

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-705/2017

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

SECRETARIA: ADRIANA FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

COLABORARON: MARÍA FERNANDA ARRIBAS MARTÍN Y LUCÍA HERNÁNDEZ CHAMORRO

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

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

ÍNDICE

GLOSARIO	2
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES	4
III. ESTUDIO DE FONDO	5
A) Temáticas de la impugnación	5
B) Análisis de las temáticas	6
TEMA 1. Falta de publicación en el DOF del Reglamento de Fiscalización.	6
TEMA 2. El artículo 456, de la LGIPE no faculta al Consejo General a imponer el 150% como sanción económica.	8
TEMA 3. Indebida interpretación del artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización.	12
TEMA 4. Los alimentos de los representantes de casilla no deben contabilizarse como gastos de campaña.	16
TEMA 5. Comprobación de formatos.	17
TEMA 6. Determinación de costos no reportados (Matriz de precios).	20
TEMA 7. Incorrecta individualización de la sanción.	23
IV. RESUELVE	27

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

GLOSARIO

Comisión de Fiscalización:	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Comprobantes CRGC:	Comprobantes de Representación General y de Casilla.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución Federal:	Constitución Federal.
Dictamen Consolidado:	Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
Formatos CRGC:	Formatos de Comprobantes de Representación General y de Casilla.
IEEM:	Instituto Electoral del Estado de México.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
NA:	Partido Nueva Alianza.
PES:	Partido Encuentro Social.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Reglamento de Procedimientos:	Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización.
Resolución:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG445/2017 respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de México, dentro del expediente INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

I. Procedimiento de fiscalización.

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

mil diecisiete², el Consejo General emitió el Dictamen Consolidado y Resolución INE/CG310/2017 y INE/CG311/2017³, respectivamente.

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

3. Resolución del procedimiento oficioso. El cinco de octubre, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG445/2017 respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización⁴.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el trece de octubre, el PAN interpuso recurso de apelación.

2. Recepción y turno. El diecisiete siguiente, se recibió en la Sala Superior la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado; por lo que la Magistrada Presidenta de este Tribunal integró el expediente **SUP-RAP-705/2017**, y lo turnó a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

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

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

³ Respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

⁴ En el punto resolutivo segundo se determinó imponer al PAN una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$7,675,725.00 (siete millones seiscientos setenta y cinco mil setecientos veinticinco pesos 00/100 M.N.).

II. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES

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

B. Condiciones procesales.

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

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque el recurrente afirma que la resolución controvertida se le notificó el nueve de octubre⁶ y la demanda se presentó el trece siguiente, es decir, se presentó dentro del término legal para tales efectos⁷.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a

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

⁶ No obstante que en el expediente no obra la constancia de notificación en la referida fecha, la responsable, al momento de rendir su informe circunstanciado manifiesta que son ciertas las fechas señaladas por el actor en su escrito recursal.

⁷ De acuerdo al párrafo 1 del artículo 8 de la Ley de Medios.

través de su representante ante el Consejo General, calidad que le reconoce la responsable en su respectivo informe circunstanciado.⁸

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

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

III. ESTUDIO DE FONDO

A) Temáticas de la impugnación

De la lectura integral del escrito de demanda, se desprende que el instituto político apelante plantea las temáticas siguientes:

1. Falta de publicación en el DOF del Reglamento de Fiscalización.
2. El artículo 456, de la LGIPE no faculta al Consejo General a imponer el 150% como sanción económica.
3. Indebida interpretación del artículo 216 Bis, numeral 7, y 27, del Reglamento de Fiscalización.
4. Los alimentos de los representantes de casilla no deben contabilizarse como gastos de campaña.
5. Comprobación de formatos.
6. Determinación de costos no reportados (Matriz de precios)

⁸ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

7. Incorrecta individualización de la sanción.

B) Análisis de las temáticas

TEMA 1. Falta de publicación en el DOF del Reglamento de Fiscalización.

Planteamiento. El instituto político actor aduce que los artículos 127, y 216 bis, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización carecen de validez, ya que nunca entraron en vigencia, al no haber sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo INE/CG263/214, por el que expidió el citado Reglamento.

En consecuencia, a decir del recurrente, las multas y sanciones impuestas, derivadas de su aplicación, devienen ilegales.

Decisión y justificación.

No le asiste la razón al instituto político recurrente, porque ya ha sido criterio de esta Sala Superior que términos de vigencia del Reglamento y la publicación del mismo no dependen uno de otro, y que la omisión o retraso en la publicación, no genera efectos jurídicos de retraso en el inicio de la vigencia.

Además, debido al mecanismo de notificación automática, los integrantes del Consejo General del INE, entre ellos los representantes de los partidos políticos, tienen pleno conocimiento de los términos en que fue aprobado el instrumento reglamentario.

Al respecto, se tiene que el apelante, de manera indebida, sostiene que el citado Reglamento de Fiscalización no puede ser aplicado, derivado de sus vicios formales respecto a su entrada en vigencia, puesto que la determinación de actualización de infracciones y multas, a partir del contenido de una normativa que nunca se publicó oficialmente.

Lo inexacto de su apreciación radica en que esta Sala Superior ha sostenido que sí es posible advertir el pleno conocimiento por parte de todos los partidos políticos involucrados, de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, aprobadas mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017.

Los acuerdos mencionados en el párrafo anterior, aprobados el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis y el quince de marzo del año siguiente, respectivamente, ocurrieron durante la celebración de sesiones extraordinarias convocadas por el Secretario del Consejo General del INE.

En dicho proceso, se advirtió la participación, entre otros, de los partidos políticos quienes en virtud del proceso conocieron de forma inmediata las obligaciones a las que son sujetos, ya sea vía notificación automática o a través de la notificación de las modificaciones o engroses respectivos.⁹

En ambos acuerdos, en sus puntos resolutivos “Segundo” se especificó que las modificaciones aprobadas entrarían en vigor a partir del día siguiente a la aprobación de los citados instrumentos, por parte del Consejo General.

En ese sentido, esta Sala Superior ha distinguido que la entrada en vigor y la publicación de la norma, en el DOF son conceptos diferentes, que no deben ser confundidos por el recurrente y, sobre todo, que la vigencia no depende de la publicación.

En cuanto a la vigencia esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que la misma podrá ser determinada por parte del órgano generador de la misma, y tiene una relación directa con la temporalidad para el inicio de la aplicación de las disposiciones; mientras que la

⁹ El artículo 14 del Reglamento de Sesiones señala que en la convocatoria a sesiones se acompañarán íntegramente los documentos y anexos necesarios para el análisis de los puntos a tratarse en la sesión correspondiente, para que los integrantes del Consejo General cuenten con información suficiente y oportuna.

publicación está vinculada con una forma cierta de dar a conocer al resto de los sujetos que quedan vinculados, de cierta manera con el Reglamento, así como a la población en general, el contenido y alcance de éste.

En razón de lo expuesto, el agravio debe dese desestimarse.

Criterio similar fue sostenido por esta Sala Superior en el diverso expediente **SUP-RAP-203/2017**.

TEMA 2. El artículo 456, de la LGIPE no faculta al Consejo General a imponer el 150% como sanción económica.

Planteamiento. El instituto actor aduce que la responsable aplicó de manera inexacta e indebida lo previsto en el artículo 456, de la LGIPE, pues tal disposición en ninguna parte faculta al Consejo General del INE para imponer sanciones económicas equivalentes al 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado.

Aunado a ello, afirma que la autoridad no contrastó la conducta reprochada con la hipótesis contenida en la fracción II del artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral, que contiene los supuestos para el dictado e imposición de las sanciones económicas y sus parámetros.

Normativa aplicable.

El Derecho Administrativo Sancionador Electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado Mexicano, razón por la cual, le son aplicables los principios del Derecho Penal¹⁰.

¹⁰ Jurisprudencia 7/2005, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES"; consultable a páginas 643 (seiscientos cuarenta y tres) a 648 (seiscientos cuarenta y cuatro), de la "Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1 intitulado "Jurisprudencia", así como: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=7/2005&tpoBusqueda=S&sWord=7/2005>

En materia penal, el principio de tipicidad, se conoce mediante el aforismo “*nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*”, y consiste en la exigencia de considerar delitos solamente a las conductas descritas como tales en la ley, y de aplicar únicamente las sanciones previstas en la normatividad.

Dicho principio se ve reflejado en materia electoral puesto que uno de los supuestos del Régimen Administrativo Sancionador Electoral es la existencia del supuesto normativo vulnerado y de la sanción aplicable en caso de su transgresión, los cuales deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho infractor.

En otras palabras, para que exista una conducta infractora cometida por un sujeto obligado en materia electoral, debe existir una norma que le obligue a realizar la conducta que omitió realizar o la prohibición de la conducta que realizó; así como la sanción que resulte aplicable.

Respecto a la sanción que resulte aplicable en materia administrativa electoral, el inciso a) del párrafo 1 del artículo 456 de la LGIPE¹¹ establece que los partidos políticos podrán ser sancionados de acuerdo a un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser impuestas a los institutos políticos que hubieran incurrido en conductas infractoras.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional,

¹¹ Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”

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, la sanción no debe resultar desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar; en este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción.

Decisión y justificación.

El agravio es **infundado** por los motivos siguientes.

En la especie, como se aprecia de la resolución recurrida, la responsable analizó de manera pormenorizada la conducta que consideró infractora, y para proceder a la imposición de la sanción, tomo en cuenta:

- Que la falta fue calificada como GRAVE ORDINARIA.
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que se cometió la conducta.
- Que la conducta no fue reincidente.
- La singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.
- Que el monto involucrado asciende a \$5,117,150.00 (cinco millones ciento diecisiete mil ciento cincuenta pesos 00/100 M.N.).

Así, la responsable concluyó que la sanción prevista en la fracción III, del inciso a) del numeral 1 del artículo 456 de Ley Electoral, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde al partido político para el sostenimiento de sus

actividades ordinarias permanentes, era la idónea para incentivar al partido político actor a no incurrir nuevamente en la misma conducta infractora.

Esto es, contrario a lo afirmado por el actor, la sanción determinada por el Consejo General del INE sí está prevista en el catálogo de sanciones pues consistió en una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar el monto total de la sanción específicamente determinada.

Ahora bien, en cuanto a que la autoridad electoral no contrastó la conducta reprochada con la hipótesis contenida en la fracción II del artículo 456, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, el agravio es **infundado**.

Esto es así porque como se aprecia de la resolución recurrida, la responsable sí analizó de manera pormenorizada la conducta que consideró infractora, y para proceder a la imposición de la sanción, tomo en cuenta la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la no reincidencia de la falta, el monto involucrado y la singularidad de la falta.

En razón de lo anterior, concluyó que la sanción prevista en la fracción III, del inciso a) del numeral 1 del artículo 456 de LGIPE, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde al partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, era la idónea para incentivar al partido político actor a no incurrir nuevamente en la misma conducta infractora.

De lo expuesto se desprende que, del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, la autoridad determinó que la sanción aplicable fue la consistente en la reducción de ministraciones y no así la aplicación de una multa.

Además, afirmar lo contrario llevaría al absurdo de considerar que la autoridad se encuentra en la obligación de estudiar la totalidad de supuestos normativos que no son aplicables, en lugar de determinar, de manera fundada y motivada, las razones por las que una sanción es la específicamente aplicable a la conducta infractora en lo particular. De ahí lo **infundado** del motivo de disenso.

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.

TEMA 3. Indebida interpretación del artículo 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización.

Planteamiento. El apelante argumenta que la falta de presentación del formato “CRGC” no es suficiente para acreditar que el representante partidista fue pagado o se realizó una erogación por sus “servicios”; por ello, el actuar de la responsable vulneró principios de presunción de inocencia y de certeza jurídica.

Asimismo, afirma que la normatividad estatutaria del PAN establece que participar como “representante electoral incluyendo ante la casilla” es una obligación para mantener la calidad de militante y así poder ejercer sus derechos partidistas; por tanto, suponer que se contrataron servicios personales vulnera el principio de reserva de ley, al intervenir en asuntos internos del partido político.

Sobre esa base, afirma que la autoridad responsable no realizó adecuadamente los requerimientos para allegarse de información y que incumplió su obligación de obtener información cierta e indubitable, por lo que transgredió su derecho a una debida defensa.

Decisión y justificación.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**.

Ciertamente, el párrafo 7 del artículo 216 Bis¹² del Reglamento de Fiscalización establece que si un partido político omite presentar el Formato "CRGC", la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un ingreso 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 Formato "CRGC", que comprueba, en su caso, la gratuidad de los servicios prestados por los representantes generales y de casilla, se presume como un egreso para el pago de dichos servicios que no fue reportado por el partido político a la autoridad fiscalizadora electoral.

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, contrario a lo afirmado por el actor, al ser una presunción *iuris tantum*, la falta de presentación del formato "CRGC", sí es suficiente para acreditar que los representantes partidistas generales y de campaña fueron pagados o que se realizaron erogaciones por sus servicios, pues dicho formato es la prueba prevista en la normatividad que comprueba la inexistencia de tales gastos.

¹² **Artículo 216 Bis, Reglamento de Fiscalización. Gastos del día de la Jornada Electoral...**
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.

En cuanto a la supuesta vulneración 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 del Reglamento de Fiscalización.

Esto es así pues la disposición en comento parte de un hecho cierto: la participación de los representantes generales y de campaña a favor de un partido político, necesariamente implica, o bien un egreso del instituto político por el pago de los servicios, o bien el beneficio que obtiene por los servicios gratuitamente recibidos.

En otras palabras, no existe vulneración alguna al principio de presunción de inocencia pues la responsable no supuso *per se* la culpabilidad del partido político, sino que aplicó la disposición específica del Reglamento de Fiscalización cuya hipótesis normativa parte del conocimiento del beneficio obtenido por el partido político, consistente en los servicios de sus representantes el día de la jornada electoral.

No es posible ignorar que el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, indica expresamente que el medio probatorio para acreditar, en su caso, la gratuidad, de los servicios recibidos de los representantes generales y de casilla, es la presentación de los Formatos "CRGC".

En consecuencia, esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**.

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. Asimismo, en: http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=21/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia_21/2013

Por otra parte, el apelante afirma que la normatividad interna del PAN establece que participar como “representante electoral incluyendo ante la casilla” es una obligación de los militantes, por ello, al presumir la contratación de servicios de los representantes de casilla, el párrafo 7 del artículo 216 Bis, se vulnera el principio de reserva de ley, pues interviene en la vida interna del partido político.

Contrario a lo aseverado por el apelante, el artículo 216 Bis regula los gastos de la jornada electoral y la manera en la que deberán ser reportados y comprobados ante la autoridad fiscalizadora electoral, sin que implique intervención alguna en los asuntos internos de los partidos políticos.

En consecuencia, independientemente de que exista o no la obligación estatutaria de los militantes del PAN de participar como representantes del instituto político en la jornada electoral, el partido político está obligado a reportar los gastos relativos a la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla.

Consecuentemente, no existe intervención indebida en la vida y organización interna del partido político apelante.

En cuanto a que la responsable no se allegó adecuadamente de información, violando con ello este derecho fundamental de los sujetos fiscalizados a subsanar, aclarar o corregir los errores en que hubieran podido incurrir, y en cuanto a que no obtuvo información cierta e indubitable, por lo que supuestamente transgredió el derecho del actor a una debida defensa, el agravio deviene **inoperante**, pues tales alegaciones no controvierten de manera alguna la actuación de la responsable respecto a la resolución INE/CG445/2017.

Esto es así, porque del análisis realizado sobre la resolución impugnada, este órgano jurisdiccional aprecia que la responsable realizó diversas diligencias para obtener la totalidad de Formatos “CRGC”; asimismo, que de las conclusiones que obtuvo, en términos de la metodología que detalló, emplazó al partido político actor y valoró

tanto su respuesta como los Formatos "CRGC" que presentó y, posteriormente, procedió a la individualización de la falta y a la imposición de la sanción.

Así, en tanto el actor hace alegaciones genéricas respecto a las que no cabe pronunciamiento ulterior, el agravio deviene **inoperante**.

TEMA 4. Los alimentos de los representantes de casilla no deben contabilizarse como gastos de campaña.

Planteamiento. El partido actor aduce que la responsable, de manera incorrecta, hace un señalamiento de supuestos gastos de alimentos, que no fueron reportados, en términos del párrafo 2 del artículo 216 Bis.

A su juicio, para que el gasto se acumule al tope de gastos de campaña, se requiere que esté vinculado a una actividad proselitista del candidato, como podría ser mítines, eventos masivos, convivios con la militancia y/o simpatizantes, reuniones de trabajo o cualquiera de carácter proselitista.

De ese modo, tratándose de alimentos, no resulta dable contabilizar o presumir como gasto de campaña cualquier erogación efectuada por este concepto.

Decisión y justificación.

Esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso., porque el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización claramente establece 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.

En tal virtud, ya que el gasto de alimentos es el relativo al vinculado con la actividad de los representantes generales y de campaña, la normatividad aplicable es la específica, es decir, la prevista en el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.

De ahí que no le asista la razón al apelante cuando, de manera incorrecta, pretende que no se contabilice determinado gasto siendo que la propia normativa así lo indica.

TEMA 5. Comprobación de formatos.

Planteamiento. El PAN aduce que la autoridad responsable determinó sancionarlo en atención a que consideró que incumplió con la obligación de reportar las erogaciones realizadas con motivo de la remuneración que se realice a favor de los representantes generales o de casilla, el día de la jornada electoral, al no entregar en tiempo y forma 7,852 formatos CRGC.

Sin embargo, menciona diversos requerimientos mediante los cuales afirma haber dado cabal cumplimiento a sus obligaciones relacionadas con las entregas de formatos CRGC, actuaciones que se encuentran plenamente demostradas en autos del expediente correspondiente.

Lo anterior, estima, hace evidente que no existe certeza en las actuaciones de la autoridad responsable, emitiendo una resolución incongruente y carente de exhaustividad al no haber analizado de manera completa las constancias que obran en el expediente.

Decisión y justificación.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **inoperante**.

Como se desprende de las constancias que integran el expediente, el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, la autoridad administrativa electoral inició el procedimiento oficioso que concluyó con la resolución impugnada, cuyo objetivo fue realizar una revisión homogénea y

ordenada sobre la totalidad de los formatos CRGC entregados por los partidos políticos y por la Unidad Técnica.

Dentro del expediente INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX, obran las actas relativas a la entrega de los formatos CRGC, en las que consta la realización de diversos actos realizados por el INE para la recopilación de dicha documentación.

Tales actas son las que enseguida se enuncian:

- **Documentación entregada por el actor a la UTF.**
 - Acta entrega-recepción del veintiocho de junio de dos mil diecisiete, derivada de la verificación notificada mediante oficio INE/UTF/DA-L/10765/17, en la que se hace constar la entrega de aproximadamente 20,000 formatos CRGC.
 - Acta entrega-recepción del veintiocho de junio de dos mil diecisiete, derivada de la verificación notificada mediante oficio INE/UTF/DA-L/10765/17, en la que se hace constar la entrega de aproximadamente 16,600 formatos CRGC.
- **Entregadas por la Unidad Técnica.**
 - Acta circunstancia INE/DS/OE/CIRC/373/2017 del dieciocho de julio de dos mil diecisiete que hace constar la entrega, entre otras, de dos cajas (identificadas como 7 y 8) con la documentación relativa al Estado de México, que el PAN entregó a la UTF.
 - Acta circunstancia INE/JLE/MEX/OE/CIRC/4/2017 del dieciocho de julio de dos mil diecisiete que hace constar la entrega, entre otras, de cinco cajas con la documentación entregada por el PAN, que contienen combinados formatos CRGC originales con firmas autógrafas y copias simples de credenciales para votar con fotografía, de acuerdo a lo siguiente:

Número de Caja	Número de fojas
Caja 1	3252
Caja 2	1661
Caja 3	3592

Número de Caja	Número de fojas
Caja 4	4305
Caja 5	3790

- Acta circunstancia INE/DS/OE/OC/366/2017 del dieciocho de julio de dos mil diecisiete que hace constar la entrega de 1,566 formatos CRGC, así como 1566 copias simples de diversas credenciales para votar con fotografía.

Como resultado de la verificación de los formatos CRGC, el INE determinó un total de 36,636 representantes del PAN en el Estado de México¹⁴.

Al respecto, como consta en el oficio INE/UTF/DA-L/1329/17, el Titular de la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros informó, entre otras cosas, que los formatos CRGC no presentados por el ahora actor, o que carecen de firma, fueron:

PARTIDO POLÍTICO	REPRESENTANTE DE CASILLA	REPRESENTANTES GENERALES	TOTAL
Partido Acción Nacional	8792	288	9080

Posteriormente, a través del diverso INE/UTF/DRN/13135/2017¹⁵, la ahora responsable emplazó al PAN, en los términos siguientes: *“En este sentido, del análisis a los elementos que obran en el expediente de mérito, puede colegirse de forma presuntiva que el Partido Acción Nacional, no reportó un total de 9080 formatos por concepto de gasto destinado a representantes generales y de casilla de los partidos políticos y coaliciones durante la Jornada Electoral del pasado cuatro de junio de dos mil diecisiete, tal como se muestra en el cuadro siguiente:*

PARTIDO POLÍTICO	REPRESENTANTE DE CASILLA	REPRESENTANTES GENERALES	TOTAL
Partido Acción Nacional	8792	288	9080

¹⁴ Ello consta en el oficio INE/DERFE/1034/2017 dirigido del Director Ejecutivo del Registro Federal Electoral al Secretario Ejecutivo del INE, que obra en la página 102 del expediente SUP-RAP-686/2017; la información de tal oficio consta en la página 29 de la resolución impugnada.

¹⁵ Dicho oficio hace referencia a un disco compacto anexo en el que la autoridad identificó de manera individual cada uno de los 9080 indicados.

(...)”.

Finalmente, el ahora actor indicó a la responsable dentro de su respuesta al emplazamiento, anexar a su escrito copia simple de 1279 formatos CRGC.

Consecuencia de todo lo expuesto, el motivo de inconformidad se considera **inoperante** puesto que el apelante afirma que la responsable no tomó en cuenta la documentación que presentó antes y después del emplazamiento, empero, de las constancias que integran el expediente analizado se aprecia que la determinación del total de formatos CRGC efectivamente presentados, así como la relativa a aquellos que no contenían firma, fueron tomadas por la responsable a partir del cúmulo de formatos CRGC presentados por el propio partido político.

Asimismo, de la respuesta al emplazamiento es posible verificar que el propio partido actor reconoció expresamente haber presentado un número inferior a los 1,500 formatos CRGC que alegó en su demanda.

Ahora bien, puesto de la lectura a la demanda no se advierte concretamente señalamiento alguno que permita identificar aquellos formatos CRGC que supuestamente fueron presentados por el apelante y que no fueron tomados en cuenta por la responsable¹⁶, elemento que serviría de base para su análisis, el agravio deviene **inoperante**.

TEMA 6. Determinación de costos no reportados (Matriz de precios).

Planteamiento. El partido recurrente aduce que la autoridad electoral, de manera arbitraria, calculó el valor de los gastos no reportados, ignorando las propias normas previstas en el Reglamento de Fiscalización, y sin contar con los elementos objetivos y ciertos para la elaboración de una matriz de precios.

¹⁶ De igual manera, la resolución contiene un anexo en el que la autoridad identificó de manera individual cada uno de los 7,852 por los que determinó al ahora actor.

De ahí que alegue que la determinación de los costos relativos a los representantes de casilla y generales se realizó de manera incorrecta.

Enseguida, de un supuesto “análisis” efectuado por el propio PAN, de la metodología de la matriz de costos realizada por la responsable, afirma que ésta en ningún momento refiere cuáles son las entidades federativas en las cuales se basó para elaborarla.

En el mismo sentido aduce que la autoridad administrativa electoral actuó de manera arbitraria al establecer como costo promedio de cada uno de los representantes generales la cantidad de \$700.00 (setecientos pesos).

A juicio del actor, el valor determinado del costo de representantes de casilla y representantes generales el día de la jornada electoral fue obtenido de manera ilegal.

Decisión y justificación.

Los motivos de disenso son **inoperantes** como enseguida se explica.

En primer término, se advierte que el instituto político recurrente sólo se limita a señalar de manera genérica y dogmática, que la autoridad administrativa electoral actuó de manera arbitraria y que calculó de una manera incorrecta el valor de los gastos no reportados, cuando se advierte que la responsable sí expuso con precisión los elementos que consideró al desarrollar la matriz de precios.

Esto, porque, como se observa del acto reclamado, la autoridad identificó en el apartado denominado “D1”, la metodología para construir la matriz de precios a fin de determinar los egresos no reportados de los recibos de representantes generales y de casilla.

Al efecto señaló que emplearía como insumos la base de datos de la captura de los formatos RCG y RC entregados por el sujeto obligado.

Enseguida precisó la metodología para la determinación de los costos tanto de los Representantes de Casilla¹⁷, como de los Representantes Generales y determinó el siguiente costo de cada uno de los recibos no reportados:

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

Al respecto, la responsable aclaró que los montos se determinaron con base en la matriz de precios en la cual se incluyeron los montos de todos los recibos de representantes de casilla y generales validados por la DERFE¹⁸, y su frecuencia, para determinar un promedio por cada tipo de recibo.

No obstante lo anterior, en el denominado “Apartado A. Partido Acción Nacional”, en la calificación de la falta, la responsable claramente estableció que la conducta sancionada implicaba una vulneración directa a la obligación establecida en el Reglamento de Fiscalización; de ahí que al tratarse de un egreso no reportado procediera a aplicar la matriz de precios establecida en el artículo 27 del citado Reglamento.

Enseguida, en el apartado denominado “A2. Cuantificación del beneficio obtenido por cada partido político, por la conducta infractora de la

¹⁷ Determinación de costos de los Representantes de casilla.

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

Se observó que había una gran dispersión en los montos que cada partido erogó por concepto de representante de casilla. A fin de cuidar que el valor determinado por la autoridad para ese gasto fuera razonable se procedió a calcular el promedio ponderado de los gastos de cada partido. El promedio ponderado más alto por entidad es el que se usa como referencia para determinar el costo de cada representante de casilla. El mismo método se aplicará para el caso de los representantes generales.

2. Posteriormente 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. Una vez determinados los costos promedio para efectos de la cuantificación de gastos no reportados (de las casillas en las cuales se identificó a algún representante que firmó al menos un acta el día de la Jornada Electoral y que no presentó formato o que lo presentó sin firma), se tomó el costo más alto de la entidad.

En este caso el costo más alto fue el de \$650.00, por lo que fue el que se consideró para la determinación de gastos no reportados.”

¹⁸ DERFE.- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

normativa electoral”, con base en la matriz de precios, se aclara que se determinó un costo por cada representante de casilla y general.

En conclusión, en la resolución consta que la autoridad precisó puntualmente la serie de pasos que siguió para desarrollar el procedimiento y el PAN sólo afirma genéricamente que no lo hizo, por lo cual, su planteamiento es **inoperante**.

De igual manera resulta **inoperante** lo alegado sobre la forma en la que la responsable consideró el ámbito geográfico.

Esto porque en el alegato el PAN únicamente expresa que la responsable no hizo referencia a las entidades federativas en la cuales se basó a fin de obtener la matriz de precios, siendo que en el “Anexo X-Matriz” se señala claramente que la matriz de precios se trata del Estado de México.

En segundo lugar, porque en el apartado denominado “D1” de la resolución controvertida, donde se define la metodología para construir la matriz de precios a fin de determinar los egresos no reportados de los recibos de representantes generales y de casilla, claramente se indica que se tomaron los costos “más altos de la entidad” y, como la resolución versa únicamente sobre el Estado de México, entonces es claro que se trata de dicha entidad federativa.

Además, la resolución del procedimiento oficioso en materia de fiscalización se refiere exclusivamente a la investigación en el marco del proceso electoral local ocurrido en el Estado de México. De ahí que no quepa lugar a dudas que la única entidad federativa que fue considerada para efecto de elaboración la citada matriz fue el propio Estado en comento.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior en los recursos de apelación **SUP-RAP-207/2017** y **SUP-RAP-228/2017**.

TEMA 7. Incorrecta individualización de la sanción.

Planteamiento. El partido actor refiere que la responsable se apartó de los principios de legalidad, estricto derecho y presunción de inocencia, ya que sin ocuparse a cabalidad del análisis de la documentación que le fue aportada, sin fundamento ni motivo legal alguno, tuvo por acreditada la infracción con base en simples conjeturas.

Aunado a lo anterior, el instituto político accionante aduce que la autoridad responsable considera que la falta es “grave ordinaria”, basando su determinación en aspectos genéricos y sin tomar en cuenta la documentación que le fue entregada, lo cual lo coloca en un estado de indefensión.

Al respecto aduce, que el actuar de la responsable es incorrecto pues la infracción que se le atribuye debió calificarse como leve.

Decisión y justificación.

El agravio es **inoperante**, como se explica a continuación.

La responsable consideró lo siguiente:

-El PAN 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.

Por tanto, resolvió que toda vez que no presentó la documentación que acreditara las erogaciones relacionadas con las actividades desarrolladas por los representantes generales o de casilla acreditados, es responsable de la conducta establecida en el artículo **216, Bis numeral 7 del Reglamento de Fiscalización.**

Enseguida procedió a individualizar la sanción y concluyó que:

-**El tipo de infracción** consistía en que el sujeto obligado omitió registrar los gastos relacionados con las actividades de los

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

Ello es así, porque la falta corresponde a una omisión del sujeto obligado toda vez que no presentó la totalidad de los Comprobantes de Representación General o de Casilla "CRGC" relativas a las actividades de los representantes generales o de casilla acreditados por el ente político en la jornada electoral, existiendo una diferencia entre los representantes acreditados y los comprobantes presentados.

Su conducta incumplió con lo dispuesto en los **artículos 127 con relación al 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización.**

-Por cuanto hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** en que se concretizó la infracción, la responsable tuvo que el PAN omitió registrar los gastos relacionados con las actividades de los representantes generales y de casilla por un importe de \$5,117,150.00¹⁹; la irregularidad atribuida surgió durante el proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

-Asimismo, se tuvo que la **comisión de la falta fue culposa.**

-Tocante a la **trascendencia de las normas transgredidas**, se consideró que el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en los **artículos 127 con relación al 216 Bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización.**

Lo anterior porque el pago por concepto de actividades desarrolladas por los representantes generales y de casilla 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

¹⁹ Cantidad correspondiente a: cinco millones ciento diecisiete mil ciento cincuenta pesos 00/100 M.N.

levantamiento de cuestionarios o posteriores a la jornada con la verificación de los comprobantes correspondientes.

Al respecto, la responsable señaló que el **numeral 2 del artículo 216 Bis del reglamento** referido, señala como gastos relacionados con las actividades de los representantes generales y de casilla:

- *La remuneración o apoyo económico;
- *Alimentos;
- *Transporte, y
- *Cualquier otro vinculado con las actividades propias de la jornada electoral

De ahí que, al tener que la conducta sancionada se encuentra vinculada a la omisión de presentar los comprobantes en comento, se procediera a la aplicación de la matriz de precios establecida en el artículo **27 del multicitado Reglamento**.

-En lo relativo a los **valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta**, la responsable tuvo que la irregularidad acreditada se traducía en una falta de fondo que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado.

-Respecto a la **singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**, se resolvió que existe singularidad en la falta al vulnerarse la certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados.

-Por cuanto a la posible **reincidencia** del actuar del instituto político apelante, se determinó que el sujeto obligado no era reincidente.

De ahí que se calificara la falta como **grave ordinaria**, con base en los preceptos legales citados y los trasuntos motivos.

Consecuentemente, puesto que en la resolución consta que la autoridad precisó puntualmente los elementos que utilizó para determinar la gravedad de la conducta, y el actor se limita a afirmar genéricamente que no lo hizo, su planteamiento deviene **inoperante**.

Ahora bien, lo **inoperante** del motivo de disenso radica en el instituto político apelante aduce de manera vaga y genérica que la autoridad administrativa electoral tuvo por acreditada la infracción con base en lo que denomina “simples conjeturas”, sin ser clara en señalar a cuáles se refiere.

Asimismo, pretende hacer creer a este órgano jurisdiccional que la responsable calificó la falta como grave ordinaria, “basando su determinación en aspectos genéricos”; sin embargo, esta Sala Superior no advierte a cuáles aspectos supuestamente hace referencia ya que no es clara en señalarlos.

Esto es, la inoperancia deriva de que el instituto apelante no especifica un solo caso para identificar de manera concreta su planteamiento.

De ahí que lo planteado deba desestimarse.

Por tanto, ante lo infundado e inoperante de los motivos de disenso se confirma, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, se:

IV. RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

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

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

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