formar parte de una coalición electoral, y de conformidad con la cláusula octava del convenio respectivo, entregó al Partido Revolucionario Institucional, en su carácter de representante de las finanzas de la otrora coalición “PRI-PVEM-NUAL-ES”,¹⁰ la totalidad de las ministraciones recibidas para la campaña electoral a gobernador.

Lo anterior, porque la entrega total del financiamiento público otorgado para el desarrollo de la campaña electoral de una coalición no eximió a NUAL del cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización; por lo que, si NUAL registró representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral,¹¹ debió presentar a la autoridad responsable en el marco del procedimiento administrativo sancionador los CRGC respectivos (no onerosos, según su dicho).¹²

Aunado a ello, la cláusula octava del Convenio en cuestión si bien señala que cada partido aportará el cien por ciento (100 %) del financiamiento público que reciba para gastos de campaña, también indica que “el financiamiento que obtengan los partidos

¹⁰ Integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social

¹¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 278 del Código Electoral del Estado de México en relación con el artículo 259, numeral 1 de la Ley General, NUAL ejerció el derecho a nombrar representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.

¹² En la cláusula sexta del Convenio se estipula que cada partido político que suscribe el Convenio de mérito, conservará su propia representación ante los Consejo General y Consejos Distritales del Instituto Electoral del Estado de México y ante las mesas directivas de casilla; por lo que NUAL se encontraba obligado a reportar y comprobar lo referente a los representantes generales y de casilla que registró, sin que sea una eximente de responsabilidad el hecho de haber entregado el financiamiento al PRI.

coalgados por cualquier otra de las modalidades que ejercerán en lo individual, cuidaran en todo momento, no rebasar el monto de las aportaciones por financiamiento público para la obtención del voto”.

Al respecto, es trascendente señalar que el numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización establece que, si un partido político omite presentar el comprobante CRGC, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un gasto no reportado.

Tal disposición, es una presunción legal, entendida como la consecuencia establecida en la normatividad, que se deduce de determinado hecho.

En la especie, si un sujeto obligado por el Reglamento de Fiscalización no presenta el CRGC, que compruebe, en su caso, la gratuidad de los servicios prestados por los representantes generales y de casilla, se presume como una remuneración económica realizada por el ente político por concepto de representación el día de la jornada electoral que no fue reportada por el partido político a la autoridad responsable.

Ahora bien, tal presunción no es *iure et de iure*, sino *iuris tantum*, es decir, admite prueba en contrario, lo que permite a los partidos políticos evidenciar aquellos servicios personales de militantes inscritos en el padrón del partido político o de simpatizantes, que hubieran sido prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada y, por tanto, que no deben considerarse egresos no reportados ni sumados al tope de gastos de campaña.

Así, al ser una presunción *iuris tantum*, la falta de presentación de los comprobantes de representantes, es suficiente para acreditar que los representantes partidistas generales y de casilla fueron pagados o que se realizaron erogaciones por sus servicios, pues el CRGC constituye la prueba idónea prevista en la normatividad que acredita el pago o gratuidad de la representación el día de la jornada electoral.

En cuanto al principio de presunción de inocencia¹³ debe tenerse en cuenta que éste implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad.

En el caso a estudio, el actor pasa por alto que la responsable sí contó con un elemento que demuestra plenamente su responsabilidad: la presunción legal establecida en el artículo 216 Bis numeral 7 del Reglamento de Fiscalización.

Esto es así pues la disposición en cuestión parte de un hecho cierto: la participación de los representantes generales y de casilla a favor de un partido político, implican por una parte la erogación de un recurso económico del instituto político por el pago de los servicios, o bien el beneficio que se obtiene por los servicios voluntarios y gratuitamente recibidos.

En este sentido, la porción normativa impugnada no es una consecuencia irracional o desproporcionada, ya que no

¹³ Jurisprudencia 21/2013, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.** Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

presupone *per se* la responsabilidad del sujeto obligado de incluir la actividad del representante general o de casilla como un egreso no reportado, en el caso de no reportar el CRGC.

Lo anterior, porque, en principio, la disposición en cuestión parte del hecho de que la participación de los representantes generales y de casilla a favor de un partido político, necesariamente implica un egreso del instituto político por el pago de los servicios, o bien el beneficio que obtiene por los servicios gratuitamente recibidos.

Por lo anterior, la porción normativa impugnada no implica una violación a los derechos fundamentales de audiencia y a la presunción de inocencia, en principio, porque la hipótesis normativa ahí prevista, es una presunción *iuris tantum*, de manera que, la misma disposición indica a los partidos políticos que el medio probatorio para acreditar, la gratuidad de los servicios recibidos de los representantes generales y de casilla son los formatos CRGC.

Sin embargo, como se advierte de la normativa invocada, la aplicación del apartado 7 del artículo 216 Bis, es una consecuencia natural de la obligación que tienen los partidos políticos de reportar e informar, para efectos de fiscalización, la actividad de sus representantes a través del formato CRGC; obligación que es motivo de verificación en el procedimiento administrativo de revisión de los informes de gastos de campaña o uno sancionatorio en materia de fiscalización, en los cuales se garantizan los derechos fundamentales de audiencia y debido proceso.

Esto es, la aplicación de dicho precepto no se hace de manera aislada, sino que se da en el contexto de la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos el día de la jornada electoral, a través de los procedimientos legalmente previstos para ello, en los cuales los sujetos obligados tienen la posibilidad de aportar el correspondiente formato o las pruebas tendentes a acreditar la gratuidad del servicio prestado, y la autoridad tiene la obligación de verificar el cumplimiento o no de la normativa correspondiente.

Por ello, es que debe analizarse caso por caso y conforme con el procedimiento seguido, si se actualiza el supuesto normativo de la porción normativa impugnada, o si, por el contrario, se vence la presunción *iuris tantum* contenida.

Finalmente, con independencia de que exista o no una obligación estatutaria de los ciudadanos afiliados al instituto político a participar como representantes de NUAL el día de la jornada electoral, el partido político está obligado a presentar los CRGC.

Por los argumentos expuestos previamente esta Sala Superior considera **infundado** el agravio expuesto.

Cabe señalar que los argumentos relacionados con los artículos 338 del Reglamento de Fiscalización en relación al artículo 458, numeral 5 de la Ley General, serán analizados en el considerando 4.2.4.

4.2.3. Falta de motivación en la integración de la matriz de precios

El actor considera que la autoridad responsable en la resolución impugnada no explicó de manera detallada, clara y razonada, cada fase o etapa que señala el artículo 27, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización (matriz de precios) para concluir el supuesto costo del egreso no reportado.

Por otra parte, el actor argumenta que el posible apoyo económico que algunos partidos políticos hayan dado a sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, no es suficiente para tenerlos como proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores para la obtención de la matriz de precios, pues ningún partido político se encuentra en dicho registro ya que no ofrecen ningún tipo de bien o servicio.

En este contexto, el actor refiere que la Ley debe ser interpretada de manera gramatical, por lo que para su aplicación se debe atender la literalidad de su texto, por lo cual es posible señalar que el artículo 27, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización establece un procedimiento para determinar los egresos no reportados por los partidos políticos que no corresponde específicamente a los apoyos económicos otorgados a sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.

Finalmente señala que la matriz de precios elaborada por la autoridad responsable toma en cuenta los montos económicos que los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y MORENA dieron como apoyo a sus representantes generales

y de casilla para determinar el supuesto egreso no reportado por NUAL.

Esto es arbitrario, ya que no puede tratar a NUAL como un igual ante los partidos referidos en el párrafo precedente, puesto que el financiamiento público ordinario para la obtención del voto que estos partidos reciben es mucho mayor en comparación con el otorgado a NUAL, lo cual les posibilita dar un apoyo económico a sus representantes.

Decisión

Esta Sala Superior considera **inoperante** el agravio hecho valer por el actor, porque del análisis a los argumentos expuestos se advierte que el instituto político se limita a señalar de manera genérica y dogmática que la autoridad responsable no explicó de manera detallada, clara y razonada, cada fase o etapa que señala el artículo 27, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización; cuando del análisis a la resolución se advierte que la autoridad responsable sí expuso con precisión los elementos que consideró al desarrollar la matriz de precios.

Al respecto, en la resolución INE/CG445/2017 la autoridad responsable estableció dos metodologías¹⁴, una aplicable a los representantes de casilla y otra para los representantes generales de casilla; metodologías que consistieron en lo siguiente:

“Del universo de recibos entregados se clasificaron por entidad, sujeto obligado y tipo de representante, identificando los recibos señalados como “Si” en la columna denominada “onerosa”, y que en la columna denominada “importe” sí tenían un monto.”

¹⁴ Visible en las páginas 59-64 de la resolución INE/CG445/2017.

SUP-RAP-702/2017

Bajo esta tesitura la responsable estableció los criterios de valuación conforme a los elementos que se presentan a continuación:

1. Se identificaron los diferentes montos señalados en la columna denominada "importe" y la frecuencia de recibos que tenía cada monto.

Al observarse que había una gran dispersión en los montos que cada partido erogó por concepto de representante de casilla, se procedió a calcular el promedio ponderado de los gastos de cada partido.

El promedio ponderado más alto por entidad es el que la responsable usó como referencia para determinar el costo de cada representante de casilla.

2. Se procedió a multiplicar la frecuencia por su respectivo monto.
3. Se realizó la sumatoria del resultado obtenido en el numeral anterior y de las frecuencias para posteriormente dividirlos y determinar un costo promedio por entidad, sujeto obligado y tipo de casilla.
4. Determinados los costos promedio para efecto de cuantificación de gastos no reportados, se tomó el costo más alto de la entidad.

Como resultado del ejercicio anterior, la autoridad responsable determinó en el Estado de México los costos siguientes:

TIPO DE REPRESENTANTE	COSTO DETERMINADO
De casilla	\$650.00
General de casilla	\$700.00

Por otra parte, **no le asiste la razón** al actor cuando aduce que el posible apoyo económico que algunos partidos políticos hayan dado a sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, no es suficiente para tenerlos como proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores para la obtención de la matriz de precios, pues ningún partido político se encuentra en dicho registro ya que no ofrecen ningún tipo de bien o servicio.

Al respecto, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización, la omisión de presentar los CRGC, se considerará como un egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del reglamento en cita.

Bajo esta tesitura, una de las finalidades de la matriz de precios es establecer costos con base en el tipo de bien o servicio a ser evaluado, por lo que para su determinación se consideran costos de conceptos idénticos o similares a los observados.

Así, el inciso d) del numeral 1 del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, establece que:

*“La información se podrá obtener de los proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores, en relación con los bienes y servicios que ofrecen; **cotizaciones con otros proveedores que ofrezcan los bienes o servicios valuados**; o las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.”*

[Énfasis añadido]

Como se advierte, la autoridad responsable cuenta con diversos medios para obtener información, acorde a las necesidades del

objeto materia de valuación, de manera que pueda determinar el costo del bien o servicio a valuar, pues ante la diversidad de bienes o servicios se prevén de diversas herramientas que permiten construir elementos homogéneos y comparables.

Acorde a lo anterior, la autoridad responsable puede obtener la información necesaria a través de los medios siguientes:

- i)* Directamente de los proveedores registrados en el Registro Nacional de Proveedores cuando el concepto de gasto a evaluar se encuentre relacionado con el bien o servicio registrado.

- ii)* En atención a las características particulares de los bienes o servicios, la autoridad responsable puede cotizar costos con proveedores o prestadores de servicio, o en su caso con las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

Bajo esta tesitura, si bien los partidos políticos no son proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, lo cierto es que, por la naturaleza propia del concepto a valuar (el cual únicamente se realiza por los institutos políticos el día de la jornada electoral), lo procedente era considerar los montos reportados por los propios partidos políticos por concepto de gasto de representantes el día de la jornada electoral.

Como se señaló en párrafos precedentes, el actuar de la autoridad responsable no se limitó considerar los montos reportados por los institutos políticos, pues efectuó una valoración razonable de la frecuencia y montos ejercidos el día

de la jornada electoral, obteniendo como resultado el costo de la matriz de precios.

En este orden de ideas, considerar el monto reportado por los partidos políticos para el pago de representantes el día de la jornada electoral, representó el medio idóneo y razonable, concordante con las características del servicio a valorar.

Esta situación es acorde a los medios de obtención de información (Registro Nacional de Proveedores, Cotizaciones, Cámaras), los cuales están dirigidos a obtener información objetiva de los proveedores o prestadores de servicio especializados y que en su resultado otorga certeza a los sujetos infractores.

Consecuentemente, el actuar de la autoridad responsable fue razonable y acorde a lo establecido en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

Finalmente, en atención a los argumentos vertidos previamente, se considera que **no le asiste la razón** al actor cuando afirma que fue arbitrario considerar en la matriz de precios a partidos políticos que recibieron mayor financiamiento para actividades ordinarias y de campaña, y que con ello tuvieron mayor capacidad de pago a los representantes.

Lo anterior, porque para determinar la matriz la autoridad responsable no consideró el financiamiento público otorgado para el desarrollo de actividades ordinarias o de campaña entregadas a los partidos políticos; contrario a lo señalado por el actor, la autoridad responsable observó que había una gran dispersión en los montos que cada partido erogó por concepto

de representante de casilla, por lo que procedió a calcular el promedio ponderando los gastos de cada partido.

4.2.4. Falta de Fundamentación y motivación en la imposición de la sanción

Al respecto, el actor señala que en el considerando cuatro, apartado F, con relación al resolutivo séptimo de la resolución que se impugna, la responsable arbitrariamente impone a NUAL una sanción de una reducción del cincuenta por ciento (50 %) de la ministración mensual que le corresponda por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$3,990,075.00 (tres millones novecientos noventa mil setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

Afirma que la indebida sanción que la autoridad responsable impone a NUAL está alejada de toda proporcionalidad y justicia, pues se omite observar el principio “trató igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

Para sustentar su dicho, el actor manifestó que la matriz de precios elaborada por la autoridad responsable tomó en cuenta montos económicos que los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y MORENA dieron como apoyo a sus representantes generales y de casilla para determinar el supuesto egreso no reportado por NUAL.

A su parecer tal situación es arbitraria, puesto que no puede tratar a NUAL como un igual ante los partidos referidos en el párrafo precedente, ya que el financiamiento público ordinario y para la obtención del voto que estos partidos reciben es mucho

mayor en comparación con el otorgado a NUAL, lo cual les posibilita el dar un apoyo económico a sus representantes.

Respecto al monto involucrado que la responsable determinó como base para sancionar a NUAL es inconstitucional pues violenta los principios del artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico tutelado, ya que la autoridad responsable no puede sancionar a NUAL con base en la capacidad económica de los partidos referidos.

En el mismo contexto, el actor argumenta que la determinación de la autoridad responsable de sancionar a NUAL con el ciento cincuenta por ciento (150 %) sobre el monto supuestamente involucrado también carece de legalidad y constitucionalidad, virtud por la cual se viola el principio *nulla poena sine lege*, tan es así que la responsable en ningún momento justifica legalmente la imposición de ese porcentaje.

Lo anterior, perjudica al actor debido a que lo priva del derecho a recibir la totalidad de financiamiento que conforme a derecho le corresponde, sin que se hayan cumplido las formalidades esenciales del procedimiento, en específico porque no se acreditó con elementos probatorios que NUAL efectivamente haya erogado recursos económicos para el pago a sus representantes generales y de casilla.

Adicionalmente, se vulnera el principio de objetividad debido a que las apreciaciones y criterios de la responsable no se sujetan a las circunstancias actuales de los acontecimientos, se sujetan a interpretaciones subjetivas e inducidas de los hechos.

Decisión

A juicio de esta Sala Superior, los agravios expuestos por el actor se consideran **inoperantes** por tratarse de afirmaciones subjetivas y genéricas que no controvierten de fondo las consideraciones de la autoridad responsable para la determinación de la sanción impuesta a NUAL.

Como quedó acreditado en párrafos precedentes la autoridad responsable para la elaboración de la matriz de precios realizó un ejercicio razonable acorde lo establecido en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

Por lo que para la determinación del monto involucrado y la imposición de la sanción la autoridad responsable no consideró la capacidad económica de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y MORENA.

En el mismo contexto del análisis a la resolución recurrida se advierte que la autoridad responsable tomó en cuenta para la imposición de la sanción, lo elementos siguientes:

- El tipo de infracción (omisión)
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretaron los hechos, esto es:
 - ❖ Modo: omisión de registrar gastos de actividades de representantes generales y de casilla
 - ❖ Tiempo: proceso electoral ordinario local 2016-2017
 - ❖ Lugar: Estado de México
- La comisión culposa de la falta

- La trascendencia de las normas transgredidas
- Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta (certeza y transparencia en la rendición de cuentas)
- La singularidad de la falta acreditada
- La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (no se acreditó que NUAL fuera reincidente en la conducta imputada)
- El monto involucrado \$2,660,050.00 (dos millones seiscientos sesenta mil cincuenta pesos 00/100 M.N.).
- La calificación de la falta (grave ordinaria)
- La capacidad económica del ente infractor¹⁵

Adicionalmente, la autoridad responsable consideró que NUAL conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas.

Con base en lo anterior, la autoridad responsable determinó que la sanción a imponer era la correspondiente al ciento cincuenta por ciento (150 %) del monto involucrado, por lo que le impuso a NUAL la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General consistente en una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto

¹⁵ En la resolución se argumentó que NUAL con registro local en el Estado de México, cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción impuesta, ya que de conformidad con el Acuerdo IEEM/CG/37/2017 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en sesión extraordinaria celebrada el quince de febrero de dos mil diecisiete, asignó a NUAL financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2017, la cantidad de \$31,639,645.35 (treinta y un millones seiscientos treinta y nueve mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 35/100 M.N.).

SUP-RAP-702/2017

de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$3,990,075.00 (tres millones novecientos noventa mil setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

Bajo esta tesis, contrario a lo expuesto por el actor, la autoridad responsable no fue arbitraria en la imposición de la sanción pues justificó y fundó en la individualización de la sanción el monto a imponer; sanción que es proporcional a la falta cometida.

Consecuentemente, los elementos precedentes se ajustan a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General; así como el artículo 338 del Reglamento de Fiscalización.

Por ello, a juicio de esta Sala Superior, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer el porcentaje de la sanción fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral en las circunstancias del caso, y en la conducta del sujeto infractor.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

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

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

SUP-RAP-702/2017

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO