



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-41/2019

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE
VÁZQUEZ OROZCO

Monterrey, Nuevo León, a seis de agosto de dos mil diecinueve.

Sentencia definitiva que **confirma**, en la materia de impugnación, la resolución INE/CG332/2019 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la cual sancionó al Partido Verde Ecologista de México por irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de candidaturas a presidencias municipales de Aguascalientes, correspondientes al proceso electoral local 2018-2019; lo anterior, porque: **a)** la participación gratuita de representantes generales y de casilla en jornada electoral debe registrarse en un tipo de archivo específico; **b)** es correcta la metodología empleada por la autoridad para elaborar la matriz de precios; **c)** se analizó exhaustivamente la documentación presentada por el recurrente para comprobar gastos de espectaculares; y **d)** no existió duplicidad de sanciones por una misma falta o conducta.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	2
2. COMPETENCIA	3
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO.....	4
4.1. Materia de la controversia	4
4.1.1. Resolución impugnada.....	4
4.1.2. Planteamiento ante esta Sala	4
4.1.3. Cuestión a resolver.....	5
4.2. Decisión general.....	6
4.3. Justificación de la decisión en relación a la participación de representantes generales y de casilla [conclusión 5_C6_P1]	7
4.3.1. Marco normativo.....	7
4.3.2. Caso concreto.....	10
4.3.2.1. Los <i>Lineamientos</i> sí prevén que los recibos de gratuidad de representantes se presenten en un tipo o formato de archivo específico	10

4.3.2.2.	Justificación de la decisión en cuanto a la legalidad de la matriz de precios de jornada electoral	15
4.3.2.2.1.	Marco normativo	15
4.3.2.2.2.	La matriz de precios de jornada electoral se elaboró conforme a la metodología prevista en los <i>Lineamientos</i>	16
4.4.	Justificación de la decisión en cuanto a la comprobación de gastos de propaganda colocada en vía pública [conclusión 5_E1_P1]	18
4.4.1.	Caso concreto	18
4.4.1.1.	El Consejo General del <i>INE</i> fue exhaustivo al analizar la documentación presentada en <i>SIF</i>	18
4.4.1.2.	No se impuso una doble sanción	19
5.	RESOLUTIVO	21

GLOSARIO

Comprobante	Comprobante de Representación General o de Casilla
CRGC:	
INE:	Instituto Nacional Electoral
Lineamientos:	Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla, aprobados por acuerdo INE/CG215/2019
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
Reglamento:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
Sistema de Registro:	Sistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes, Generales y ante Mesa Directiva de Casilla
Subsistema de Registro:	Apartado del Sistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes, Generales y ante Mesa Directiva de Casilla

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas que se citan corresponden a dos mil diecinueve, salvo distinta precisión.

1.1. Proceso electoral 2018–2019. El diez de octubre de dos mil dieciocho, inició el proceso electoral local para renovar integrantes de los ayuntamientos del Estado de Aguascalientes.



1.2. Etapa de campaña. Del quince de abril al veintinueve de mayo, transcurrió la etapa de campaña electoral para elegir los referidos cargos¹.

1.3. Informes de campaña. El uno de junio concluyó el plazo para que los partidos políticos presentaran a la Unidad Técnica de Fiscalización del *INE*, informes y documentación comprobatoria de ingresos y gastos de campaña de sus candidaturas.

1.4. Dictamen consolidado y resolución impugnada. El ocho de julio, el Consejo General del *INE* aprobó la resolución *INE/CG332/2019*, en la cual sancionó al *PVEM* por irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de sus candidaturas a presidencias municipales, correspondientes al proceso electoral local ordinario en el Estado de Aguascalientes.

1.5. Recurso de apelación. Inconforme con las sanciones impuestas, el doce de julio, el *PVEM* presentó recurso de apelación.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para resolver este caso, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra una resolución del Consejo General del *INE* que impuso diversas sanciones al *PVEM*, derivado de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de sus candidaturas a presidencias municipales de ayuntamientos del Estado de Aguascalientes, entidad en la cual esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 189, fracción XVII, 195, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el 44 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, y el acuerdo de presidencia de Sala Superior dictado en el cuaderno de antecedentes 130/2019², por el cual determina que esta Sala Regional es competente para resolver este asunto.

3. PROCEDENCIA

El presente recurso es procedente, al reunir los requisitos de los artículos 8, 9, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de

¹ Para ayuntamientos con más de cuarenta mil habitantes, la etapa de campaña inició el quince de abril; en tanto que, para aquellos con menos de cuarenta mil habitantes, comenzó el treinta de ese mes.

² Visible a foja 002 del expediente.

Impugnación en Materia Electoral, conforme lo razonado en el auto de admisión de veinticinco de julio³.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

4.1.1. Resolución impugnada

El *PVEM* controvierte la **resolución INE/CG332/2019**, en la cual el Consejo General del *INE* le impuso diversas sanciones con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de sus candidaturas a presidencias municipales, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2018-2019 en el Estado de Aguascalientes.

Concretamente, la autoridad fiscalizadora sancionó al partido con la **reducción del 25% veinticinco por ciento de la ministración mensual** que le corresponde por financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad involucrada que se precisa en cada una de las **conclusiones** siguientes:

4

- **Conclusión 5_C6_P1**, omitir presentar recibos de gratuidad de representantes generales o de casilla, correspondientes a gastos de jornada electoral por \$718,000.00 setecientos dieciocho mil pesos 00/100 M.N.
- **Conclusión 5-E1-P1**, omitir reportar en *SIF* egresos por pinta de 36 treinta y seis bardas; por renta de 1 una cartelera, 15 quince espectaculares o panorámicos, 2 dos vinilonas y 1 un parabús, por \$383,302.65 trescientos ochenta y tres mil trescientos dos pesos 65/100 M.N.
- **Conclusión 5_C13_P1**, exceder el tope de gastos de campaña por \$27,747.47 veintisiete mil setecientos cuarenta y siete pesos 47/100 M.N.

Las **faltas** se consideraron sustanciales o de fondo y se calificaron como **graves ordinarias**.

4.1.2. Planteamiento ante esta Sala

Inconforme, el *PVEM* expresa los siguientes **agravios**:

- **Respecto de la conclusión 5_C6_P1:**

³ Que obra a fojas 065 y 066 del expediente.



- **Falta de exhaustividad** en el análisis de recibos de gratuidad de representantes generales y de casilla presentados en archivo en formato de lectura *pdf* en el *Sistema de Registro*.
- **Incorrecta interpretación de los *Lineamientos***, al exigir el Consejo General del *INE* el formalismo de que los recibos se encuentren en archivo de imagen en formato *.jpg*, cuando esta obligación no está prevista.
- **Incumplimiento de las obligaciones de fiscalización**, al no comunicarle la autoridad que los recibos presentados se encontraban en un *formato no válido* [distinto al archivo de imagen en formato *.jpg*]; y el *Sistema de Registro* tampoco proporciona esa información.
- **Indebida calificación de faltas** como sustanciales, cuando se trata de faltas formales.
- **Incorrecta elaboración de la matriz de precios de la jornada electoral**.
- **Ausencia de un ejercicio de ponderación** del derecho de votar y ser votado, pues la exigencia de presentar recibos en archivo de imagen en formato *.jpg* tuvo por consecuencia que en la conclusión 5_C13_P1 se determinara el rebase de tope de gastos de campaña en la elección municipal de Cosío, Aguascalientes.

➤ **Respecto de la conclusión 5_E1_P1:**

- **Falta de exhaustividad** al no analizarse las pólizas señaladas en respuesta al oficio de errores y omisiones, como tampoco la relación de espectaculares presentada en *SIF*.
- **Imposición indebida de una doble sanción** por omitir presentar hoja membretada para comprobar gastos de propaganda.

➤ **Respecto de la conclusión 5_C13_P1:**

- Solicita se disminuya la cantidad de **rebase** de tope de gastos de campaña de la elección municipal de Cosío, Aguascalientes, porque contrario a lo decidido por la autoridad, no se acreditaron las faltas observadas en las conclusiones 5_C6_P1 y 5_E1_P1.

4.1.3. Cuestión a resolver

Los agravios se analizarán en el orden expuesto y se dará respuesta a los siguientes **puntos de decisión**:

- **En cuanto a la conclusión 5_C6_P1, se determinará:**

- a) Si fue correcto o no que se considerara como gasto no reportado la falta de presentación de recibos de gratuidad en archivo de imagen en formato *.jpg*.
- b) En caso de ser así, se definirá si se encuentra ajustada a Derecho o no la cuantificación del gasto por pago de servicios de representación general o de casilla.

- **En cuanto a la conclusión 5_E1_P1**

- a) Si la autoridad fiscalizadora fue o no exhaustiva en el análisis de la documentación del *SIF* para comprobar gastos de propaganda colocada en vía pública.
- b) Si se impuso una doble sanción por una misma irregularidad.

4.2. Decisión general

Se confirma la resolución impugnada por resultar **infundados** los agravios relacionados con gastos de representantes partidistas en la jornada electoral [conclusión 5_C6_P1], pues los *Lineamientos* sí prevén que los recibos para acreditar la participación gratuita y desinteresada de representantes deben presentarse en un archivo en formato específico [archivo de imagen en formato *.jpg*], indispensable para su identificación en el *Sistema de Representantes*.

Este requisito no se cumplió; de ahí que, como prevé la norma, fuese procedente considerar que la actividad de dichos representantes fue onerosa, lo cual generó que el partido recurrente incurriera en una falta sustancial, omitir reportar el pago de esos servicios, los cuales se cuantificaron conforme al procedimiento establecido en el *Reglamento* y en los *Lineamientos* para la elaboración de la matriz de precios de jornada electoral.

También es **infundada** la falta de exhaustividad en el análisis de la documentación presentada en *SIF* por el *PVEM* para acreditar gastos de propaganda electoral colocada en vía publicada [en la conclusión 5_E1_P1].

Descartándose, en un último aspecto, que se haya impuesto una doble sanción, pues el apelante partió de una premisa inexacta en cuanto a la duplicidad de las conductas observadas.

En esas circunstancias, desestimados los agravios, procede **dejar intocada la conclusión 5_C13_P1** en la que se determinó el rebase de tope de gastos de campaña en la elección municipal de Cosío, Aguascalientes.



4.3. Justificación de la decisión en relación a la participación de representantes generales y de casilla [conclusión 5_C6_P1]

4.3.1. Marco normativo

➤ Modalidad de participación de representantes generales y de casilla

La finalidad de los representantes generales y de casilla se vincula con cuidar que se mantengan los votos obtenidos a favor del partido político que representan; su función, en términos generales, es de vigilancia respecto de la correcta recepción, escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos a favor del instituto político que los designó⁴.

Ante la presencia de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes en casillas durante la jornada electoral, existe la presunción de erogación de recursos por su actuación⁵, gastos que de conformidad con el artículo 199, párrafo 7, en relación con el 216 Bis del *Reglamento* suman a los gastos de campaña y, por ello, deben ser considerados para efecto de determinar si existió o no rebase.

Por ello, los referidos sujetos obligados –partidos políticos y candidaturas independientes– tienen la obligación de reportar los gastos de apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro vinculado a las actividades de vigilancia a cargo de sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, como lo prevé el párrafo 2 del numeral 216 Bis.

El citado precepto dispone en sus párrafos 4 y 6 que el registro de los gastos realizados el día de la jornada electoral y el envío de la documentación soporte se realizará en *SIF* mediante el *comprobante CRGC*, atendiendo a lo establecido en los lineamientos que para ese efecto emita el Consejo General del *INE*.

En cumplimiento a este mandato, el *INE* dictó el acuerdo *INE/CG215/2019* que aprobó los *Lineamientos*, con la finalidad de establecer los requisitos y el procedimiento que los partidos políticos y candidaturas independientes debían atender para **reportar los gastos de representantes o la gratuidad de su actividad**.

⁴ Similar criterio se sostuvo al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-687/2017 y SUP-RAP-51/2018.

⁵ De conformidad con el artículo 216 Bis, párrafo 2, del *Reglamento*, el único gasto que pueden realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la jornada electoral es el erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada electoral.

A partir de ese acuerdo, la autoridad implementó mecanismos de reporte que permitieron dejar de considerar como aportación en especie, la gratuidad de los servicios de representantes generales o de casilla el día de la jornada electoral; en otras palabras, en ese acuerdo se estableció que **no se consideraría como gasto la participación gratuita y desinteresada** de personas que no recibieran honorarios o pago por ser representantes partidistas.

➤ **Registro de representantes**

Como lo prevé el artículo primero de los *Lineamientos*, los sujetos obligados –partidos políticos y candidaturas independientes– deben informar a la autoridad fiscalizadora a través del *Sistema de Registro*, la forma de participación de sus representantes –si es onerosa o gratuita–, atendiendo a los mecanismos, reglas y plazos establecidos en el Modelo de Operación⁶.

El párrafo 6 de dicho precepto prevé que, en caso de no indicarse la modalidad de participación de los representantes, se considera que reciben apoyo económico.

8

También que, para informar a la autoridad sobre la **gratuidad** de la actividad, los sujetos obligados deben **invariablemente** utilizar el *Subsistema de Registro*; y en caso de que los servicios sean **onerosos**, su comprobación debe efectuarse en *SIF*.

➤ **Comprobación de gratuidad de la participación de representantes**

De conformidad con el artículo primero, párrafo 7, de los *Lineamientos*, los partidos políticos nacionales con acreditación local deben comprobar a nivel distrital en el *Sistema de Registro*, la gratuidad de las actividades que realicen los representantes el día de la jornada electoral.

En cuanto al **registro de representantes reportados como gratuitos**, el artículo segundo, párrafo 2, de los *Lineamientos* señala que el Subsistema de Registro genera el *comprobante CRGC* que contiene su nombre, clave de elector, el sujeto obligado al que representan, el **código QR**⁷ que permite su pronta identificación y la **leyenda que señala expresamente que realiza actividades de forma gratuita y desinteresada.**

⁶ Modelo para la operación del Sistema de Registro de Representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes para los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019 y para el proceso electoral extraordinario en el Estado de Puebla 2019, así como para los procesos extraordinarios que deriven del mismo, aprobados por acuerdo INE/CG73/2019.

⁷ De acuerdo con el artículo primero, párrafo 3, inciso a), de los *Lineamientos*, es la representación gráfica que almacena información en una matriz de puntos y que permite su lectura fácilmente a través de medios digitales.



Para acreditar que, en efecto, los representantes no recibieron apoyo económico por su participación en la jornada electoral, dicho precepto establece en los párrafos 4 a 6, que los responsables del registro de los sujetos obligados en cada Junta Ejecutiva Distrital del *INE* **deben recabar en el *comprobante CRGC* que genere el *Subsistema de Registro*, la firma autógrafa de cada representante de casilla, con lo cual acepta que su participación el día de la jornada electoral es de forma gratuita y voluntaria.**

Recabada la firma, los sujetos obligados deberán subir al *Subsistema de Registro* los comprobantes digitalizados, el cual identificará de forma automática a través del código QR a los representantes registrados a quienes corresponda cada formato.

Por su parte, el **artículo quinto de los *Lineamientos*** prevé que, atento a lo dispuesto en el Modelo de Operación⁸, el ***comprobante CRGC* firmado en un archivo en formato *.jpg*** [el cual es un archivo de imagen] podrá digitalizarse y subirse al *Subsistema de Registro* del veinticuatro de mayo al cinco de junio.

Adicionalmente, este precepto contempla la reapertura del *Sistema de Registro* del doce al dieciséis de junio en el periodo de observaciones derivado de los oficios de errores y omisiones, con la finalidad que los sujetos obligados realicen aclaraciones respecto de los registros de gratuidad y comprobación de representantes onerosos.

También en este punto, es importante considerar que **de acuerdo al párrafo 7, de los artículos segundo y cuarto, de los *Lineamientos*, el *comprobante CRGC* firmado por cada representante que se cargue en el *Subsistema de Registro* es el único medio para comprobar, ante la autoridad, la gratuidad de los servicios prestados por cada representante general y de casilla;** de ahí que no podrá presentarse en *SIF*, ni en físico.

En el entendido de que el recibo de gratuidad se refiere, exclusivamente, al apoyo económico por concepto de servicios de representación general o de casilla; lo que implica que los representantes podrán recibir alimentos y

⁸ Modelo para la operación del Sistema de Registro de Representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes para los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019 y para el proceso electoral extraordinario en el Estado de Puebla 2019, así como para los procesos extraordinarios que deriven del mismo, aprobados por acuerdo INE/CG73/2019.

apoyo de transporte, mismos que deberán reportarse y comprobarse como gasto⁹.

➤ **Falta de presentación de recibos de gratuidad**

En caso que los sujetos obligados –partidos políticos y candidaturas independientes– omitan presentar comprobante digitalizado con la firma del representante, y con independencia de si su actuación implicó un egreso o no, la norma dispone que se considerará que existió un gasto y que no fue reportado; de ahí que procederá cuantificarlo para efecto de tope de gastos de campaña, de conformidad con el artículo séptimo de los *Lineamientos*, en relación con el numeral 216 Bis, párrafo 7, del *Reglamento*.

El primer precepto citado también prevé que la cuantificación del gasto no reportado se realizará por cada formato de representante gratuito que no se hubiese digitalizado y cargado en el Subsistema de Registro, y que para la determinación de su costo se tomará en consideración el valor promedio más alto que hubiese pagado algún sujeto obligado en el Distrito Electoral, diferenciando entre representantes de casilla y representantes generales.

10 ➤ **Plan de contingencia en la presentación del comprobante CRGC. Apoyo vía las Juntas Distritales del INE**

En el artículo octavo de los *Lineamientos* se encuentra regulado un plan de contingencia para el caso de que **el sujeto obligado no cuente con los medios tecnológicos para imprimir, digitalizar o subir la información de los formatos de gratuidad de los representantes generales o de casilla.**

Para ello, podrá solicitar auxilio y apoyo de las Juntas Distritales del *INE* durante los periodos del veinte de mayo al cinco de junio, y en la fase de respuesta al oficio de errores y omisiones que va del doce al dieciséis de junio, con el fin de que se le facilite un equipo de cómputo, impresora o escáner, para que cargue la información en el *Sistema de Representantes*.

4.3.2. Caso concreto

4.3.2.1. Los *Lineamientos* sí prevén que los recibos de gratuidad de representantes se presenten en un tipo o formato de archivo específico

En la **conclusión 5_C6_P1**, el Consejo General del *INE* sancionó al *PVEM* por omitir presentar 717 setecientos diecisiete recibos de gratuidad de

⁹ Gastos que deberán acreditarse conforme a las bases establecidas en el artículo cuarto de los *Lineamientos*.



representantes generales o de casilla que participaron en la jornada electoral¹⁰.

En la resolución indicó que en el *Sistema de Registro* el partido no subió recibos en archivo de imagen en formato *.jpg*, que intentó hacerlo en un archivo distinto; de ahí que, al no haber acreditado la gratuidad de sus representantes, debía entenderse que su participación fue onerosa y, en esa medida, estimar que no reportó el gasto por pago del apoyo económico correspondiente.

Ante esta Sala, el *PVEM* expresa que no existe fundamento legal que le exija la presentación del *comprobante CRGC* o recibos de gratuidad en un archivo específico.

También indica que al haber presentado los recibos en el *Subsistema de Registro* en archivo en formato de lectura *pdf* y, en esa medida, estima que la autoridad estuvo en aptitud de revisarlos, porque ese tipo de archivo no requiere software especial o mayores requisitos técnicos para verificarlos.

Es infundado el agravio hecho valer.

Lo anterior, porque del marco normativo citado, se tiene que el artículo quinto de los *Lineamientos* prevé que el comprobante firmado por el representante general o de casilla que hubiese participado de forma gratuita y desinteresada en la jornada electoral debe digitalizarse y subirse al *Subsistema de Registro* en un archivo definido y específico, en **archivo de imagen en formato .jpg**.

Esto es así, porque dadas las particularidades informáticas y tecnológicas del *Sistema de Registro*, este tipo de archivo, como también se señaló antes, permite leer el **código QR** generado en el comprobante o formulario, desde el momento en que los sujetos obligados registran a sus representantes, permitiendo su identificación en todo momento; esto es, desde que son registrados y hasta que aceptan participar en la jornada electoral sin recibir apoyo económico.

En esa medida, contrario a lo que argumenta el apelante, no era posible que la autoridad fiscalizadora verificara el contenido de los recibos para determinar si, en efecto, se acreditó la participación de representantes sin pago o apoyo económico, toda vez que, al presentarse en un archivo distinto al establecido con claridad en los *Lineamientos*, en este caso, en un archivo en formato de lectura como lo es el formato *pdf*, el sistema no permitió que

¹⁰ También lo sancionó porque aun cuando reportó la participación onerosa de un representante, no capturó el monto o cantidad que le pagaría.

leyera la información sustantiva que identifica la prestación del servicio de representación gratuita, el código QR y el *comprobante CRGC* con la firma del representante de casilla cuya participación será gratuita.

Por ello, no es dable darle la razón al partido político, en el sentido de que se debieron considerar los recibos de gratuidad en archivo en formato de lectura *pdf*, sobre la base de que desconocía que los recibos debían presentarse en archivo de formato de imagen *.jpg*, porque la regla de presentar los formularios o recibos de gratuidad en este último archivo, es clara, data desde la creación misma de los *Lineamientos* y fue hecha del conocimiento del partido, como sujeto obligado, con la publicación de estos en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de abril de este año.

Además, en el presente recurso el partido no controvierte la validez de dicha norma; de ahí que se desvirtúe la afirmación del recurrente en cuanto a que no tenía conocimiento de que el formulario o *comprobante CRGC* debía presentarse en un tipo de archivo en específico.

Esta metodología fue pública y aplicó a todos los sujetos obligados, los cuales además contaban con la posibilidad de ser asistidos por la autoridad para ingresar al sistema tal información vía el plan de contingencia previsto en la norma, el cual tampoco activó el *PVEM*.

12

Incluso, se trata de una norma razonable, porque en un sentido similar se pronunció la Sala Superior en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-51/2018 en la que se decidió sobre la legalidad y constitucionalidad de los *Lineamientos* para comprobar gastos o gratuidad de representantes generales y de casilla emitidos en el marco del pasado proceso electoral concurrente 2017-2018; en esa oportunidad, Sala Superior sostuvo que la **previsión de que la gratuidad se acredite únicamente mediante este documento** obedece a la necesidad de contar con instrumentos uniformes para que todos los sujetos obligados documenten sus operaciones bajo los mismos parámetros, coadyuvando a la certeza y seguridad jurídica, así como al debido seguimiento y control por parte de la autoridad fiscalizadora.

En dicho criterio, Sala Superior consideró la idoneidad de este mecanismo deriva de las características particulares del procedimiento diseñado por la autoridad responsable, mediante el cual es generado el *comprobante* y los estándares de control que ello implica, al ser necesario analizar su naturaleza como un elemento inserto en un sistema integral de rendición de cuentas y no de manera aislada o particular mediante elección de los sujetos obligados.



Lo anterior, porque partidos políticos y candidaturas independientes deben registrar representantes en el *Sistema de Registro* y esa captura únicamente efectuarla la persona responsable designada por el partido político o candidato independiente y, una vez realizado, el *Subsistema de Registro* es el que genera el *comprobante CRGC* para cada representante que haya sido reportado como gratuito.

La generación electrónica de este comprobante, efectivamente, coadyuva a la certeza y a la fiscalización oportuna, la que debe realizarse, casi de manera simultánea, al momento en el cual se llevan a cabo las operaciones contables; motivo por el cual la trascendencia de acreditar la gratuidad mediante los formatos que genera el sistema diseñado debe analizarse a partir de considerar que forma parte del sistema de fiscalización en tiempo real.

Esto es, el mecanismo mediante el cual se generan los formatos coadyuva a la certeza y al control de las operaciones de los representantes, pues para que el comprobante o recibo sea generado se requiere, se reitera, en un primer momento, que la persona autorizada por el sujeto obligado realice la captura de representantes en el *Sistema de Registro*.

Luego, se generan los listados de representantes que fueron acreditados y, será a partir de ello que la autoridad cuenta con elementos para cotejar la información, entre el universo de representantes acreditados y los que se reportaron como *gratuitos*.

Asimismo, es de tenerse presente que, aun en el supuesto de que los sujetos obligados se vean rebasados por las herramientas informáticas y tecnológicas implementadas en los *Lineamientos* para imprimir, digitalizar y cargar los comprobantes en el *Sistema de Registro*, la autoridad, con oportunidad, estableció un **plan de contingencia** para facilitar el apoyo necesario para cumplir este deber de comprobación, el cual claramente no fue efectuado por el partido político.

En la especie, el partido nada indicó sobre alguna imposibilidad material para llevar a cabo dichas acciones; y tampoco obra en el expediente constancia alguna que demuestre que solicitó la ayuda de las Juntas Distritales o que no le fueron brindadas.

Incluso, en autos existe constancia de que el tipo de archivo en formato de imagen *.jpg* es necesario para el funcionamiento del sistema, y que en diverso formato [como archivo en formato de lectura *pdf*] no opera, tal como lo indicó personal del área de Organización Electoral del *INE* comunicó vía

correo electrónico a la Unidad Técnica de Fiscalización, durante la etapa de revisión de informes de campaña:

[...] el sistema no guarda información cuando los archivos no vienen en el formato correcto; sin embargo, se guarda el registro en la base de datos del zip con los documentos que se intentaron leer en sistema y dar conocimiento al sujeto obligado de que no contiene el formato válido¹¹.

En este contexto, cabe señalar que al establecerse en el artículo quinto, párrafo 1, de los *Lineamientos*, el tipo de archivo en formato de imagen .jpg a través del cual se tendrían que digitalizar los formatos de representante gratuito se establece una carga específica para los sujetos obligados – partidos políticos y candidaturas independientes– con la que se culminará con el procedimiento de rendición de cuentas sobre la gratuidad de las representaciones en las mesas directivas de casilla.

La digitalización del formulario en este tipo de archivo no constituye una formalidad, sino que atendiendo a su objeto que es permitir la verificación del registro de las documentales a través de las cuales se expresó la voluntad de las representaciones de casilla de participar de forma gratuita y así integrar la información sobre los gastos erogados en campaña, adquiere un carácter sustancial, pues garantiza que la autoridad fiscalizadora lleve a cabo la revisión de la información a través de los medios informáticos previstos para tales efectos.

14

De ahí que la omisión de digitalizar los formularios en el archivo en formato de imagen .jpg, tenga como consecuencia que no se culmine el procedimiento de registro de las constancias de gratuidad y, por ende, se actualice un supuesto de incumplimiento; ante tal escenario, lo procedente sea cuantificar los egresos derivados de la participación de los representantes del PVEM en la jornada electoral, como gastos no reportados conforme a la matriz de precios prevista en el artículo séptimo, párrafo 2, de los *Lineamientos*.

En estas condiciones y por los argumentos expresados, se estima **ineficaz** el agravio que propone la calificación de la falta como formal, porque el partido sustenta su inconformidad en el hecho de que, al haber presentado los recibos de gratuidad en un archivo distinto al exigido por la autoridad, cumplía el deber de comprobación, sin afectar los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

También es **ineficaz** el planteamiento relativo a que el Consejo General del INE debió realizar una ponderación del derecho de votar y ser votado sobre

¹¹ Véase el correo electrónico que obra en el disco compacto agregado a foja 042 del expediente.



la consideración de omisión de reportar gastos de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, pues el partido basa su petición en la alegada y descartada falta de previsión normativa de presentar los recibos de gratuidad en archivo de imagen en formato.jpg.

En la inteligencia, desde luego, de que el actual asunto rige para efectos de la revisión y consecuencias sancionadoras de la fiscalización, con independencia de sus efectos en otros ámbitos que no son materia de este recurso.

4.3.2.2. Justificación de la decisión en cuanto a la legalidad de la matriz de precios de jornada electoral

4.3.2.2.1. Marco normativo

De conformidad con el artículo séptimo de los *Lineamientos* en relación con el numeral 216 Bis, párrafo 7, del *Reglamento*, la falta de presentación del *comprobante CRGC* digitalizado con la firma del representante, con independencia de si su actuación implicó un egreso o no, se considera como **gasto no reportado**.

Para determinar el valor de este gasto no reportado por cada representante, el artículo séptimo, párrafo 2, de los *Lineamientos* prevé tomar en consideración el **valor promedio más alto** que hubiera pagado algún sujeto obligado en el Distrito Electoral, diferenciando entre representantes de casilla y representantes generales.

En cuanto a los **conceptos que comprende el pago de representantes**, el párrafo 7, del artículo segundo, de los *Lineamientos* establece que, en tratándose de recibos de gratuidad, éste comprende el **apoyo económico por servicios de representación general o de casilla**, y los relativos a alimentos y apoyo de transporte corresponden a un gasto que debe reportarse y comprobarse como tal.

Asimismo, para efectos de *facilidades administrativas*, el artículo sexto, numeral 4, de los *Lineamientos* dispone que, para favorecer la declaración y comprobación de los gastos de representantes, por cada representante general o de casilla que sea reportado en el Distrito Electoral correspondiente como oneroso por el sujeto obligado en el *Subsistema de Registro*, se podrá eximir de cargar un recibo de gratuidad.

En relación con esta excepción, conforme al inciso a), numeral 6, del punto primero, del **acuerdo INE/CG269/2019**, por el que se aprueban los *Lineamientos* para la comprobación de los gastos de jornada electoral por concepto de pago a los representantes de los partidos políticos y

candidaturas independientes ante las mesas directivas de casilla, se entiende como distrito electoral el **distrito electoral federal**.

4.3.2.2.2. La matriz de precios de jornada electoral se elaboró conforme a la metodología prevista en los *Lineamientos*

Es **ineficaz** el agravio del *PVEM* en el que cuestiona la legalidad de la matriz de precios de la jornada electoral para cuantificar el gasto por pago de servicios de representación de casilla.

En el dictamen consolidado INE/CG331/2019, al que se anexa la matriz de precios de jornada electoral, se advierten los elementos objetivos considerados para determinar el valor de los gastos no reportados por pago de representantes de casilla, de ellos es posible conocer los costos tomados en consideración para cuantificar los egresos cuya comprobación se omitió.

Para la elaboración de la matriz de precios, el procedimiento seguido por la autoridad es el siguiente:

1. Se toma como base el total de plantillas de *pagos efectuados* que los sujetos obligados subieron al *SIF*.
2. De los valores del monto pagado y el número de representantes se obtiene el promedio pagado por cada sujeto obligado en cada distrito electoral federal.
3. Se toma el valor del promedio más alto de cada estado y distrito electoral federal.

Para el caso, del análisis del dictamen consolidado se constata que la autoridad responsable detalló la metodología prevista en los *Lineamientos* que siguió para determinar el costo de los gastos no reportados.

En cuanto a ***pagos efectuados***, el partido expresa no existe certeza de los conceptos que integran este término, si comprende o no servicios de alimentos y transporte o sólo el apoyo económico dado a los representantes.

Sobre este aspecto, debe tenerse presente que, en tratándose de pagos a representantes generales y de casilla cuya participación se reporte como gratuita en el *Subsistema de Registro*, única y exclusivamente puede consistir en el apoyo económico dado en retribución a las actividades que realizan en la jornada electoral.

Puesto que el **gasto de alimentos o transporte** para dichos representantes es un egreso que debe reportarse de *manera global en SIF*, atendiendo a los



requisitos de comprobación previstos en el *Reglamento*, como lo establece el artículo cuarto de los *Lineamientos*.

Respecto de la determinación del **valor promedio más alto**, la autoridad tomó en consideración lo reportado por los sujetos obligados en cada **distrito electoral federal** del Estado de Aguascalientes.

Ahora bien, aun cuando los *Lineamientos* únicamente hacen referencia a que deba considerarse lo reportado por *distrito electoral*, como expone el recurrente, cierto es que el actuar de la autoridad atiende a lo previsto en el acuerdo INE/CG269/2019, en el cual se establece que, para acreditar este tipo de gastos en relación con la comprobación de recibos de gratuidad, las referencias a *distrito electoral* se entenderán como **distrito electoral federal**.

Bajo esa lógica, dado que los criterios desarrollados en ese acuerdo y en los *Lineamientos* son aplicables a las entidades federativas que celebrarían comicios este año, como se establece en el punto SEGUNDO de ambos documentos¹², es válido sostener que en la elaboración de la matriz de precios debía establecerse un parámetro objetivo que diferenciara lo reportado por los sujetos obligados, atendiendo al ámbito geográfico en el cual tiene lugar u aplicación el gasto efectuado, es decir, atendiendo a cada distrito electoral federal de la entidad.

Lo anterior obedece a que no existe una cantidad fija que deba cubrirse en retribución a las actividades de representación, sino un rango que oscila entre un mínimo de cien pesos y un máximo de tres mil, conforme al artículo tercero, párrafo 3, de los *Lineamientos*.

Así, el **valor promedio más alto** en el Estado de Aguascalientes para representantes de casilla fue de \$1,000.00 un mil pesos 00/100 M.N. como se muestra a continuación:

MATRIZ DE PRECIOS DE JORNADA ELECTORAL DE REPRESENTANTES DE CASILLA			
ID_ESTADO	ESTADO	ID_DISTRITO_FEDERAL	PROMEDIO MÁS ALTO
1	AGUASCALIENTES	1	1,000.00
1	AGUASCALIENTES	2	1,000.00
1	AGUASCALIENTES	3	1,000.00

Como se advierte, la autoridad responsable sí desarrolló el procedimiento para concluir cuál era el **valor promedio más alto** que correspondía al pago de representantes de casilla en jornada electoral.

¹² El **acuerdo INE/CG215/2019** que aprobó los *Lineamientos* establece: SEGUNDO. Los criterios desarrollados en el presente, serán aplicables para las entidades Federativas que tienen Proceso Electoral en 2019, hasta en tanto se adicionen a la norma reglamentaria. En tanto que el **acuerdo INE/CG269/2019** dispone: SEGUNDO. Los criterios desarrollados en el presente Acuerdo, serán aplicables para las entidades federativas que tienen Proceso Electoral en 2019.

La determinación de ese valor no se encuentra controvertido, pues la inconformidad del *PVEM* la hace depender de un desarrollo deficiente de la matriz de precios, por lo que su planteamiento debe desestimarse por ser **ineficaz**.

Lo anterior, porque con ello no desestima lo considerado por la autoridad responsable, aunado a que, en todo caso, sus planteamientos de fondo no conducen a ningún fin práctico.

Esto es así, porque una vez identificado un monto sin controvertirse por vicios propios o por la falta de idoneidad como elemento de comparación para determinar el costo de los servicios de representación por cuya omisión de comprobar se sanciona al apelante, la hipotética reposición del procedimiento sólo podría conducir a dos situaciones.

La primera en la que se advirtiera un elemento de comparación con un costo menor al gasto no reportado, frente a lo cual, jurídicamente, no podría generarse algún cambio, pues los *Lineamientos* establecen que se considerará el valor promedio más alto.

Por otro lado, de advertirse un referente del servicio con un costo mayor al ya establecido, resultaría perjudicial para el apelante y, por tanto, en ambos casos su pretensión no podría colmarse.

18

4.4. Justificación de la decisión en cuanto a la comprobación de gastos de propaganda colocada en vía pública [conclusión 5_E1_P1]

4.4.1. Caso concreto

4.4.1.1. El Consejo General del *INE* fue exhaustivo al analizar la documentación presentada en *SIF*

En la **conclusión 5_E1_P1**, el Consejo General del *INE* sancionó al *PVEM* por omitir presentar gastos por la pinta de 36 treinta y seis bardas, la renta de 1 una cartelera, 15 quince espectaculares o panorámicos, 2 dos vinilonas y de 1 un parabús.

Ante esta Sala, el *PVEM* expresa que la autoridad no fue exhaustiva, porque dejó de analizar la **póliza de diario 1** correspondiente al candidato a la presidencia municipal de Aguascalientes, Nathanael Saucedo Silva [ID de contabilidad 61918] en la cual, al responder el oficio de errores y omisiones, indicó haber reportado el gasto de **espectaculares**. Agrega que el *INE* tampoco examinó la relación de los panorámicos que ingresó en *SIF* para la clasificación de *hoja membretada*.

Es **infundado** el agravio.



Del **dictamen consolidado** se tiene que, contrario a lo que expresa el apelante, se le sancionó porque no acompañó muestras o evidencias que coincidan con la propaganda detectada en monitoreos en vía pública a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización del *INE*, relacionadas en los tickets o encuestas respectivas y contenidas en el anexo E-1, identificándose la candidatura beneficiada, el lema o versión, el domicilio en el cual se encuentra ubicada y las referencias del lugar.

Precisó la autoridad que no se presentó documentación de la cual pudiese tener certeza de que la propaganda reportada en la contabilidad del inconforme corresponda a la observada.

Para atender lo alegado, esta Sala realizó la **revisión del SIF**, y de ella se advierte que en la póliza que el partido afirma presentó y no fue valorada, se registró la transferencia en especie de espectaculares por parte del Comité Ejecutivo Nacional; que se presentó un contrato de colocación y exhibición de publicidad en anuncios espectaculares, un aviso de presentación, una factura o CDFI en archivo en formato de lectura *pdf* y *xml*, así como un archivo de Excel denominado *hoja membretada publirex*.

De ahí que, al no presentarse las muestras o evidencias de espectaculares requeridas, no sea posible verificar que el registro del gasto reportado, en efecto, corresponde a los espectaculares relacionados en los testigos c encuestas de monitoreo y en el anexo E-1.

Por lo que la afirmación general del partido en el sentido de que reportó los gastos y la hoja membretada de espectaculares no es suficiente para tener por atendida la observación, sino era necesario que acreditara haber presentado las muestras o evidencias requeridas, lo cual no ocurrió.

4.4.1.2. No se impuso una doble sanción

Es **ineficaz** el agravio de una doble sanción por la falta de presentación de una hoja membretada para acreditar un mismo gasto.

Del **dictamen consolidado** se advierte que la autoridad no realizó una doble fiscalización de recursos, que sancionó dos conductas que tienen como resultado el incumplimiento de dos obligaciones distintas que ese encuentran reguladas en el *Reglamento*.

En la **conclusión 5_E1_P1**, por la falta consistente en omitir reportar en *SIF* egresos generados, en lo que interesa, por la renta de 15 quince espectaculares o panorámicos, al no haberse presentado muestras o evidencias que coincidieran con la propaganda observada.

La disposición del *Reglamento* que se tuvo incumplida fue el artículo 127, el cual prevé en su párrafo 1 que los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado, y deberá cumplir con requisitos fiscales.

En tanto que, en la **conclusión 5_E2_P1**, la falta que se estimó demostrada fue omitir presentar una hoja membretada como documentación soporte de una transferencia en especie de espectaculares por parte del Comité Ejecutivo Nacional del *PVEM*, en contravención a lo establecido en el artículo 207, párrafo 5, del *Reglamento*.

El precepto en cita dispone que las erogaciones por concepto de anuncios espectaculares colocados en vía pública deberán documentarse de conformidad con lo establecido en el artículo 378 del *Reglamento* y la hoja membretada del proveedor.

Documento que será generado por el proveedor inscrito en el Registro Nacional de Proveedores y remitida al sujeto obligado, a partir de la información que se encuentre registrada en él, entre otra, la ubicación del espectacular, el número asignado al proveedor por el sistema de registro y el

20

identificador único de cada anuncio espectacular.

Así, si bien en ambas conclusiones la observación tuvo como punto de partida la propaganda en espectaculares localizados en el monitoreo hecho por la autoridad, las irregularidades son distintas.

En la conclusión 5_E1_P1 el recurrente no demostró, con documentación soporte, los gastos por la renta de espectaculares, motivo por el cual se desconoce el origen y destino de los recursos erogados; mientras que en la conclusión 5_E2_P1, la autoridad tuvo por acreditado que el partido recibió una aportación en especie por espectaculares; sin embargo, no se comprobó que el órgano que la realizó hubiese cumplido todos los requisitos necesarios para su contratación.

Por ello, los bienes o valores jurídicos protegidos por la norma se afectaron en cada caso y en un grado distinto, lo cual se corrobora con la calificación de las faltas que se realizó en el ejercicio de individualización de la sanción, puesto que la primera se calificó como falta sustancial o de fondo, generando un daño directo y efectivo a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas; y la segunda se calificó como una falta de tipo formal que puso en riesgo dicho valor jurídico.

Por las razones expuestas, al desestimarse los agravios hechos valer respecto de las conclusiones impugnadas, **se deja intocada la conclusión**



5_C13_P1 en la que se determinó el rebase tope de gastos de campaña en la elección municipal de Cosío, Aguascalientes.

En consecuencia, lo procedente es **confirmar**, en la materia de impugnación, la resolución INE/CG332/2019, emitida por el Consejo General del *INE*.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de impugnación, la resolución controvertida.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron por **unanidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasochó y el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, así como el Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado, Ricardo Arturo Castillo Trejo, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ERNESTO CAMACHO OCHOA

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA
EN FUNCIONES DE MAGISTRADO**

MAGISTRADA

RICARDO ARTURO CASTILLO TREJO

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

CATALINA ORTEGA SÁNCHEZ