

**RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIO  
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-687/2017,  
SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-  
689/2017, SUP-RAP-692/2017, SUP-  
RAP-694/2017 Y SUP-JDC-904/2017,  
ACUMULADOS

**PROMOVENTES:** COALICIÓN POR UN  
COAHUILA SEGURO Y OTROS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** PEDRO BAUTISTA  
MARTÍNEZ, JESÚS RENÉ QUIÑONES  
CEBALLOS Y VÍCTOR MANUEL  
ROSAS LEAL

**COLABORARON:** SAMANTHA M.  
BECERRA CENDEJAS Y CELESTE  
CANO RAMÍREZ

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

**VISTOS** para resolver, los autos de los recursos de apelación y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al rubro indicados.

**R E S U L T A N D O**

**1. Presentación de las demandas.** El nueve de octubre del año en curso, a fin de impugnar la resolución INE/CG447/2017, emitida el cinco de octubre de dos mil diecisiete por Consejo General de Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF-151/2017/COAH, los recurrentes presentaron las demandas conforme a lo siguiente:

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Medio de impugnación	Recurrente o actor
Recursos de apelación	Coalición Por un Coahuila Seguro
	Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila
	Partido Joven
	Partido Revolucionario Institucional
	Partido Verde Ecologista de México
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	Miguel Ángel Riquelme Solís

**2. Ampliación de demanda.** El doce de octubre del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional presentó ampliación de demanda ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral.

**3. Turno.** Mediante proveídos de trece de octubre siguiente, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó turnar los expedientes que se enlistan a continuación, a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Expediente	Recurrente o actor
SUP-JDC-904/2017	Miguel Ángel Riquelme Solís
SUP-RAP-687/2017	Coalición Por un Coahuila Seguro
SUP-RAP-688/2017	Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila
SUP-RAP-689/2017	Partido Joven

<b>Expediente</b>	<b>Recurrente o actor</b>
SUP-RAP-692/2017	Partido Revolucionario Institucional
SUP-RAP-694/2017	Partido Verde Ecologista de México

**4. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir las demandas de los medios de impugnación, declarar cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

## **CONSIDERANDO**

### **1. Competencia**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y c); y 189, fracción I, incisos c) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, incisos b) y c); 4, párrafo 1; 44, párrafo 1, inciso a) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>1</sup>

Lo anterior, al tratarse de recursos de apelación y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, interpuestos para controvertir la resolución de un órgano central del

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo la Ley General.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Instituto Nacional Electoral, como es su Consejo General<sup>2</sup>, mediante la cual declaró fundada la existencia de gastos no reportados por concepto de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral en el Estado de Coahuila.

**2. Acumulación**

Del análisis de los escritos de demanda que motivaron la integración de los expedientes identificados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, por lo que hay conexidad en la causa.

En los seis casos se controvierte la resolución INE/CG447/2017, de cinco de octubre del año en curso, emitida por el Consejo General.

Por tanto, a fin de resolver los medios de impugnación en forma conjunta, congruente, expedita y completa<sup>3</sup>, lo conducente es acumular los expedientes SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017 SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694/2017 y SUP-JDC-904/2017, al diverso SUP-RAP-687/2017, por ser este último el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En consecuencia, glósesse copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

---

<sup>2</sup> En adelante, Consejo General.

<sup>3</sup> Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General, y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **3. Procedencia**

Las demandas de los medios de impugnación cumplen los requisitos establecidos en los artículos 8; 9; párrafo 1; 10; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42; 45, párrafo 1, inciso a); 79 y 83, párrafo 1, de la Ley General, en razón de lo siguiente:

#### **3.1. Forma**

Las demandas de los recursos de apelación y del juicio ciudadano, cumplen con los requisitos formales, ya que se presentaron ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de los partidos políticos apelantes, así como el nombre y firma del ciudadano promovente; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a juicio de los promoventes, les causa la resolución reclamada.

#### **3.2. Oportunidad**

Los medios de impugnación se interpusieron dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley General.

Para arribar a la anterior conclusión, se debe tener presente que el acto impugnado se emitió el jueves cinco de octubre del año en curso y, según afirman los partidos políticos apelantes -en argumentos no controvertidos de manera alguna por parte de la responsable- les fue notificado a los partidos Joven, Verde Ecologista y Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, el propio cinco de octubre de dos mil diecisiete, mientras a la Coalición Por un Coahuila Seguro tuvo conocimiento el ocho siguiente.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Finalmente, el actor Miguel Ángel Riquelme Solís aduce que tuvo conocimiento el siete de octubre del mismo mes y año.

A efecto de llevar a cabo el cómputo del plazo para la presentación de las demandas, deben considerarse todos los días como hábiles, pues se encuentra en desarrollo proceso electoral local correspondiente, en términos de lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General, tal como se aprecia a continuación:

OCTUBRE 2017						
Dom	Lun	Mar	Mié	Jue	Vie	Sáb
1	2	3	4	5 <i>Se emitió la resolución impugnada</i>  Tuvieron conocimiento Partidos Socialdemócrata, Joven y Verde Ecologista de México	6	7  Tuvo conocimiento el ciudadano Miguel Ángel Riquelme Solís
8 Tuvo conocimiento la Coalición Por un Coahuila Seguro	9 Presentación de demandas	10	11	12	13	14

Por lo tanto, si los recurrentes presentaron sus escritos de demanda el siguiente nueve de octubre, es evidente que su presentación fue oportuna.

Cabe señalar que el Partido Revolucionario Institucional omite señalar la fecha en la que tuvo conocimiento de la resolución impugnada, sin embargo, no obra en autos constancia que acredite una fecha de notificación ni la autoridad responsable hace pronunciamiento al respecto en el informe circunstanciado, por lo

que se tiene como fecha de conocimiento el día en que presentó la demanda<sup>4</sup>.

### **3.3. Legitimación y personería**

Por lo que hace al juicio ciudadano promovido por Miguel Ángel Riquelme Solís, conforme a los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 79, párrafo 1 de la Ley de Medios, cuenta con legitimación, toda vez que promueve por su propio derecho, ostentándose como Gobernador electo, postulado por la Coalición, señalando la trasgresión a su derecho político electoral de ser votado en la elección de la gubernatura del Estado de Coahuila.

Respecto la demanda presentada por Rodrigo Hernández González, quien se ostenta como representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila<sup>5</sup>, y representante legal de la Coalición, en tal sentido la Sala Superior reconoce la personería en términos de la cláusula sexta del convenio de coalición suscrito el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, por los partidos referidos —aprobado

---

<sup>4</sup> Con base en la jurisprudencia de esta Sala Superior 8/2001, de rubro “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”.

<sup>5</sup> Tal como consta de la copia certificada del oficio IEC/SE/4405/2017, mediante el cual el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Coahuila hace constar que, conforme a los archivos de ese Instituto, Rodrigo Hernández González está registrado como representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de dicho Organismo Electoral.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

mediante acuerdo IEC/CG/062/2017 del Instituto Electoral de Coahuila<sup>6</sup>—, estableció lo siguiente:

**CLÁUSULA SEXTA.- De la representación legal de la coalición.**

Las partes acuerdan que para los fines precisados en el artículo 75 numeral 1, inciso f) del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **la representación legal de la coalición ante el Consejo General, Comités Distritales y Comités Municipales del Instituto Electoral de Coahuila de Zaragoza, corresponderá a las y los representantes acreditados por el Partido Revolucionario Institucional.**

Las y los representantes legales que han quedado señalados en el párrafo que antecede contarán con la personalidad jurídica para que promuevan los medios de impugnación que resulten legalmente procedentes y, para participar en los juicios administrativos y jurisdiccionales, así como **ante las autoridades competentes para conocer, sustanciar y resolver las controversias jurídicas** derivadas del proceso electoral local 2016-2017.

Asimismo, debe tenerse en consideración el criterio contenido en la jurisprudencia 21/2002 de esta Sala Superior de rubro: **“COALICIÓN, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS EN MATERIA ELECTORAL”**.

Por otra parte, las demandas relativas a los recursos de apelación SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017 y SUP-RAP-694/2017 fueron presentadas por conducto de representantes con personería suficiente para hacerlo, dado que quienes las suscriben, lo hacen en su carácter de representante propietario o suplente del ante el Consejo General, o señalando que

---

<sup>6</sup> Si bien el pasado veintidós de marzo, los representantes de los partidos políticos coaligados presentaron ante el Instituto local la modificación de diversas cláusulas del convenio de coalición de mérito —aprobada mediante acuerdo IEC/CG/097/2017—, de tal documento la Sala Superior advierte que la **cláusula sexta** quedó en los mismos términos propuestos en el convenio original.

dicha personería se encuentra debidamente acreditada ante tal Consejo General; calidad que, en cada caso, es reconocida por la autoridad responsable al rendir su respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

#### **3.4. Interés**

Se satisface este requisito en la medida que el ciudadano actor, partidos políticos y coalición apelantes pretenden que se revoque la resolución impugnada y se ordene al Consejo General dejar sin efectos el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización relacionado con el proceso electoral local 2016-2017 del Estado de Coahuila, así como las sanciones que se derivaron del mismo y la determinación de que existe un rebase al tope de gastos de diversas campañas.

#### **3.5. Definitividad**

La sentencia impugnada es definitiva y firme, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte la inexistencia de algún medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

#### **4. Ampliación de demanda**

Esta Sala Superior considera procedente el escrito de ampliación de demanda presentada por el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las razones que se exponen a continuación.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En primer lugar, se destaca que los derechos de defensa y audiencia, así como a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implican que los justiciables conozcan los hechos en que se sustentan los actos que afecten sus intereses, para garantizarles la adecuada defensa con la posibilidad de aportar los elementos de prueba que considere pertinentes.

Así, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que la parte promovente sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, es admisible la ampliación de la demanda, siempre que guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería incongruente el análisis de argumentos tendentes a ampliar algo que no fue controvertido.

Por ello, se considera que el escrito de ampliación de demanda no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya impugnados, ni un obstáculo que impida resolver la controversia dentro de los plazos legalmente establecidos.

El criterio mencionado ha sido sustentado, en la jurisprudencia 18/2008, de rubro **AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE.**

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha concluido que los escritos de ampliación se deben presentar dentro de un plazo igual al previsto para el escrito inicial, contado a partir de la respectiva notificación o

de que se tenga conocimiento de los hechos materia de la ampliación, siempre que sea anterior al cierre de la instrucción.

Tal criterio está contenido en la jurisprudencia 13/2009, cuyo rubro es: **AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).**

En el caso, esta Sala Superior considera que es admisible la ampliación de la demanda, en razón de que el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representación suplente ante el Consejo General, expresa que el nueve de octubre de dos mil diecisiete, se le notificó el supuesto engrose de la resolución combatida en el medio de impugnación en que se actúa.

Sin que, en el expediente, obre constancia que acredite una fecha distinta de notificación a la que refiere el apelante ni la autoridad responsable contradiga lo afirmado en torno a la notificación o el engrose respectivo.

Asimismo, si el engrose fue notificado el nueve de octubre y el Partido Revolucionario Institucional interpuso su recurso de apelación ese mismo día, es evidente que ese engrose constituye un hecho novedoso del que no tenía conocimiento; de ahí que, resulte procedente la admisión de la ampliación.

En razón de lo anterior, se satisface el requisito de oportunidad, ya que el propio nueve de octubre, el recurrente presentó el escrito de ampliación de demanda.

## **5. Hechos relevantes**

Los antecedentes del acto reclamado consisten, medularmente, en:

### **5.1. Proceso electoral en Coahuila**

El uno de noviembre de dos mil dieciséis, de conformidad con el artículo 167 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, dio inicio el Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, a fin de elegir al Gobernador Constitucional, diputados locales y a los integrantes de los ayuntamientos.

### **5.2. Convenio de coalición**

En sesión ordinaria de treinta de enero<sup>7</sup> el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, mediante Acuerdo IEC/CG/062/2017, declaró procedente el registro del convenio de coalición para la elección de Gobernador Constitucional del Estado, conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Joven, Campesino Popular, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila y de la Revolución Coahuilense, bajo la denominación Por un Coahuila Seguro<sup>8</sup>.

### **5.3. Jornada electoral**

El cuatro de junio, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir a la totalidad de los cargos señalados.

---

<sup>7</sup> Salvo aclaración en contrario, el resto de las fechas a las que se alude en el presente considerando se refieren al año dos mil diecisiete.

<sup>8</sup> En adelante, Coalición.

#### **5.4. Fiscalización de informes de gastos de campaña**

##### **5.4.1. Presentación de informes**

En su oportunidad, coaliciones y partidos políticos presentaron sus informes de gastos de campaña para los diferentes cargos de elección popular.

##### **5.4.2. Proyecto de dictamen**

En sesión extraordinaria de seis de julio, la Comisión de Quejas y Denuncia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, entre otros, los proyectos de dictamen consolidado que le presentó la Unidad Técnica de Fiscalización, y de resolución respecto de las irregularidades de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los diversos cargos de elección popular correspondientes al proceso electoral ordinario de Coahuila.

##### **5.4.3. Resolución**

En sesión extraordinaria que inició el catorce de julio y concluida el día diecisiete siguiente, el Consejo General del Instituto aprobó el dictamen consolidado INE/CG312/2017, y la resolución INE/CG313/2017, en relación con los informes de gastos de campaña de las elecciones de Coahuila.

En el dictamen consolidado, la autoridad electoral indicó que, de la evidencia obtenida de las visitas de verificación a las casillas en la jornada electoral, se determinó la asistencia de representantes de los sujetos obligados en las mesas directivas de casilla, pero no se identificaron los gastos registrados en sus respectivas contabilidades; de forma que, se les requirió la presentación de la

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

totalidad de los formatos CRGC<sup>9</sup>, así como cualquier otra documentación relacionada con los gastos relacionados con tales representantes generales y de casilla, para su validación.

Por tanto, a efecto de contar con certeza respecto de los gastos realizados el día de la jornada electoral, se consideró necesario el inicio de un procedimiento oficioso.

En consecuencia, en la resolución correspondiente, el Consejo General instruyó a la Unidad Técnica de Fiscalización, iniciar los procedimientos administrativos sancionadores oficiosos<sup>10</sup>, **con la finalidad de establecer, si la totalidad de los ciudadanos involucrados ejercieron la función de representante general o de casilla de manera libre y desinteresada, o bien, si implicaron un gasto que debió ser reportado por el sujeto obligado y éstos no fueron reportados en su contabilidad**, entre otros, a los siguientes institutos políticos:

Partido o coalición	Conclusión en el Dictamen
Partido Revolucionario Institucional	60
Partido Verde Ecologista de México	44
Nueva Alianza	26
Coalición Por un Coahuila Seguro	52

---

<sup>9</sup> Comprobantes de representante general o de casilla.

<sup>10</sup> Punto resolutivo trigésimo octavo.

## **5.5. Procedimiento sancionador oficioso en materia de fiscalización**

### **5.5.1. Inicio**

En atención a lo resuelto por el Consejo General, el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral inició el procedimiento oficioso, registrado con la clave INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH<sup>11</sup>.

### **5.5.2. Resolución impugnada**

El cinco de octubre, mediante resolución INE/CG447/2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador electoral en materia de fiscalización, y se impusieron diversas sanciones a los partidos políticos recurrentes, al dejar de reportar gastos efectuados el día de la jornada electoral, a favor de sus representantes generales y de casilla; así como asignar un valor a tal gasto no reportado, prorratearlo entre la coalición que formaron y determinó un rebase en el tope de gastos de campaña, entre otros, del candidato ahora actor.

---

<sup>11</sup> En contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Unidad Democrática de Coahuila, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, Primero Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense, Campesino Popular, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de Coahuila.

## 6. Planteamiento de la controversia

### 6.1. Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** de los recurrentes consiste en que se revoque la resolución impugnada y se dejen sin efectos las determinaciones tomadas en relación con la supuesta omisión de reportar gastos efectuados el día de la jornada electoral a favor de los representantes generales y de casilla.

Su **causa de pedir** la sustentan en que la resolución reclamada carece de una debida fundamentación y motivación, aunado a que, desde su perspectiva, violenta los principios de exhaustividad y legalidad, así como valoración de pruebas.

Al respecto, los promoventes hacen valer una serie de planteamientos de controversia, que pueden clasificarse en los siguientes temas:

- Omisión de contestar el planteamiento de inconstitucionalidad del precepto reglamentario que establece que las erogaciones efectuadas a favor de los representantes de la jornada electoral se consideran gastos de campaña.
- Inaplicación del artículo 216 Bis, apartado 7, del Reglamento de Fiscalización, que establece que la omisión de presentar el formato para registrar el gasto relativo a los representantes de la jornada electoral, debe considerarse como gasto no reportado y, en consecuencia, asignarle un valor y prorratearlo entre las campañas beneficiadas.
- Indebida interpretación del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, ya que se debe distinguir entre los gastos de campaña, aquellos destinados a la obtención del voto y los que no lo son.
- Faltas al debido proceso.
  - Omisión de emplazar a la coalición Por un Coahuila Seguro, su candidato a Gobernador.
  - Indebido emplazamiento a los partidos políticos locales que conformaron

- la coalición.
- Estudio incorrecto de lo ordenado por el Consejo General e indebida determinación de la materia del procedimiento sancionador, así como de la acreditación de la falta imputada.
  - Defectuosa valoración de pruebas.
  - Indebida modificación de la sumatoria y actualización del monto de rebase de gastos de campaña.
  - Incorrecta determinación del gasto no reportado.
  - Concepto de beneficio para efectos del prorrateo.
  - Violación al principio *non bis in idem*, al sancionar al partido dos veces por un supuesto rebase en su tope de gastos de campaña.
  - Violación al principio de igualdad en tanto que no se aplicó el mismo criterio con relación a la participación de los representantes en los procedimientos de fiscalización en los Estados de Nayarit y Veracruz.
  - Vulneración al principio de legalidad, ya que el engrose efectuado a la resolución reclamada no corresponde a lo ordenado por el CG del INE.

## 6.2. Controversia a resolver

La *litis* a resolver en el presente asunto, consiste en determinar si las actuaciones realizadas por la autoridad responsable al sustanciar y resolver el procedimiento sancionador en materia de fiscalización instaurado contra los partidos recurrentes, fueron ajustadas a Derecho y si la norma en la que se basó, es conforme con la Constitución General de la República.

De forma que, para el análisis de la problemática jurídica planteada, deben estudiarse lo siguientes temas:

- Si la autoridad omitió contestar el planteamiento de inconstitucionalidad del actor.
- Si es procedente la inaplicación del artículo 216 Bis, apartado 7, del Reglamento de fiscalización.
- Posteriormente, si, como lo resolvió el Consejo General, los gastos efectuados el día de la jornada electoral como contraprestación al servicio de

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

representación general y de casilla deben considerarse como gastos de campaña y, en caso de no reportarse si deben sumarse al tope de gastos de campaña.

- Si se encuentra plenamente acreditada o no la infracción normativa relativa a dejar de reportar gastos a favor de los representantes que participaron en la pasada jornada electoral de Coahuila.
- Si, en su caso, tal gasto debe ser prorrateado con la coalición que integraron los partidos políticos recurrentes, a pesar de que dicha coalición no designó representantes propios para actuar ante las mesas receptoras de votación.

## **7. Estudio de fondo**

### **7.1. Omisión de la responsable de contestar el planteamiento de inconstitucionalidad del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización**

#### **7.1.1. Consideraciones de la responsable**

Al dar respuesta al respectivo emplazamiento, cada uno de los recurrentes hizo valer que la aplicación del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, debía considerarse inconstitucional e ilegal.

Al respecto, el Consejo General consideró lo siguiente:

- Los partidos políticos partieron de una premisa errónea al señalar que el apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, deviene inconstitucional por prever que la omisión de los sujetos obligados de presentar los formatos CRGC, sería considerada como un gasto no reportado, por ser desproporcional a la irregularidad cometida, en contravención a la garantía de audiencia, así como a los principios de certeza y presunción de inocencia.
- Ello, porque el Instituto Nacional Electoral ni su Consejo General tienen la atribución de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, por lo que tal situación se debió hacer valer cuando se aprobó el acuerdo por el cual se modificó el Reglamento de Fiscalización y ante la

autoridad jurisdiccional competente.

- Además, los partidos pasaron por alto que tal precepto provino de lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en el sentido de que los gastos relativos a la estructura partidista de campaña son ministraciones asociadas indisolublemente a los gastos erogados en los procesos electorales que pertenecen al grupo de gastos de campaña.
- Esta Sala Superior, al resolver el expediente SUP-RAP-19/2016, determinó infundado el agravio relativo a la inconstitucionalidad del artículo 216 Bis, al considerar que tal precepto sí regula de forma eficiente el registro en el sistema de contabilidad en línea los gastos que podrían realizarse en la jornada electoral y los conceptos que lo integran.
- En momento alguno se deja en estado de indefensión o se violenta la garantía de audiencia, pues la autoridad desde la etapa de revisión del informe de gastos de campaña y previo a la elaboración del correspondiente dictamen, se hizo del conocimiento, mediante los oficios de errores y omisiones, la observación en estudio, para que se manifestara lo necesario, y, posteriormente, al inicio del procedimiento sancionador, así como en el correspondiente emplazamiento, nuevamente, se otorgaron sendas oportunidades de presentar la documentación que solventara la observación y, se manifestara lo que a sus intereses conviniera.

### **7.1.2. Planteamiento de los promoventes**

Al respecto, se hacen valer los siguientes motivos de agravio:

- La responsable partió de un incorrecto entendimiento del marco jurídico aplicable, al considerar que carecía de atribuciones para examinar la inaplicación de alguna norma reglamentaria pro inconstitucionalidad.
- Si bien los artículos 44 y 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no le confieren al Consejo General la atribución de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna norma, lo cierta era que con base en el artículo 1º de la Constitución General de la República, y atendiendo a las razones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010, sí tiene la obligación de inaplicar normas contrarias a la propia Constitución; cuando estén en

## **SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS**

juego los derechos de audiencia y a la presunción de inocencia, así como los principios de objetividad y certeza.

- Contrario a lo resuelto, en cada acto de aplicación se puede hacer valer la inconstitucionalidad de una norma.
- La porción normativa impugnada deviene en inconstitucional, al no soportar un test de proporcionalidad, al violentar los derechos de audiencia y a la presunción de inocencia, al establecer una consecuencia desproporcional y no razonable a la omisión de exhibir un formato, consistente en tener por efectuado el gasto respectivo.
- Para considerar que la porción normativa cumple con el principio de proporcionalidad, sería necesario que respetara el principio de presunción de inocencia, en atención a la naturaleza del procedimiento de fiscalización y sus fines punitivos.
- El referido apartado 7 resulta inconstitucional, porque, a través de presunciones o ficciones jurídicas, establece la existencia de gastos no reportados, sin tomar en consideración los respectivos medios de convicción.

### **7.1.3. Tesis**

El planteamiento de los promoventes es **infundado**, porque, contrario a lo planteado, el Instituto Nacional Electoral carece de atribuciones para ejercer control de constitucionalidad de normas en materia electoral para inaplicarlas al caso concreto; aunado a que, en ejercicio de su facultad reglamentaria, el Consejo General al momento de emitir las normas reglamentarias lo hace en el entendido de que las mismas son acordes con la Constitución General de la República, de forma que tales normas reglamentarias gozan de una presunción de constitucionalidad.

### **7.1.4. Consideraciones que sustentan la tesis**

El planteamiento es **infundado**, ya que, contrario a lo alegado, el Consejo General, al momento de emitir la porción normativa impugnada realizó el control de sus propios actos, en la medida que,

en ejercicio de su facultad reglamentaria, lo hizo bajo la presunción de que actuó conforme con la Constitución; aunado a que las autoridades administrativas no están facultadas para inaplicar la norma al caso concreto.

Conforme con los incisos a), r), gg), ii) y jj), del apartado 1 del artículo 45 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General cuenta con facultades para aprobar y emitir los reglamentos, lineamientos y acuerdos necesarios para ejercer sus atribuciones constitucionales y legales.

Tal facultad reglamentaria le permite al Consejo General, como autoridad administrativa que es, emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa, el exacto cumplimiento de la ley.

En ese orden de ideas, los reglamentos emitidos por la autoridad electoral tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos, en la medida que el legislador la habilitó para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse.

Por ello, dada la legitimación de la que goza el Consejo General para emitir tales normas generales y abstractas, tal actuación goza de la presunción de que es acorde con la Constitución.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En efecto, el ordenamiento jurídico mexicano impone a toda autoridad la obligación de actuar en consonancia con la Constitución<sup>12</sup>, exigencia que se traslada al campo de la creación de normas jurídicas, de forma que toda disposición normativa secundaria, ya sean leyes generales, federales, locales o reglamentos, debe ser acorde con los principios de la propia Constitución federal; lo cual se traduce en una limitación jurídica a la actividad de los poderes legislativos o de las autoridades administrativas.

Por ello, se supone que la autoridad que emite normas generales y abstractas, lo hace con estricto apego a la Carta Magna; y que la inconstitucionalidad de la disposición normativa, en caso de que exista, debe ser demostrada de manera fehaciente<sup>13</sup>.

De esta manera, es claro que, en el caso, el Consejo General ya realizó el análisis de constitucionalidad de la porción normativa impugnada, en la medida que, al emitirla, lo efectuó bajo la legitimidad que le otorga tanto la Constitución federal como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de emitir, a nivel reglamentario, normas generales y abstractas, que, por ello, cuentan con la presunción de su constitucionalidad.

---

<sup>12</sup> Artículo 128 de la Constitución General de la República.

<sup>13</sup> Al respecto, véase la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. Época: Décima Época. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. LXVII/2014 (10a.). Página: 639.

Por otro lado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que<sup>14</sup>, si bien el artículo 1º de la Constitución General de la República establece que las autoridades administrativas, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos<sup>15</sup>, en términos de la tesis de rubro **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**<sup>16</sup>, las autoridades administrativas no están

---

<sup>14</sup> CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO. Época: Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. CIV/2014 (10a.). Página: 1097.

<sup>15</sup> **Artículo 1o.-**

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

<sup>16</sup> **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

facultadas para declarar la invalidez de un determinado precepto e **inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos.**

Lo anterior, porque ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo.

En todo caso, las autoridades administrativas han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales, ya que, aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención al derecho humano de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en el artículo 14 de la propia Constitución General de la República<sup>17</sup>.

---

constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Época: Décima Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. LXIX/2011(9a.). Página: 552.

<sup>17</sup> **Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En ese orden de ideas, como lo señaló la autoridad responsable, en términos del artículo 41, base V, apartado A, el Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo que realiza, junto con los organismos públicos locales electorales, la función estatal relativa a la organización de las elecciones, sin que el apartado B de ese precepto constitucional o el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevea entre las atribuciones de su Consejo General, la de inaplicar normas generales en materia electoral.

Es más, la propia Constitución Federal, en su artículo 99, otorga la facultad de resolver respecto de la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la regularidad constitucional a las Salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105 constitucional.

Por tanto, si bien como lo señalan los promoventes, esta Sala Superior ha sustentado que las normas en materia electoral son susceptibles de control constitucional, tantas veces como sean aplicadas<sup>18</sup>, lo cierto es que tal control de constitucionalidad en materia electoral, sólo puede ser ejercido por las Salas de este Tribunal Electoral.

---

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 35/2013. **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En consecuencia, lo **infundado** del planteamiento de los promoventes radica en que el Consejo General, como autoridad administrativa electoral carece de atribuciones para inaplicar normas electorales.

**7.2. Inconstitucionalidad del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización e indebida interpretación del mismo**

**7.2.1. Porción normativa que se aduce contraria a la Constitución**

**Artículo 216 Bis.**

**Gastos del día de la Jornada Electoral**

1. El pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña, el cual será contabilizado y fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.
2. El único gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.
3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos:
  - a) Servicios prestados por los órganos directivos, y
  - b) Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.
4. El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, así como el envío de la documentación soporte se realizará al momento de registrar a los representantes respectivos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC).
5. El formato "CRGC" será propuesto por la Unidad Técnica e incorporado en el Manual de Contabilidad, el cual debe

proporcionar elementos para documentar si la aportación fue voluntaria, gratuita y desinteresada o, en su caso, si recibieron remuneración económica, así como el monto de esta. Asimismo, deberá identificar al ciudadano que la otorga y estar firmado por este último.

6. Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.

**7. En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato "CRGC" –Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña.**

### **7.2.2. Planteamiento de los actores**

Por una parte, los actores se enfocan a demostrar que la señalada porción normativa es contraria a la Constitución General de la República, al establecer que la omisión de presentar el formato CRGC tiene como consecuencia considerar la actividad desarrollada por el representante general o de casilla, como oneroso y, en consecuencia, un egreso no reportado. Lo cual, en su concepto, resulta desproporcionado e irracional, en la medida que contraría los derechos fundamentales de audiencia y a la presunción de inocencia.

Asimismo, los apelantes aducen que la autoridad responsable llevó a cabo una indebida interpretación del marco constitucional, legal y reglamentario aplicable al determinar que los presuntos pagos efectuados a sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, se debían acumular para acreditar el rebase de tope de gastos de campaña, porque, contrario a lo considerado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dichas erogaciones no pueden considerarse gastos de campaña, en tanto que, las actividades de los representantes no están dirigidas a la

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

obtención del sufragio, sino que se constriñen a una función de vigilancia el día de la jornada comicial.

Al respecto los inconformes aducen que:

- La autoridad soslayó que el pago a los representantes es un gasto que no está destinado a la obtención del voto, por ende, la consecuencia frente a la omisión de comprobación, no puede ser incorporar esa erogación para determinar el rebase de tope de gastos de campaña.
- Los gastos de campaña sólo son aquellos empleados en actividades dirigidas a convencer al electorado, sea a través de propaganda, actos públicos y cualquier otra forma que dé a conocer a la ciudadanía la plataforma y su propuesta política.
- Contrario a lo razonado por la autoridad responsable, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, no consideró de manera expresa, que el pago a los representantes se debe establecer como gasto de campaña tendiente a la obtención del voto.
- La actividad realizada por los representantes partidistas, no reúne el requisito esencial de haberse efectuado para la obtención del voto, ya que su actuación se circunscribe al día de la jornada electoral, esto es, son simpatizantes que actúan sólo el día de la jornada electoral que no forman parte ni integran alguna “estructura partidista o electoral”, con objeto de obtener el voto de los ciudadanos a favor de alguna fuerza política.
- Resulta aplicable la tesis de esta Sala Superior LXIII/2015 de rubro “GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN”, la cual establece que la *finalidad* de un gasto de campaña es generar un beneficio a un partido político, coalición o candidato, para obtener el voto ciudadano y, la *temporalidad*, se refiere a la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda, esto es, que las actividades inherentes a la búsqueda del voto se realicen en periodo de campañas electorales, elementos que no se actualizan en el particular.
- De tal forma, la correcta interpretación de la legislación aplicable conduce a concluir que, si un partido político omitió reportar un gasto destinado a la obtención del voto, deberá ser sancionado y considerado para determinar un

rebase al tope de gastos de campaña; en cambio, si se trata de la omisión de reportar un gasto que no está destinado a la obtención del voto, el partido sólo debe ser sancionado.

- Por tanto, aun de estimarse incumplida la obligación de presentar los formatos para demostrar la gratuidad de la participación de representantes el día de la jornada electoral, la consecuencia debe ser la imposición de una sanción por la omisión de reporte, pero, bajo ningún concepto, procedería sumar esa erogación para determinar el rebase del tope de gastos de campaña.
- En esta lógica argumentativa, los inconformes solicitan la **inaplicación** del párrafo 7 del artículo 216 Bis, del Reglamento de Fiscalización al considerar que vulneran el principio de presunción de inocencia, la garantía de audiencia, así como los principios constitucionales de objetividad, imparcialidad y certeza, en tanto que establecen, frente a la simple omisión de exhibir un formato, una consecuencia desproporcional y no razonable consistente en la erogación de un gasto de campaña no reportado y, por tanto, la responsabilidad y sanción a los partidos políticos.

### **7.2.2. Consideraciones de la autoridad responsable**

En este tema, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral expuso:

- A partir de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, así como 42/2014 y acumuladas, la forma para dilucidar si un gasto corresponde a la campaña o se trata de una erogación ordinaria de carácter permanente, consiste en la permanencia o intermitencia de tal erogación, derivado de su vinculación o no con el desarrollo de un proceso electoral específico, en el que se pretende obtener el voto favorable de la ciudadanía.
- El artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, establece que el pago de la actividad desplegada por los representantes es considerado como un gasto de campaña, lo cual es congruente con lo previsto en el artículo 76, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos que prevé como erogación de los procesos electorales, los *gastos operativos de campaña*, entre los que se ubican los

## **SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS**

sueldos, salarios y otros similares del personal eventual.

- El pago que se realiza a los representantes es una contraprestación económica por la función que desarrollan durante la jornada electoral, que se traduce en una disminución patrimonial de tipo intermitente, puesto que depende de la existencia de un proceso electoral.
- En términos de la normativa constitucional y legal aplicable, así como lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad citadas, la función de los representantes generales y de casilla se vincula a la conquista del voto, puesto que, justamente el día de la jornada electoral, la función de los representantes adquiere una relevancia especial, dado que de su correcto actuar, depende que se logre el propósito de la campaña electoral, esto es, que la opción política-electoral a la que representa se vea favorecida por la voluntad de la ciudadanía.
- No es óbice que la jornada electoral constituya una etapa distinta a la campaña electoral, dado que la finalidad de los representantes generales y de casilla está vinculada con la obtención del voto a favor del partido político respecto del cual actúan, puesto que su función consiste, en términos generales, en ejercer atribuciones de vigilancia respecto de la correcta recepción, escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos a favor del instituto político que los designó.
- En este orden de ideas, de conformidad con lo establecido en los artículos 199, párrafo 7, y 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, los gastos realizados con motivo de la actividad de los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración, deben ser considerados como gasto de campaña, por lo que los partidos políticos estaban obligados a registrar dicho gasto, mediante la presentación de comprobantes de representación general o de casilla (CRGC), a partir de los cuales se debía acreditar si la participación de los representantes fue onerosa o gratuita, así como el monto pagado por los servicios de representación prestados.
- En caso que los sujetos obligados omitieran presentar los comprobantes relativos a la actividad de los representantes, en términos del párrafo 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, se considera como un gasto no reportado de campaña, lo cual implica dos consecuencias jurídicas para el partido político responsable:
  - A ese gasto no reportado, se le debe asignar un costo conforme al procedimiento previsto en el diverso numeral 27 del Reglamento citado, y

sumar tal cantidad a las demás erogaciones que haya realizado el partido durante la campaña electoral, para que sea contabilizada y fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante el proceso electoral. Ello, porque a juicio del Instituto Nacional Electoral, es una *consecuencia natural*, sumar el costo que tales conductas implicaron al resto de los recursos aplicados durante el proceso electoral, este efecto jurídico, en modo alguno, tiene naturaleza jurídica de una sanción, sino que es acorde a los principios que se tutelan durante las campañas electorales de transparencia, rendición de cuentas y equidad.

- Tal conducta se califica como una infracción que contraviene lo establecido en los artículos 127 y 216 Bis del Reglamento de Fiscalización y, por ende, se califica como un gasto no registrado, cuyo valor de su costo debe ser determinado conforme al procedimiento previsto en el artículo 27 del propio Reglamento.

### **7.2.3. Controversia a dilucidar**

Conforme a los conceptos de agravio hechos valer por los recurrentes y las consideraciones que sustentan la resolución reclamada se obtiene que la controversia a dilucidar consiste en determinar, por una parte, si dicha porción normativa resulta contraria a la Constitución y, en caso negativo, si la interpretación realizada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el sentido de que el gasto por concepto de remuneración a las actividades realizadas por sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, constituyen una erogación que debe ser tomada en cuenta para efecto de ser sumado al respectivo tope de gastos de campaña o, si por lo contrario, como lo plantean los apelantes, ante el supuesto de omisión de reporte de dicho gasto se incurre en una infracción en materia de control y vigilancia de los recursos, pero, en forma alguna, se debe contabilizar para rebase de tope de gastos.

#### 7.2.4. Tesis

En cuanto a la inconstitucionalidad del porción normativa, resulta **infundado** el planteamiento de los promoventes, porque el apartado 7 del artículo 216 del Reglamento de Fiscalización, es acorde con la regularidad constitucional, en la medida que, no implica por sí misma, la culpabilidad del sujeto de obligado de dejar de reportar la erogación relativa a sus representantes el día de la jornada electoral, ante la omisión de presentar el forma CRGC, sino que entraña una presunción legal que admite prueba en contrario, cuya aplicación se efectuar dentro del procedimiento administrativo legalmente previsto en el que se garantizan los derechos fundamentales de audiencia y a la presunción de inocencia.

Por otra parte, de la interpretación sistemática, funcional y armónica del artículo 41, párrafo segundo, Base II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, párrafos 1 y 2, así como 243, de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 72 y 76 de la Ley General de Partidos Políticos, y 199, párrafo 7 y 216 Bis, ambos del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, así como lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas el gasto que erogan los partidos políticos por concepto de remuneración por las actividades realizadas por sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, es un gasto de campaña y puede ser considerado para determinar un eventual rebase de tope de gastos, puesto que se trata de una erogación de carácter intermitente vinculada necesariamente al proceso electoral.

### **7.2.5. Consideraciones que sustentan la tesis**

#### **A. Marco constitucional y legal**

A fin de exponer la postura de esta Sala Superior es necesario analizar el marco constitucional y legal aplicable.

El Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario, se han ocupado en las últimas reformas político-electoral (1990, 1996, 2007-2008 y 2014) del tema del financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización, en tanto condición necesaria para el adecuado funcionamiento de la democracia.

Entre los propósitos perseguidos por el legislador, encontramos en primer lugar, la necesidad de propiciar condiciones de equidad entre los participantes en los procesos electorales, de manera que los recursos económicos no sean el motivo que decida el resultado electoral; sino a partir de una competencia real y democrática en la que cada participante exponga sus propuestas y plataforma política, que coadyuven a garantizar el desarrollo de elecciones auténticas en las que se tutele la libertad del sufragio de los ciudadanos.

Por otra parte, los procedimientos de fiscalización tienen por objeto la transparencia y rendición de cuentas de frente a la ciudadanía, en tanto que, es de interés general, conocer el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.

Finalmente, las normas en la materia tienen como propósito evitar que el dinero provenga de fuentes no permitidas, de manera que terceros influyan en las contiendas electorales o que existan recursos de procedencia ilícita.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En tal sentido, el artículo 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

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

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

**B. Financiamiento para actividades ordinarias permanentes**

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

Se trata de gastos relacionados con la operación ordinaria del instituto político dentro o fuera de un proceso electoral, ya que se trata de erogaciones que tienen por objeto proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica del partido, a fin de

cumplir con los fines constitucionalmente previstos para este tipo de organizaciones políticas.

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

Sin embargo, como se estudiará más adelante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sentencia dictada el nueve de septiembre de dos mil catorce, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, declaró la invalidez de esta decisión legislativa al considerar que tales gastos no podían ser considerados como gasto ordinario sino como gasto de campaña.

### **C. Financiamiento para la obtención del voto**

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

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

## **SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS**

- candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y
- Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

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

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

### **D. Financiamiento para actividades específicas**

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

### **E. Informes**

En esta lógica, el legislador estableció, en los artículos 74, 78 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos, que las erogaciones que realicen los partidos políticos con motivo de las actividades ubicadas en estos tres rubros fundamentales, han de reportarse a través de informes relativos a gasto ordinario, precampaña y de campaña, en tanto que, las erogaciones por actividades específicas deberán

formar parte del informe anual de actividades ordinarias permanentes.

## **F. Pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

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

Tales preceptos establecen:

### **Artículo 72.**

2. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

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

...

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

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

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

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

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

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

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

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

**Artículo 76.**

...

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

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

- El artículo 41 de la Constitución Federal divide el financiamiento público de los partidos políticos en tres grandes rubros: 1) Sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; 2) Las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y 3) Las de carácter específico (precisadas constitucionalmente).
- Tratándose de las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias y las tendientes a la obtención del voto, la Constitución Federal no pormenorizó concretamente cuáles serían los gastos precisos en los que quedarían comprendidas las erogaciones de los partidos.
- **Sin embargo, el referente de la permanencia de los gastos ordinarios, y el de la intermitencia de los tendientes a la obtención del voto, son la clave que explica cómo deben calificarse los egresos de los partidos.**
- En efecto, por disposición constitucional, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral, pues se trata de erogaciones que no

tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento a la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido.

- A diferencia de lo anterior, las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, constituyen recursos que deben aplicarse también única y exclusivamente en forma intermitente de acuerdo al pulso de los procesos electorales, ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.
- Ahora bien, tomando en cuenta que la Constitución no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se ajusten o se combinen, y mucho menos que se sumen sus montos, las normas reclamadas rebasan lo autorizado por aquélla, toda vez que instituyeron dos conceptos de ministraciones económicas como son los de “estructura partidista” y de “estructuras electorales”, los cuales a pesar de que se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no resulta constitucionalmente admisible.
- Consecuentemente, procede declarar la invalidez integral de los incisos b) y f) del párrafo 2, del artículo 72, así como la porción normativa de párrafo 3 del artículo 76, que establece “...*con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.*”; ambos de la Ley General de Partidos Políticos. Asimismo, por vía de consecuencia, procede declarar la invalidez integral del párrafo 3 del artículo 72, del mismo ordenamiento, en el que se pormenorizaron los “gastos de estructuras electorales”, los cuales ya no pueden considerarse válidos al haberse expulsado del orden jurídico tal concepto presupuestal.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

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

Cabe precisar, que las consideraciones expuestas son vinculantes para esta Sala Superior, en términos de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.**

#### **7.2.6. Análisis de caso**

Conforme al marco constitucional y legal aplicable, así como las consideraciones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es posible establecer las siguientes premisas:

- El Poder Revisor Permanente de la Constitución dispuso que el financiamiento sólo se divide en tres grandes rubros: 1) Sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; 2) Actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y 3) Las de carácter específico. De ahí que, los gastos que hagan los partidos políticos deben encuadrarse sólo en alguno de estos tres rubros fundamentales.
- El legislador ordinario consideró, en su momento, que los gastos

efectuados a los representantes de los partidos políticos en las casillas el día de la jornada electoral, debían ser reportados dentro del rubro de actividades ordinarias permanentes.

- Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la decisión legislativa anotada, al considerar que los gastos de *estructuras electorales*, entre los que se ubica la remuneración a los representantes ante mesa directiva de casilla, se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, e incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos.
- Agrega el Máximo Tribunal, que el referente de la permanencia de los gastos ordinarios, y el de la intermitencia de los tendientes a la obtención del voto, son la clave que explica cómo deben calificarse los egresos de los partidos.

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

Ello, porque tales gastos son de carácter intermitente y no permanente, pues sólo tienen lugar, de manera específica y única, el día de la jornada electoral y no está dirigido a *proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral*.

Es decir, dado que la remuneración a los representantes de casilla no constituye un gasto ordinario, y el gasto para actividades específicas está definido constitucionalmente, se debe etiquetar en

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

gastos de campaña, pues no podría considerarse un cuarto rubro denominado *gastos de jornada*, porque su previsión correspondería al legislador y no a los órganos jurisdiccionales.

La determinación de la Suprema Corte tuvo por objeto etiquetar de manera congruente con la Constitución este tipo de gasto en el rubro que le corresponde, es decir, de campaña y no como gasto ordinario.

No es óbice el planteamiento de los partidos políticos recurrentes, consistente en que las actividades que despliegan los representantes de casilla y generales el día de la jornada electoral no están destinadas *para la obtención del sufragio*.

Pues si bien es cierto que los representantes no realizan actividades de proselitismo electoral el día de la jornada lo cierto es que, como lo consideró la autoridad responsable, la función de los representantes generales y de casilla se vincula a la conquista del voto, puesto que, justamente el día de la jornada electoral, la función de los representantes adquiere una relevancia especial, dado que de su correcto actuar, depende que se logre el propósito de la campaña electoral, esto es, que la opción política-electoral a la que representa se vea favorecida por la voluntad de la ciudadanía.

Sin que sea obstáculo que la jornada electoral constituya una etapa distinta a la campaña electoral, dado que la finalidad de los representantes generales y de casilla está vinculada con la obtención del voto a favor del partido político respecto del cual actúan, puesto que su función consiste, en términos generales, en ejercer atribuciones de vigilancia respecto de la correcta recepción,

escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos a favor del instituto político que los designó.

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

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

De tal forma, la equidad en el financiamiento público a los partidos políticos estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos políticos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades relativas a la obtención del sufragio, atendiendo a las circunstancias propias de cada instituto político, de tal manera que cada uno de ellos perciba lo que proporcionalmente le corresponde acorde con su grado de representatividad, por lo que el derecho de acceso al financiamiento público debe entenderse en función de las diferencias específicas de cada partido político.

De manera que, los partidos políticos cuentan inicialmente con un monto diferenciado de financiamiento público, empero, el límite o

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

tope de gastos de campaña es el mismo para todos, a fin que la contienda electoral se dé en condiciones de equidad.

Cabe mencionar que, además del financiamiento público, los partidos políticos se pueden allegar de financiamiento privado, de manera que los institutos políticos cuentan con una *bolsa* o monto de determinada cantidad para sufragar los gastos, pero ello, no se traduce en que estén en la posibilidad jurídica de gastar todos sus recursos, puesto que el Instituto Nacional Electoral establece un tope o límite de gasto, el cual no es válido exceder, en la inteligencia que ante la existencia de remanentes, los partidos políticos tienen la obligación de devolver dichos recursos.

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

Ahora bien, el artículo 41 constitucional en comento, establece una reserva en el sentido que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades..., la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales..., asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

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

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

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

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

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

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

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

En efecto, como se mencionó, los elementos clave de interpretación que nos proporcionó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en **la intermitencia del gasto vinculado con la obtención del voto y la elección**, ya que, sin proceso, es evidente que no habría representantes generales y de casilla.

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

Estos fondos están encaminados a reforzar la estructura orgánica partidista, por la necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para la conquista del voto ciudadano.

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

Por lo que se comparte la conclusión de la autoridad responsable, en el sentido que *es una consecuencia natural, sumar el costo que tales conductas implicaron al resto de los recursos aplicados durante el proceso electoral.*

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

Es decir, si un sujeto obligado por el Reglamento de Fiscalización no presenta el Formato "CRGC", que comprueba, 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.

Sin embargo, tal presunción no es *iure et de iure*, sino *iuris tantum* (como se analizará de manera detallada en el siguiente apartado), 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

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

normatividad que comprueba la gratuidad del servicio de representación.

En este sentido, el principio de presunción de inocencia<sup>19</sup> 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.

Al respecto, tanto esta Sala Superior como el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sustentado que uno de los principios rectores del derecho que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente.

Sin embargo, de acuerdo con el referido Tribunal Pleno, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador con matices o modulaciones, según el caso, debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia 21/2013. **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.** 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.

resultado pudiera surgir una pena o sanción, y cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso<sup>20</sup>.

Por su parte, la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento<sup>21</sup>.

En este sentido, la porción normativa impugnada no resulta una consecuencia irracional o desproporcionada, en la medida que no presupone *per se* la responsabilidad del sujeto obligado de tener la actividad desarrollada por el representante general o de casilla como un egreso no reportado, ante la omisión de presentar el correspondiente formato CRCG.

Lo anterior, porque, en principio, la disposición en comento parte del hecho cierto de la participación de los representantes generales y de casilla a favor de un partido político, necesariamente implica, un

---

<sup>20</sup> PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. Época: Décima Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 43/2014 (10a.). Página: 41.

<sup>21</sup> FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Época: Novena Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 47/95. Página: 133.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

egreso del instituto político por el pago de los servicios, o bien el beneficio que obtiene por los servicios gratuitamente recibidos.

Asimismo, porque la aplicación de la señalada porción normativa se realiza seguido el procedimiento administrativo de revisión de los informes de gastos de campaña presentados por los sujetos obligados; o bien, un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, en el que se garantizaron los derechos fundamentales de audiencia, así como a la presunción de inocencia, y en los cuales se tuvo por acreditada la omisión de presentar tal formato CRCG.

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

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

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

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

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

En ese sentido, la interpretación realizada por la autoridad responsable de los artículos 199, numeral 7, y 216 Bis del Reglamento de Fiscalización en el sentido de que el gasto que erogan los partidos políticos por concepto de remuneración por las actividades realizadas por sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, constituyen un gasto de campaña al ser intermitente y estar vinculado necesariamente al desarrollo del proceso electoral, por lo que pueden ser considerados para determinar un eventual rebase de tope de gastos de campaña, es conforme a derecho.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Lo anterior, ya que, para efectos de control de los recursos, es decir, su contabilidad y fiscalización, el gasto objeto de análisis, al ser considerado como gasto de campaña, deber ser registrado nominalmente o etiquetado en ese rubro, en la inteligencia que, ante la omisión de registro, se debe proceder en los términos del Reglamento y, en su caso, el partido político en cuestión podría incurrir en infracción y ser sujeto de sanción frente a la omisión del registro de un gasto.

Por tanto, estas disposiciones reglamentarias (artículos 199 y 216, en la porción normativa precisada) son acordes con la regularidad constitucional, al establecer que las erogaciones efectuadas el día de la jornada electoral a favor de los representantes generales y de casilla deben considerarse como gastos de campaña para efectos de su oportuna fiscalización y, eventualmente, considerados para un posible rebase de tope de gastos.

Aunado a que, el supuesto normativo relativo a que frente a la omisión de reporte se considera que existe un gasto de campaña no resulta desproporcional, si se toma en consideración, como se analizará más adelante que la actividad desplegada por los representantes puede ser gratuita.

Por todo lo expuesto, esta Sala Superior considera **infundado** el planteamiento de inconstitucionalidad de los apelantes y la indebida interpretación de la porción normativa bajo estudio.

### **7.3. Inexistencia de la infracción imputada**

#### **7.3.1. Consideraciones de la responsable**

En cuanto a la materia del procedimiento sancionador instaurado, valoración de las pruebas y la determinación de la existencia de la infracción administrativa, la resolución reclamada se funda en los siguientes razonamientos:

- **Marco conceptual**

- Uno de los deberes en materia de fiscalización, es el de informar y acreditar ante el INE todas las erogaciones realizadas con motivo de la jornada electoral, entre ellas, si las personas que actuaron como representantes generales o de casilla durante las jornadas electorales recibieron o no una remuneración.
- La vinculación directa o indirecta con los procesos electorales es lo que define a los bienes jurídicos que se deben tutelar por medio de la facultad fiscalizadora que se ejerce a través de diversos procedimientos de revisión de ingresos y gastos que regulan las leyes generales en la materia.
- La fiscalización de los sujetos obligados que participan en los comicios tiene como objeto, verificar en tiempo real, de manera integral y consolidada, lo ingresos públicos y privados, que reciben, así como las erogaciones realizadas en las diversas etapas que integran al proceso electoral.
- Por la naturaleza jurídica de las actividades de los representantes generales y de casilla, su actividad se identifica como parte de aquellas que representaron una erogación sujeta a fiscalización, porque es una contraprestación a la función que desarrollan durante la jornada electoral, lo que se traduce en una disminución patrimonial de carácter intermitente, al depender de la existencia de un proceso electoral.
- La función de los representantes está vinculada con la obtención del voto, ya que su función consiste en ejercer atribuciones de vigilancia respecto de la recepción, escrutinio y cómputo de la votación.
- Con la finalidad de contar con elementos suficientes para arribar a la verdad legal de los hechos investigados, se emplazó a los partidos

## SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS

políticos para que contestaran por escrito lo que su derecho conviniera, así como para que ofrecieran y exhibieran las pruebas que respaldaran sus afirmaciones.

- Conforme con los Lineamientos para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y egresos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral, el *comprobante de representación general o de casilla* (CRGC), es el documento en el que los partidos políticos consignan la información de la actuación de los representantes, entre la que se destaca, la relativa a si tal servicio generó un costo o se prestó de forma gratuita.
- Se consideraron rubros esenciales del CRGC:
  - Nombre y firma del representante; al ser la forma en la que se expresa la voluntad de serlo.
  - Fechas de los comprobantes; para verificar que el gasto se compruebe en tiempo real y evitar una comprobación amañada del mismo. En el caso, se hizo requerimiento a los partidos para que exhibieran los comprobantes que no presentaron ante la autoridad para acreditar el gasto que erogaron, o bien que la actividad fue gratuita, por lo que tuvieron la oportunidad de presentarlos hasta el siete de junio del año en curso, ya que la jornada electoral se efectuó el anterior día cuatro. Si bien, la *Guía para el registro de operaciones del día de la jornada electoral elección ordinaria 2016-2017*, se precisó que, para el supuesto de que la participación de los representantes fuera voluntaria, gratuita y desinteresada, el CRGC no se adjuntaría al SIF, ello no significaba que se estuviera exento de no exhibirlos de manera física, pues la obligación de hacerlo persistió; de forma que, los documentos posteriores al señalado siete de junio, se considerarían como inválidos, al estar fuera de los plazos señalados.
  - Clave de elector; para que la autoridad estuviera en aptitud jurídica de verificar y comprobar que, efectivamente, el ciudadano cuyo registro fue solicitado por los partidos, fue quien actuó como representante.
- Análisis efectuado por la Dirección de Auditoría de la Unidad de Fiscalización:
  - Se realizó un cruce de información con: i) el esquema de

representantes (repositorio de información relacionada con el número de ciudadanos acreditados por el sujeto obligado y que fungieron como representantes en una determinada casilla), y ii) esquema de SIJE, DERFE y Representantes (repositorio en el que se obtuvo un total parcial por casilla instalada en las entidades federativas).

- Del análisis de composición de cada uno de repositorios, se obtuvo una relación por medio de la casilla representada, así como diversas inconsistencias y supuestos reales.
- Se realizó una depuración, al cruzar información con el esquema de representantes.
- Por cuanto al estudio de la posible existencia de gastos no reportados, en el procedimiento sancionador sólo serían objeto de estudio los gastos efectuados como remuneración de la actividad desarrollada por los representantes.
- En relación con los efectos jurídicos de la falta de acreditación de la gratuidad del servicio de representación, ya sea por omisión de reportarlos, o bien, porque algunos de formatos carecen de uno o más elementos esenciales.
  - Tal situación generaría que se considerara y calificara como gasto no reportado de campaña –en términos del artículo 216 Bis, apartado 7, del Reglamento de Fiscalización.
  - Al tratarse de un gasto no reportado se le debería asignar un costo, y sumar las cantidades a las demás erogaciones realizadas por el partido político durante la campaña electoral, para ser contabilizada y fiscalizada; lo cual, no tiene la naturaleza de sanción, sino una consecuencia acorde con los principios que se tutelan durante la campaña electoral.
  - Calificar la conducta como infracción a los artículos 216 Bis y 217 del Reglamento.
- Por cuanto, a la posible existencia de un rebase de topes de gastos de campaña:
  - Todo gasto que los partidos políticos coaligados eroguen a favor de los candidatos postulados bajo tal figura, debe ser sumado y prorrateado entre ellos, para garantizar la equidad en la contienda, por lo que, de actualizarse un rebase al tope de gastos, la

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

responsabilidad es imputable a la propia coalición.

- De determinarse, en su caso, el no reporte de gastos de representantes generales y de casilla, por parte de un partido coaligado, la cantidad que resulte del monto involucrado se sumaría a los topes de gasto de las campañas beneficiadas.
- **Materia del procedimiento sancionador**
  - El fondo del asunto se constreñía a determinar lo que en Derecho correspondiera respecto de los formatos CRGC que los partidos debieron entregar para acreditar los gastos de la jornada electoral del proceso electoral de Coahuila, en caso de la omisión en tiempo y forma de los mismos.
  - Así como determinar si se reportó la totalidad de los recursos erogados para representantes acreditados para la jornada electoral; y, derivado de lo anterior, si existió un rebase al tope de gastos de campaña.
- **Línea de investigación**
  - Existencia de recursos relacionados con representantes generales o de casilla
    - Comprobación de actividades de representantes.
    - Si fue gratuito; verificar la existencia del CRGC.
    - Si fue oneroso; verificar existencia del CRGC, el debido reporte de la totalidad de los egresos, y sumar el monto involucrado al partido o coalición beneficiada, así como que no se actualice un rebase al tope de gastos de campaña.
- **PRI**
  - El partido presentó 388 CRGC que coincidieron con los 388 señalados en el correspondiente emplazamiento, ya que existía coincidencia entre los nombres de los ciudadanos observados en el mismo.
  - Si bien todos los formatos presentados cuentan con fecha (veinte de junio), ésta es posterior al siete de junio, fecha cuando feneció el plazo para cargar los gastos de la jornada electoral en el SIF.
  - Por tanto, no era posible tener por atendidas las observaciones realizadas en el emplazamiento, en específico, la omisión de presentar 388 CRGC.
  - Al omitir presentar los referidos 388 CRGC y, por tanto, registrar los gastos relacionados con las actividades de los mismos por \$448,043, el sujeto obligado incumplió el artículo 127, en relación con el 126 Bis,

apartado 7, del Reglamento de Fiscalización.

- **PVEM**

- Al dar repuesta al emplazamiento el partido presentó 328 CRGC que coincidían, en parte, con los 366 señalados en el emplazamiento respectivo.
- De esos 328, no era posible tener por atendida la omisión de presentar 47 formatos, ya que 8 no cumplieron con el requisito de fecha y 1 de firma del representante.
- Se actualiza la irregularidad, al omitir presentar 47 CRGC y reportar el correspondiente gasto por \$55,185.40.

- **PNA**

- El partido presentó 73 de los 74 formatos que le fueron requeridos en el emplazamiento respectivo.
- De manera que, no se tuvo por atendida la observación, en relación con 1 formato.
- En consecuencia, el partido omitió presentar un formato y registrar el gasto correspondiente por \$1,154.75.

- **Partido Campesino Popular**

- El partido presentó 82 de los 83 que le fueron requeridos en el emplazamiento.
- Al no tener por atendida la observación, el partido omitió presentar un formato de representantes y, por ende, registra el gasto correspondiente por \$1,154.75.

- **Partido Joven**

- Se presentaron 383 formatos de representantes de los 430 señalados en el emplazamiento.
- De esos 383, uno no reunía el requisito de clave de elección y otro el de firma del representante.
- Al no tenerse por atendida la observación respecto de 49 formatos, se tuvo por acreditada la omisión de presentar tales formatos y reportar el gasto relativo por \$57,798.95.

- **Partido de la Revolución Coahuilense**

- En cumplimiento al emplazamiento, el partido presentó 62 CRGC de los 66 que le fueron observados.
- Por ello, se tuvo por no atendida la observación de omisión de presentar 4 formatos, así como de registra los correspondientes

## **SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS**

gastos por \$4,619.00.

- **Partido Socialdemócrata independiente**
  - Presentó 225 formatos de representantes, de los cuales 223 coincidían con los 258 que le fueron señalados en el emplazamiento.
  - De esos 223, 1 no reunía el requisito de firma del representante.
  - Por tanto, se tuvo por no atendida la observación en relación con 36 formatos.
  - De manera que se omitió presentar esos 36 formatos y de registrar el gasto correspondiente por \$42,179.10.

### **7.3.2. Planteamientos de los recurrentes**

Los recurrentes aducen lo siguiente:

- Indebidamente se concluyó que los partidos incumplieron con su obligación de presentar los formatos correspondientes para demostrar la gratuidad de la participación de sus representantes, al confundir la naturaleza de una falta por omisión con la ausencia de requisitos formales subsanables, derivado de la falta de certeza y seguridad jurídica en la manera como se desahogó el procedimiento sancionador.
- El objeto del procedimiento oficioso consistió en determinar si la totalidad de los representantes ejercieron su función de manera libre y desinteresada, o bien, representó un gasto que debió ser reportado, así como si esos gastos, se identificaron en la contabilidad del sujeto obligado.
- El Consejo General se apartó de tales parámetros, limitando sus facultades de investigación a la valoración de los formatos CRGC, omitiendo realizar una indagatoria que respaldara fehacientemente la comisión de la infracción.
- Por tanto, se determinó una incorrecta línea de investigación, al omitir la valoración individual y adminiculada de materiales probatorios distintos a los formatos.
- El cumplimiento de los requisitos de los formatos CRGC es una obligación diferente a la evaluación de la actuación de los representantes, para determinar si fue gratuita u onerosa.
- La actuación a investigar no se constreñía al examen de los formatos para establecer si cumplían con ciertos requisitos, sino examinar todos los elementos de prueba aportados, a efecto de establecer si la función de la

representación en la jornada electoral fue onerosa o gratuita.

- Conforme con lo anterior, la responsable realizó una incorrecta valoración individual y adminiculada de las pruebas obrantes en el expediente, en contravención a las correspondientes reglas de valoración; al limitarse sólo a determinar si los formatos CRGC cumplían o no con determinados requisitos.
- Las pruebas se debieron analizar de manera conjunta, a la luz de las reglas de la lógica, experiencia y la sana crítica, a efecto de determinar si arrojaban convicción plena o en grado de indicio, respecto de los hechos investigados.
- Al centrar su estudio en la validez de los formatos presentados, conforme con ciertos requisitos que debían reunir, se apartó de las reglas de valoración prevista en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, omitiendo en estudio del contenido de tales documentos y adminicularlas entre sí.
- La responsable pretendió, por falta de un requisito, invalidar la prueba, dejando de analizar si, de su contenido, se obtenían grados de convicción o indicios sobre los hechos motivo del procedimiento oficioso.
- De haberse realizado una correcta valoración del caudal probatorio, la responsable debió concluir que, si bien los formatos no fueron debidamente reportados, sí se acreditaba el carácter gratuito de la función de los representantes en la jornada electoral, por lo que, sólo procedía una sanción por una falta formal y no la determinación de la existencia gastos no reportados.

Adicionalmente, el Partido Revolucionario Institucional alega:

- Bajo las condiciones en las que se desarrolló el procedimiento oficioso, no se justifica porqué, a pesar de desahogado el requerimiento de presentar los correspondientes formatos, el asentamiento en ellos de una fecha posterior al siete de junio es equivalente a la omisión de presentarlos.
- La presentación de los formatos con fecha posterior al siete de junio, obedeció a que, antes del inicio del procedimiento oficioso era incierta la obligación de los partidos políticos en relación con los formatos para demostrar la gratuidad de la participación de sus representantes, dada la ambigüedad de la actuación de la autoridad fiscalizadora; ambigüedad que dio origen, precisamente, al procedimiento oficioso.
- La omisión de considerar las pruebas aportadas constituyó una afectación

## SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS

relevante a los derechos de audiencia y debido proceso.

- La conclusión de la responsable de que el partido pagó por los servicios de 388 representantes de casilla, sobre la base de que no se presentaron los formatos de gratuidad correspondientes, soslaya las pruebas existentes en autos que acreditaban que, efectivamente, no se erogó el gasto imputado.
- Al demostrarse que, el partido no realizó un gasto por sus representantes, quedó satisfecha la función de fiscalización, de forma que la irregularidad que pretendía sancionarse se subsanó, con independencia de la fecha cuando se presentaron los formatos correspondientes.

### 7.3.3. Tesis

Los planteamientos de los recurrentes son **parcialmente fundados** y suficientes para **revocar, en la materia de impugnación**, la resolución reclamada para los efectos que se precisarán en el considerando correspondiente, por lo siguiente:

Atendiendo a la naturaleza de los procedimientos administrativos de revisión de informes (en los que la autoridad despliega una facultad comprobatoria) y de queja u oficiosos en materia de fiscalización (en los que la autoridad despliega una facultad investigadora y se circunscriben únicamente a hechos determinados y que se sustancia con plazos diferentes), así como de una interpretación sistemática y funcional del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, en relación con diversa normativa que se cita más adelante, la hipótesis normativa ahí contenida constituye una presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario; presunción que, en el caso bajo estudio, no se actualiza al no estar acreditado el hecho base de la presunción, es decir, que no se presentaron los formatos respectivos y, por tanto, no se puede actualizar la presunción de que los representantes recibieron una remuneración económica, la cual no fue reportada.

En efecto, de la valoración conjunta de los elementos probatorios que obran en autos, se advierte que, en muchos de los casos sancionados se presentaron los formatos respectivos con los elementos esenciales para dotarlos de eficacia jurídica, de manera que, el hecho de que tengan fecha de 20 de junio de 2017, no desvirtúa la manifestación de voluntad de cada uno de los ciudadanos plasmada en los formatos respectivos, en los cuales se realiza un reconocimiento expreso de que su actividad fue voluntaria, gratuita y desinteresada, máxime que el contenido de dicho formato no se encuentra cuestionado por la responsable, pues únicamente se le restó eficacia probatoria por la fecha de su emisión.

Por tanto, lo único que se debe sancionar es la falta formal consistente en que no se tenían los formatos hasta tres días después de la jornada electoral, pues las manifestaciones de voluntad, en caso bajo estudio, tienen eficacia probatoria plena.

Lo anterior, atendiendo al hecho de que, lo que originó el procedimiento oficioso no fue la presentación o elaboración oportuna o no de los mismos, sino que su finalidad era establecer, si la totalidad de los ciudadanos involucrados ejercieron la función de representante general o de casilla de manera libre y desinteresada, o bien, si implicaron un gasto que debió ser reportado por el sujeto obligado en su contabilidad, y al no haberlo hecho, se debieron considerar para el respectivo tope de gastos de campaña, sin que ello implique una renovación de la fiscalización de revisión de informes, pues ese procedimiento quedó concluido y el procedimiento oficioso únicamente debe circunscribirse a los hechos que le dieron origen.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Así, en el caso concreto, la valoración conjunta de los elementos de prueba que constan en el expediente, nos lleva a concluir que dichos representantes actuaron de forma gratuita, pues se adminiculan los formatos respectivos respecto de los cuales se analizan sus elementos esenciales, con las copias certificadas de las credenciales de elector y de las actas levantadas el día de la jornada electoral, documentales privadas y públicas que no se encuentran desvirtuadas con alguna otra probanza, no obstante que, al tratarse de un procedimiento oficioso, la autoridad responsable pudo desplegar su facultad investigadora a efecto de llegar a la verdad de los hechos materia del procedimiento.

Lo antes señalado, conduce a la conclusión de que, en varios de los casos, según se demuestra más adelante, está acreditado el actuar gratuito de dichos representantes y, por el contrario, no hubo erogación de algún gasto que no haya sido reportado y, por tanto, no se actualiza la hipótesis normativa de constituir un gasto no reportado que deba ser sumado al respectivo gasto de campaña.

**7.3.4. Marco normativo de la infracción imputada**

Las erogaciones relativas al pago de los representantes generales o de casilla por la prestación de su servicio, constituye un gasto efectuado el día de la jornada electoral que debe ser reportado en el SIF<sup>22</sup>.

En ese sentido, el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, dispone:

---

<sup>22</sup> Sistema Integral de Fiscalización.

- 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 [apartado 2].
- No se considera aportación en especie a favor de los partidos políticos, los siguientes conceptos [apartado 3]:
  - Servicios prestados por los órganos directivos, y
  - Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.
- El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, así como el envío de la documentación soporte se realizará al momento de registrar a los representantes respectivos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC) [apartado 4].
- El formato CRGC será propuesto por la Unidad Técnica e incorporado en el Manual de Contabilidad, el cual debe proporcionar elementos para documentar si la aportación fue voluntaria, gratuita y desinteresada o, en su caso, si recibieron remuneración económica, así como el monto de esta, debiendo identificar al ciudadano que la otorga y estar firmado por este último [apartado 5].
- Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario [apartado 6].

De esta forma, tal precepto reglamentario obliga a reportar si el gasto relacionado con la representación de los sujetos obligados en la jornada electoral se realizó de forma remunerada o gratuita, a través del correspondiente formato.

Ello, porque, a diferencia de otro tipo de conceptos, los servicios personales de militantes o simpatizantes de los partidos no se consideran como aportación en especie, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Lo anterior, reviste relevancia jurídica para efectos de la fiscalización de los gastos, en la medida que es de los pocos conceptos que, cuando se prestan de manera gratuita, no generan una afectación a la contabilidad del partido en relación con un determinado proceso electoral.

En efecto, las aportaciones en especie, por regla general, se contabilizan como activos en la contabilidad del sujeto obligado, pues se trata de un ingreso que reciben y que debe destinarse para el correspondiente fin, ya sea para ser utilizado en campaña electoral, jornada electoral o en relación con actividades ordinarias.

De esta forma, si bien, el servicio prestado de manera gratuita por los representantes generales y de casilla no tiene efecto alguno en la contabilidad del partido en relación con los gastos erogados el día de la jornada electoral, sí existe tal afectación contable cuando el sujeto obligado realiza un pago a favor de sus representantes, en la medida que ello constituye una erogación.

Por tanto, los sujetos obligados deben reportar a la autoridad fiscalizadora, a través del correspondiente formato, primero, si la función de sus representantes en la correspondiente jornada electoral, significó un gasto y, en caso de haberlo realizado, declarar el monto erogado, a fin de que sea tomado en cuenta para los efectos legales y de fiscalización correspondientes.

En este punto, es de precisar que los artículos 9, 10, 11 y 12 de los *Lineamientos que deberán se deberán observar para el reporte de*

*operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral*<sup>23</sup>, en lo que interesa, establecen que los servicios prestados por los representantes se comprueban a través del formato CRGC, los cuales deben ser digitalizados y enviados a la Unidad Técnica de Fiscalización mediante el SIF o correo electrónico, para lo cual se habilitará el sistema de contabilidad en línea durante los tres días posteriores a la jornada electoral.

De esta forma, de acuerdo con el artículo 216 Bis, apartado 7, del Reglamento de Fiscalización y el numeral 14 de los Lineamientos invocados, en caso de que el sujeto obligado no presente el formato CRGC, la actividad del representante se considerara como gasto no reportado.

No obstante, éstas últimas previsiones reglamentarias, en la *Guía para el registro de operaciones del día de la jornada electoral de la jornada electoral, elección ordinaria 2016-2017*, se previó expresamente que, en el caso de que la participación de los representantes generales y de casilla sea voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato CRGC no se adjuntaría al SIF, quedado bajo el resguardo del sujeto obligado.

Lo anterior, se corrobora con los comunicados de dos y trece de junio, a los que se hace referencia y se transcriben en el dictamen consolidado relativo a los informes de gastos de campaña del

---

<sup>23</sup> Aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veinte de mayo de dos mil quince.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

proceso electoral de Coahuila<sup>24</sup>, emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización, y mediante los cuales, se informó a los sujetos obligados que, en caso de que la participación de los representantes generales y de casilla haya sido voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato CRGC no se adjuntaría al SIF, quedando bajo resguardo.

Así, se obtienen las siguientes conclusiones:

- La prestación gratuita del servicio de representación general o de casilla, no afecta la contabilidad del partido, al no considerarse aportación en especie.
- La prestación onerosa de la referida representación sí constituye una erogación que implica operaciones contables en el patrimonio del partido político destinado para sus gastos de campaña.
- El reporte o registro de la actividad relativa a los representantes el día de la jornada electoral, a través del SIF, tiene como finalidades, primero, verificar o comprobar si el servicio se prestó de manera gratuita u onerosa, y, en caso de ser onerosa, el monto de la erogación.
- Dicho registro se tiene que realizar hasta tres días después de concluida la jornada electoral.
- La consecuencia reglamentaria de no presentar o registrar el CRGC, es que la actividad del representante, se considere como un gasto no reportado.
- Para los procesos electorales ordinarios 2016-2017, en caso de que la función de representación general y de casilla hubiera sido gratuita, se recabaría el correspondiente formato, pero no se reportaría a la autoridad fiscalizadora mediante el SIF o correo electrónico, sino que quedaría bajo resguardo del sujeto obligado.

---

<sup>24</sup> Mismo que no se encuentra controvertido.

### **7.3.5. Análisis de caso**

Les asiste razón a los recurrentes cuando aducen que el Consejo General indebidamente determinó la materia del procedimiento sancionador oficioso y, en consecuencia, realizó una indebida valoración del material probatorio existente en el expediente, dejando de valorar las pruebas aportadas en defensa de los propios recurrentes, acreditando una infracción sin bases ni elementos que sustentaron tal determinación.

Lo anterior, porque, como lo plantean los recurrentes, la materia del procedimiento oficioso era determinar si, efectivamente, los partidos investigados realizaron o no gastos a favor de sus representantes que actuaron el día de la jornada electoral correspondiente a Coahuila, por lo que, no estaba limitada, solamente, a verificar la validez o invalidez, por el cumplimiento de ciertos requisitos esenciales, de los documentos presentados por tales partidos para demostrar la gratuidad del servicio prestado.

Al respecto, es de señalar que, en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los diversos cargos de elección popular correspondiente al proceso electoral de Coahuila, se estableció en cada una de las correspondientes conclusiones, lo siguiente:

- De la evidencia obtenida en las visitas de verificación a las casillas instaladas en la jornada electoral, así como del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) se determinó la asistencia de representantes de los sujetos obligados en las mesas directivas casillas, sin que se identificaran los gastos correspondientes en su contabilidad.
- En contestación al oficio de errores y omisiones, los partidos manifestaron que no realizaron pago alguno a sus representantes, por lo que no efectuaron registro contable de ello.

## SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS

- Mediante comunicados de dos (coalición) y trece (partidos políticos) de junio del año en curso, la Unidad Técnica de Fiscalización informó a los sujetos obligados que, en caso de que la participación de los representantes generales y de casilla haya sido voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato CRGC, no se adjuntaría al SIF, quedando bajo el resguardo de los correspondientes partidos.
- De lo anterior, se obtenía que se permitió a tales sujetos obligados conservar en su poder aquellos formatos correspondientes a sus representantes que no fuero remunerados, debiendo registrar en el SIF, los formatos correspondientes a quienes recibieron gastos.
- Durante la etapa de errores y omisiones, se informó y solicitó a cada sujeto obligado para que identificara el gasto registrado en la contabilidad correspondiente, respecto del número de representantes de casilla.
- Posteriormente, se le requirió para que presentara la totalidad de los formatos CRGC para su validación por parte de la autoridad electoral, por lo que, **a efecto de contar con certeza respecto del gasto realizado en la jornada electoral, se consideró necesario el inicio de un procedimiento oficioso.**

En la resolución emitida en relación con el referido dictamen consolidado, se determinó 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 en la jornada electoral.

Lo anterior, porque en las correspondientes conclusiones se propuso el *inicio de un procedimiento oficioso, con la finalidad de si la totalidad de los ciudadanos involucrados ejercieron la función de representante general o de casilla de manera libre y desinteresada; o bien, representaron un gasto que debió ser reportado por el sujeto obligado, y estos fueron reportados en su contabilidad.*

De esta forma, de acuerdo con los señalados dictamen y resolución, la materia primaria del procedimiento sancionador, no era determinar lo correspondiente respecto si los CGRC fueron expedidos en

tiempo y si cumplían o no con ciertos requisitos esenciales o secundarios, sino, como lo señaló la propia responsable en su línea de investigación, si la prestación del servicio de representación implicó un gasto por parte de los partidos políticos denunciados, y, sólo en el caso de acreditarse fehacientemente tal erogación, si se reportó debidamente.

Lo anterior, sobre las siguientes bases:

- Los partidos señalaron en el procedimiento de revisión de sus informes que no erogaron gasto alguno y que, por ello, no lo reportaron.
- Dado que la autoridad fiscalizadora informó que, en caso de que el servicio de representación hubiera sido gratuito, no se registraría en el sistema en línea, sino que los formatos CRGC quedarían bajo el resguardo de los sujetos obligados, se les requirió a estos entregaran la totalidad de tales comprobantes.

En ese sentido, en el acuerdo de inicio del procedimiento, se estableció que, en términos de lo ordenado por el Consejo General, se instauró tal procedimiento, **a efecto de determinar lo en Derecho correspondiera respecto de las conclusiones del dictamen consolidado en relación con los gastos efectuados por los sujetos obligados el día de la jornada electoral en Coahuila.**

Asimismo, se requirió a los sujetos investigados para que presentaran la totalidad de los comprobantes CRGC que tuviesen en su poder.

Reunida la documentación requerida y aportada por los sujetos investigados y hechos los cruces de información respectivos, el pasado veintinueve de julio, la Unidad Técnica de Fiscalización

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

emitió sendos acuerdos de emplazamiento, en los cuales se asentó que del análisis a los elementos que obraban en el expediente podía **colegirse de forma presuntiva que los partidos políticos sujetos a investigación no reportaron diversos formatos por concepto de gasto destinado a representantes generales y de casilla durante la jornada electoral, incumpliendo con la normativa electoral aplicable.**

El número de formatos supuestamente dejados de reportar por cada partido integrante de la Coalición, de acuerdo con la responsable, fue el siguiente:

<b>Partido político</b>	<b>Cantidad de formatos</b>
PRI	388
PVEM	366
PNA	74
Campesino Popular	83
Joven	430
De la Revolución Coahuilense	66
Socialdemócrata Independiente	258

En consecuencia, se emplazó a cada partido político a efecto de que contestara por escrito lo que su derecho conviniera, así como para que ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaran su dicho.

En respuesta al emplazamiento, cada partido político manifestó, en lo que interesa, que **no realizaron gastos por concepto de pago de representantes el día de la jornada electoral**, y, para acreditar su dicho, **solicitaron la valoración de los formatos CRCG y**

**demás documentación que se anexaron al escrito de respuesta, al considerar que con ella acreditaban la gratuidad del servicio prestado**, sin que, según su dicho, se pudiera presumir algún pago por él, en términos del principio de presunción de inocencia.

Como puede advertirse, desde la resolución emitida por el Consejo General en relación con las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña del proceso electoral de Coahuila, se estableció expresamente que el objeto de la instauración del procedimiento sancionador oficioso era determinar si la prestación del servicio de representación el día de la jornada electoral representó un gasto que se debió reportar por el sujeto obligado, o bien, fue a título gratuito.

Lo cual, incluso fue ratificado en los acuerdos de inicio y emplazamiento; y conforme con los cuales, los partidos políticos imputados efectuaron las manifestaciones que a su interés convenía y aportaron las pruebas que estimaron conducentes para su defensa, en caminadas a demostrar que, efectivamente, sus representantes actuaron de manera voluntaria y desinteresada.

Por tanto, como lo señalan los recurrentes, en la resolución reclamada, la autoridad responsable indebidamente planteó el fondo del asunto del procedimiento sancionador, en determinar lo que en Derecho procediera respecto de los formatos CRGC presentados por los partidos políticos en respuesta al emplazamiento correspondiente, para acreditar el correspondiente gasto, ya que, desde su perspectiva, la omisión de presentación tendía como consecuencia que se considerara como un no reporte.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Lo anterior, porque la falta imputada a los partidos políticos era la omisión de reportar el gasto relativo al servicio de representación en la jornada electoral, y no, si se presentó en tiempo y forma el correspondiente formato; de manera que, lo que tenía que acreditarse era si esa actividad de representación se ejerció de manera onerosa o gratuita, atendiendo a que la propia normativa permite la gratuidad de ese servicio.

Para demostrar lo anterior, resulta necesario analizar los siguientes tópicos centrales:

- La resolución impugnada es resultado de un procedimiento oficioso sancionador en materia de fiscalización
- El artículo 216 Bis, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización establece una presunción de gasto frente a la omisión de reporte
- Las pruebas aportadas por los partidos políticos sujetos a procedimiento desvirtúan dicha presunción

**A. La resolución impugnada es resultado de un procedimiento oficioso sancionador en materia de fiscalización**

Esta Sala Superior ha sustentado que, la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos correspondiente a las autoridades electorales, se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines, de ahí que, su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental

que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

Esto, dado que, bajo la premisa de que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por tanto, permitir la práctica de auditorías, verificaciones e instrumentación de procedimientos administrativos por los órganos del Instituto Nacional Electoral, cumple con la finalidad y tarea Constitucional de indagar y conocer el origen, uso y destino de los recursos públicos a efecto de participar en un proceso electoral a nivel federal, local o municipal<sup>25</sup>.

Conforme con la normatividad aplicable, es posible distinguir dos tipos de procedimientos administrativos en materia de fiscalización:

- El procedimiento administrativo de fiscalización de revisión de informes.
- El procedimiento administrativo sancionador electoral en materia de fiscalización, que puede iniciarse a petición de parte, mediante la presentación de una queja, o bien, de oficio por la propia autoridad fiscalizadora.

---

<sup>25</sup> Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-441/2016

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Si bien, ambos procedimientos administrativos están vinculados con el cumplimiento de las obligaciones en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos que reciben los partidos políticos y candidatos independientes de las distintas fuentes de financiamiento con las que cuentan, a efecto de transparentar los recursos públicos utilizados por los sujetos que intervienen en los procesos electorales, lo cierto es que se instrumentan de manera distinta, esto es, su inicio, sustanciación y resolución se rigen por reglas procesales distintas, lo cual resulta relevante, en cuanto a las cargas probatorias y las facultades de la autoridad.

***Procedimiento administrativo de revisión de informes***

El primero de los procedimientos, es decir, el de revisión de informes, en términos de los artículos 190 a 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 72 a 84 de la Ley General de Partidos Políticos, así como 287 a 296 del Reglamento de Fiscalización, tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados en sus respectivos informes, de manera que la autoridad ejerce una **facultad comprobatoria** con el propósito de verificar si la información aportada, permite corroborar el origen, monto y destino de los recursos, conforme lo informado por los sujetos obligados.

Así, la autoridad, frente a un ingreso o gasto debidamente reportado, califica como válido el reporte del sujeto obligado y cumplidas sus obligaciones en la materia, y, en consecuencia, da por concluido el procedimiento mediante una resolución en la que se declara satisfactorio el reporte de ingresos y gastos.

Caso contrario, esto es, cuando la información reportada y su documentación soporte no permiten comprobar la veracidad del origen, monto y/o destino de los recursos, la autoridad está en posibilidad de llevar a cabo **diligencias comprobatorias**, mediante la formulación de observaciones a los sujetos obligados, en las que se puede incluir la realización de prevenciones y requerimientos, a través de los oficios de errores y omisiones, a fin que los partidos políticos puedan subsanar las irregularidades detectadas.

De esta forma, la autoridad administrativa electoral, específicamente la Unidad Técnica de Fiscalización, tiene determinados plazos, según se trate del tipo de informe (anuales, de precampaña o campaña) para formular el denominado *dictamen consolidado*, en el que se contienen las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas, y el señalamiento de las aclaraciones y rectificaciones presentadas por los partidos políticos.

Posteriormente, a partir de las observaciones no subsanadas por los sujetos obligados, expuestas en el dictamen consolidado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emite *resolución* en los plazos establecidos en la normativa, en la que se declara la falta de aclaraciones y rectificaciones, respecto de errores e irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos, lo cual da lugar a la aplicación de sanciones.

Conforme con lo anterior, el procedimiento administrativo de revisión se funda en lo informado por los partidos políticos conforme sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, en cuyo procedimiento, si bien puede realizar visitas de verificación, a fin de corroborar el

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, lo cierto es que la función fiscalizadora en tal procedimiento se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes de campaña.

De esta forma, en tales procedimientos administrativos la carga de la prueba de acreditar que, efectivamente, se han cumplido con las obligaciones impuestas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, pesa sobre el propio sujeto obligado.

Y si bien, en dicho procedimiento se debe respetar la garantía de audiencia, tal derecho fundamental se traduce en la obligación de la autoridad de comunicar a los sujetos obligados, los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, agotándose cuando vence el plazo que marca la norma para que los partidos políticos subsanen esos errores u omisiones, o bien manifiesten lo que a su interés convenga<sup>26</sup>, lo que implica que, aun en esa etapa de errores y omisiones, la carga de la prueba sigue estando a cargo del sujeto obligado.

***Procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización***

---

<sup>26</sup> Véase la tesis LXXVIII/2002, GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE AGOTA AL CONCLUIR EL PLAZO DE SESENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, INCISO A) DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 144 y 145.

Por otra parte, en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se advierte la existencia de una clase de procedimientos que también versan sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, pero su inicio se da de forma distinta a un procedimiento administrativo de revisión de informes, ya que, puede iniciarse a petición de parte, con la presentación de una queja o denuncia, o bien, de manera oficiosa cuando el Consejo General, la Comisión, o la Unidad Técnica de Fiscalización tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, **de los cuales incluso, pudo haber tenido conocimiento en el procedimiento de revisión de informes**, ya sea anuales, de apoyo ciudadano, de precampaña o campaña.

Es decir, se necesita lo que en Derecho Penal se llama *notitia criminis*, mediante la cual se inicia la actividad de la justicia, mediante la promoción del proceso; ya sea por la denuncia, ya por la querrela, o por la prevención policial o de oficio, se lleva ante la jurisdicción una noticia sobre la presunta comisión de un delito, infracción o falta.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN**<sup>27</sup>, ha sustentado que se está ante una manifestación del Derecho

---

<sup>27</sup> Época: Décima Época. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis 1a. XXXV/2017 (10a.). Página: 441

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Administrativo Sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Lo anterior, resulta aplicable al régimen sancionador electoral en materia de fiscalización, conforme con el referido Reglamento, dado que, tal procedimiento sancionatorio:

- Presupone la existencia de un tipo administrativo que implica el reproche de una infracción, consistente en la transgresión a los principios de transparencia en el manejo y destino de los recursos de los sujetos obligados, la adecuada rendición de cuentas y aplicación de tales recursos para los fines legalmente establecidos.
- Dicho procedimiento sancionatorio, como se advierte de la normativa aplicable, se sigue en forma de juicio, ya que inicia con la presentación de la queja o denuncia, o bien, con el acuerdo de instauración de uno oficioso, se emplaza a los denunciados o presuntos responsables para que manifiesten lo que a su derecho convenga, se sustancia el mismo (incluyendo la correspondiente investigación), se cierra instrucción y se emite la correspondiente resolución.
- La materia de tal procedimiento seguido en forma de juicio, es determinar si la conducta -acción u omisión- del sujeto obligado contraviene las disposiciones a las cuales se sujeta su actuar en materia de fiscalización de sus recursos.
- La finalidad es que los sujetos obligados ajusten su conducta y acciones a las normas que regulan la administración de los recursos que obtienen de sus diferentes formas de financiamiento, así como sancionar a los

infractores y lograr la restitución de los bienes jurídicos afectados con tal infracción.

De esta manera, si bien los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, son paralelos al procedimiento administrativo de revisión de informes, e, incluso, considerarse una extensión de tal procedimiento de revisión, en la medida que los hechos y conductas constitutivas de una supuesta irregularidad a investigar y, en su caso, sancionar, se observaron o derivaron de la comprobación de lo reportado e informado por el sujeto obligado; lo cierto es, que ambos procedimientos en materia de fiscalización, guardan diferencias entre sí.

En los procedimientos sancionadores se reconoce la **facultad investigadora** de la Unidad Técnica de Fiscalización para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y sustanciar el expediente, donde incluso podrá ordenar el desahogo de reconocimiento o inspección ocular y pruebas periciales que estime determinantes, así como solicitar información y documentación a distintas autoridades, todo ello para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 a 21 y 36 del citado Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Inclusive, en esta clase de procedimientos los sujetos denunciados pueden ofrecer y admitir, distintos tipos de pruebas, no sólo documentales públicas y privadas, sino también, técnicas, periciales, de inspección ocular, testimoniales y confesionales, así como pruebas supervenientes.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En ese orden de ideas, es preciso señalar que la Unidad Técnica cuenta con noventa días a partir del inicio o admisión, para presentar los proyectos de resolución a la Comisión, plazo que puede ser ampliado atendiendo a la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen (artículo 34 del referido Reglamento).

Así, una vez aprobado por la Comisión se remite al Consejo General para la emisión de la resolución correspondiente, dentro de los plazos establecido en el multicitado Reglamento, según se relacionen con precampañas o campañas, o bien no tenga relación con un proceso electoral, en cuyo caso, los plazos de resolución son aún más grandes.

De manera que, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos, dicho de otro modo, la búsqueda de la verdad, a fin de estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción, ello con independencia de que su finalidad también sea la de esclarecer el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

En ese orden de ideas, se estima que, en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, las cargas procesales tienen una variación frente al procedimiento administrativo de revisión de informes, ya que, para acreditar el incumplimiento de obligaciones por parte de los partidos políticos, la carga de la prueba recae, en principio, en la autoridad electoral, en la medida que, como se señaló, la finalidad de tales procedimientos es conocer la verdad de los hechos presuntamente constitutivos de

una infracción administrativa, de forma que la garantía de audiencia se salvaguarda cuando se le otorga a los sujetos denunciados o inculcados, la posibilidad de aportar los elementos adecuados para demostrar que no son responsables de tales hechos, esto es, que se le permita una adecuada defensa, y a la responsable desplegar su facultad investigadora para llegar a la verdad de los hechos materia del procedimiento.

Sin que lo anterior implique que los sujetos denunciados se encuentren eximidos de ofrecer y aportar pruebas, a efecto de acreditar que no son responsables de las conductas que se les reprochan.

En suma, es posible establecer que, si bien ambos procedimientos administrativos tienen la misma finalidad, en cuanto a que tienen por objeto vigilar el origen y destino de los recursos que derivan del financiamiento de los partidos políticos, es decir, **transparentar el empleo de los recursos**, lo cierto es que en su inicio o instauración tienen motivos y causas distintas, aunado a que su tramitación se efectúa con reglas específicas para cada una de ellos.

**El procedimiento de revisión de informes se constriñe a la verificación y comprobación de la información reportada por los propios partidos políticos, por lo que, la carga de probar el cumplimiento de sus obligaciones, en términos de la normativa aplicable, corresponde a los sujetos obligados**, puesto que, ante alguna irregularidad, inconsistencia o error del reporte, los partidos políticos tienen el deber de subsanar, aclarar o rectificar y, en caso de no hacerlo, se actualizará la infracción relativa. En la inteligencia que, si bien la autoridad lleva a cabo una serie de diligencias como

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

prevenciones o requerimientos, estas se formulan para garantizar el derecho de audiencia de los sujetos fiscalizados.

En cambio, **el procedimiento administrativo sancionador tiene como propósito la investigación respecto de la presunta comisión de un ilícito o infracción en la materia, por lo que, la carga de la prueba corresponde tanto a la autoridad electoral para acreditar la responsabilidad del sujeto denunciado, como al sujeto obligado para demostrar que no es responsable**, en la inteligencia que ese denunciado sujeto a procedimiento, goza en todo tiempo del derecho de defensa y garantía de audiencia.

Además, a diferencia del procedimiento administrativo de revisión o comprobación, **en el procedimiento sancionatorio, ante la probable existencia de una infracción, la autoridad electoral está en posibilidad de desplegar su facultad investigadora, con el propósito de averiguar si ha sido vulnerado o no el orden jurídico, esto es, debe indagar y verificar la certeza de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento administrativo sancionador**, para lo cual podrá requerir información que le sea útil, en aras de garantizar la seguridad jurídica de la que gozan los gobernados, incluidos los partidos políticos.

En caso de la acreditación fehaciente de alguna infracción, a partir de elementos de convicción suficientes, la autoridad estará en posibilidad de imputar o atribuir la comisión de esa infracción al sujeto denunciado y en consecuencia fijarle alguna sanción.

***Caso particular***

En el particular, **la resolución impugnada corresponde a un procedimiento sancionador en materia de fiscalización.**

Como se estableció, el propio Consejo General determinó en el dictamen consolidado y su respectiva resolución, respecto de la revisión de los informes de campaña correspondientes al proceso electoral de Coahuila, ***iniciar un procedimiento oficioso, con la finalidad de si la totalidad de los ciudadanos involucrados ejercieron la función de representante general o de casilla de manera libre y desinteresada; o bien, representaron un gasto que debió ser reportado por los sujetos obligados, y estos no fueron identificados en su contabilidad.***

Precisó que la instauración del procedimiento sancionador tenía el propósito de *tener certeza respecto de los presuntos gastos realizados por los partidos políticos el día de la jornada electoral*, esto es, el cuatro de junio del año en curso.

De ahí que, el análisis de la controversia sometida a examen, se deba abordar a partir de las características propias del procedimiento sancionador en el que se presume la probable comisión de una infracción y la carga de la prueba corresponde a la autoridad electoral.

**B. El artículo 216 Bis, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización establece una presunción de gasto frente a la omisión de reporte, que admite prueba en contrario**

La base para la instauración del procedimiento sancionador, cuya resolución se impugna, fue la probable comisión de la infracción consistente en la omisión de reportar el gasto efectuado a favor de los representantes de los partidos políticos que actuaron durante la

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

jornada electoral, derivado de que, durante la revisión de los informes de gastos de campaña correspondiente al proceso electoral de Coahuila, la autoridad electoral tuvo por acreditado que los partidos políticos contaron con tales representantes, por lo que, al carecer de los formatos CRCG, o bien que los mismos no cumplieran con determinados requisitos, u otros elementos que soportasen si tal actividad se ejerció de manera onerosa o gratuita, de acuerdo con el apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, se presumía que los institutos políticos efectuaron un gasto por concepto de remuneración a dichos representantes.

Lo anterior, porque el referido apartado 7 establece que, en caso de que los partidos políticos sean omisos en la presentación de los formatos CRCG, la actividad desplegada por los representantes partidistas el día de la jornada electoral **es considerada como un egreso no reportado.**

Como se consideró anteriormente, si bien tal porción normativa contiene una presunción legal, relativa a que la omisión de presentación del correspondiente formato implica que la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado, tal presunción admite prueba en contrario.

Recordemos que la presunción es: *"...un juicio lógico del legislador o del juez, en virtud del cual se considera como cierto o probable un hecho, con fundamento en las máximas generales de la experiencia,*

*que le indican cual es el modo normal como se suceden las cosas y los hechos...*"<sup>28</sup>.

Las presunciones legales son mandatos legislativos, por virtud de los cuales se ordena tener por establecido un hecho, siempre que la ocurrencia de otro hecho, indicador del primero, haya sido comprobado de manera suficiente, cuya finalidad es ser un mecanismo para resolver en un sentido determinado aquellos casos en los que existe cierta incertidumbre acerca si se han producido ciertas circunstancias<sup>29</sup>.

Ahora bien, las presunciones legales (género) pueden o no admitir prueba en contrario, conocidas en la Doctrina como *iuris tantum* e *iuris et de iure* (especies).

Al respecto, cabe apuntar que, para el procesalista Devis Echandía, cuando la presunción es creada por el legislador, sea *iuris tantum* o *iuris et de iure*, se considera definitivamente cierto el hecho (en las últimas) o, provisionalmente, mientras no se suministre prueba en contrario (en las primeras)<sup>30</sup>.

Asimismo, en las llamadas presunciones en sentido estricto, se dan, según los procesalistas, tres elementos esenciales, un hecho base o indicio, un hecho presunto o presumido y una relación o nexo causal

---

<sup>28</sup> Definición de Francesco Carnelutti. Cfr. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial, Tomo II, 5ª ed, Editorial Temis, Colombia 2006, págs. 677-678.

<sup>29</sup> AGUILÓ REGLA, Josep. Notas sobre presunciones de Daniel Mendonca. Doxa, 22, págs. 649 a 651.

<sup>30</sup> Ídem.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

entre ellos. Así, si se acredita el hecho base mediante prueba directa, se tiene por cierto el hecho presunto.

De esta forma, el apartado 7 del artículo 216 Bis establece una presunción legal *iuris tantum*, en tanto que, ante la omisión de presentar el formato CRGC, se tiene efectuado el gasto, como un hecho provisionalmente cierto, mientras no se aporte prueba en contrario.

En efecto, en el caso, la base de la instauración del procedimiento sancionador radicó en que la autoridad administrativa electoral acreditó en el procedimiento de revisión de los informes de gastos de campaña, la presencia de representantes generales y de casilla de los sujetos obligados, así como que, en el sistema de contabilidad en línea, no se encontraban registrados los correspondientes formatos.

Por tanto, en un primer momento, se actualizó la presunción legal del apartado 7, precisamente, como sustento del procedimiento sancionador, cuya finalidad, como se ha venido sustentando, era determinar si se efectuó o no un gasto en relación con tales representantes.

Durante la revisión de los informes de gastos de los sujetos obligados se observó que la actuación de diversos representantes generales y de casilla no estaba soportada por los correspondientes CRGC, por lo que, la autoridad administrativa electoral emitió el correspondiente oficio de errores y omisiones.

No obstante, ante la contestación de que tal servicio se presentó de manera gratuita y el comunicado de la propia autoridad de que, en

ese supuesto de gratuidad, no había obligación alguna de reportarlo en el sistema en línea, el Consejo General determinó instaurar el procedimiento sancionador oficioso, a efecto de determinar si la totalidad de los representantes ejercieron de manera gratuita u onerosa su función.

De esta forma, en el caso, el procedimiento de revisión o comprobación de lo informado por los partidos políticos, al ser insuficiente para que la autoridad fiscalizadora pudiera determinar de manera certera, el cumplimiento de las obligaciones de fiscalización de los partidos políticos, al carecer de los elementos necesarios para ello, y ante la presunción legal del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, el procedimiento sancionador que nos ocupa, se instauró con la finalidad de que la propia autoridad y los sujetos obligados allegaran esos elementos que permitieran establecer de manera fehaciente, si el servicio de representación implicó o no un gasto que debió ser reportado.

En ese sentido, los formatos CRCG adquieren gran relevancia, al ser, en principio, el medio idóneo para acreditar si la actividad realizada por los representantes generales y de casilla fue gratuito u oneroso, dado que son los instrumentos a través de los cuales se debe reportar la actividad.

Así, dada la dinámica de la fiscalización de los recursos de los políticos durante los procesos electorales, particularmente, los relativos a la jornada electoral, se tiene que, en el procedimiento de revisión de informes, la omisión de presentar tal formato implica considerar la actividad como un gasto no reportado, en términos del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Sin embargo, al haberse ampliado la fiscalización de la obligación en comento, a un procedimiento sancionador oficioso, y dado que, la referida presunción legal admite prueba en contrario, el derecho a la adecuada defensa de los sujetos obligados al imputárseles una conducta infractora y que, en dicho procedimiento, la carga probatoria también pesa sobre la autoridad en mayor medida frente al imputado, es que se deben valorar todas las pruebas que constan en el expediente, ya sea aquellas que se allegaron con motivo de la investigación y, principalmente, las aportadas por los sujetos investigados, y no solamente los formatos CRGC presentados, para efecto de poder establecer si se vence la presunción legal de tener por erogado el gasto.

De manera que, ante la existencia de algún medio de convicción que confronte la presunción, se genera una **duda en el operador jurídico, que le impide concluir que el hecho es cierto**, y le impone el deber de analizar el alcance y valor de las pruebas aportadas en descargo.

En el caso, por una parte, tenemos la presunción de que, ante la omisión de presentar el formato CRGC para acreditar si el servicio prestado fue gratuito, existió un gasto no reportado; por otra, tenemos que tratándose de procedimientos sancionadores la carga de la prueba de acreditar el incumplimiento a la normativa corresponde de la autoridad, así como las pruebas presentadas por los sujetos investigados, con las cuales pretenden demostrar la gratuidad de la prestación del servicio.

Por tanto, la cuestión jurídica probatoria a dilucidar, ya no se resuelve mediante la aplicación directa de la presuncional reglamentaria, sino que, el juzgador tiene el deber de analizar si los

comprobantes y demás documentos aportados por los partidos políticos tienen el valor convictivo suficiente, para desvirtuar la presunción y estar en posibilidad de concluir que la actividad de los representantes fue gratuita.

Esto es, en el caso de que, a pesar del emplazamiento, el partido político no aportó prueba alguna para acreditar la gratuidad del servicio, es claro que prevalece la presunción de que la omisión de presentar el correspondiente formato, se traduce en un gasto erogado y no reportado.

Por el contrario, si el partido ofrece y aporta pruebas con la finalidad de acreditar la gratuidad del servicio de sus representantes, tales pruebas deben ser valoradas más allá de que cumpla o no con ciertos elementos formales, a fin de establecer si con ellos se vence o no la presunción legal aludida.

### **C. Las pruebas aportadas por los partidos políticos sujetos a procedimiento desvirtúan la presunción**

A juicio de esta Sala Superior, contrario a lo considerado por la autoridad responsable, las pruebas aportadas por los partidos políticos recurrentes, consistentes en los comprobantes en los que los propios representantes manifiestan haber participado en forma gratuita, así como copias certificadas del correspondiente nombramiento, credencial de elector y actas emitidas por las mesas directivas de casilla, desvirtúan la presunción reglamentaria de gasto.

#### ***Indebida valoración de pruebas***

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

De las constancias de autos y de la propia resolución reclamada, se advierte que las diligencias desplegadas por la autoridad electoral en ejercicio de su función investigadora, fueron las siguientes:

- Inicio del procedimiento sancionador.
  - Se instruyó realizar una verificación homogénea y ordenada de los formatos CRGC entregados por los partidos conforme con los requisitos previstos en el Reglamento de Fiscalización, a fin de que la Unidad de Fiscalización determinara la validez de cada uno de ellos y sus efectos en los informes de campaña correspondientes.
  - Se solicitó a la Secretaría Ejecutiva que, con auxilio de la Oficialía Electoral, recabara la totalidad de la información entregada por los partidos.
  - Se requirió a los partidos para que entregaran a la autoridad electoral la totalidad de los comprobantes que aun estuvieran en su posesión.
  - Se instruyó a la Secretaría Ejecutiva que coordinara los trabajos de las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores y Organización Electoral, así como los órganos desconcentrados y otras áreas del Instituto para la validación de los formatos; hecho lo cual, se turnara a la Unidad de Fiscalización para su valoración y sustanciación del procedimiento sancionador.
- Actuaciones posteriores al acuerdo de inicio.
  - Se solicitó a los organismos públicos locales electorales, la totalidad de las actas de jornada electoral, así como las y de escrutinio y cómputo de cada una de las casillas instaladas.
  - Los respectivos vocales secretarios y de organización de las juntas locales, clasificaron las actas y las pusieron a disposición de las juntas distritales, en el sitio electrónico <https://repositorio.ine.mx>.
  - Las juntas distritales revisaron las actas y captura de información de los representantes partidistas en el Sistema de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes.
  - Se remitió la información correspondiente a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para la integración del informe que se entregó al Secretario Ejecutivo.
  - La Oficialía Electoral recibió la documentación que les fue requerida a

los partidos políticos en el acuerdo de inicio, y se recolectaron los formatos CRGC en posesión de la Unidad Técnica de Fiscalización.

- Entregados los formatos a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ésta los ordenó, clasificó, revisó y capturó; hecho lo cual, se realizó un cruce de información contra la base de datos de representantes de partidos políticos y candidatos independientes.
- Igualmente se realizó un cruce de información con el Sistema de Información sobre el desarrollo de la jornada electoral.
- Actuaciones de la Unidad Técnica de Fiscalización
  - Conforme con la información de los CRGC que le fue remitida, se determinó el número de tales formatos que los partidos políticos no presentaron o no se estaban firmados; y con los cuales se los emplazó al procedimiento sancionador.

Ahora bien, al dar contestación al emplazamiento, los partidos políticos imputados presentaron diversos formatos CRGC o cartas de gratuidad, acompañados de copias certificadas de los nombramientos de los representantes, así como de su credencial para votar y copia certificada del acta levantada por las mesas directivas de casilla en las que actuaron.

Al respecto, en la resolución reclamada se estableció lo siguiente:

- El comprobante CRGC es el documento donde se consigna la información escrita que deja constancia de la actuación de los representantes de los partidos políticos en la jornada electoral.
- Los requisitos que se exigen en el formato CRGC constituye un cúmulo de datos que representan un mayor control y conocimiento respecto de la operación que en ellos se ampara; no obstante, de tal documento es posible identificar rubros esenciales (elementos de existencia) y datos secundarios (formalidades) que hacen posible la acreditación, para efectos fiscales, el costo o la gratuidad del servicio de representación.
- **La inexistencia de alguno de los rubros esenciales afecta directamente la validez y eficacia del formato CRGC, e impide que se tenga por acreditado la gratuidad o el reporte oportuno del gasto.**

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- Tales rubros esenciales son:
  - Nombre y firma del representante.
  - Fecha de los comprobantes.
  - Clave de elector.
- En cuanto al resultado de la valoración de la documentación presentada en respuesta al emplazamiento, **cuyo contenido refiere a los formatos CRGC.**
  - **PRI**
    - El partido presentó 388 CRGC que coincidieron con los 388 señalados en el correspondiente emplazamiento, ya que existía coincidencia entre los nombres de los ciudadanos observados en el mismo.
    - Si bien todos los formatos presentados cuentan con fecha (veinte de junio), la misma es posterior al siete de junio, fecha cuando feneció el plazo para cargar los gastos de la jornada electoral en el SIF.
    - Por tanto, no era posible tener por atendidas las observaciones realizadas en el emplazamiento, en específico, la omisión de presentar 388 CRGC.
    - Al omitir presentar los referidos 388 CRGC y, por tanto, registrar los gastos relacionados con las actividades de los mismos por \$448,043, el sujeto obligado incumplió el artículo 127, en relación con el 126 Bis, apartado 7, del Reglamento de Fiscalización.
  - **PVEM**
    - Al dar repuesta al emplazamiento el partido presentó 328 CRGC que coincidían, en parte, con los 366 señalados en el emplazamiento respectivo.
    - De esos 328, no era posible tener por atendida la omisión de presentar 47 formatos, ya que 8 no cumplieron con el requisito de fecha y 1 de firma del representante.
    - Se actualiza la irregularidad, al omitir presentar 47 CRGC y reportar el correspondiente gasto por \$55,185.40.
  - **PNA**
    - El partido presentó 73 de los 74 formatos que le fueron requeridos en el emplazamiento respectivo.
    - De manera que, no se tuvo por atendida la observación, en

- relación con 1 formato.
- En consecuencia, el partido omitió presentar un formato y registrar el gasto correspondiente por \$1,154.75.
  - **Partido Campesino Popular**
    - El partido presentó 82 de los 83 que le fueron requeridos en el emplazamiento.
    - Al no tener por atendida la observación, el partido omitió presentar un formato de representantes y, por ende, registra el gasto correspondiente por \$1,154.75.
  - **Partido Joven**
    - Se presentaron 383 formatos de representantes de los 430 señalados en el emplazamiento.
    - De esos 383, uno no reunía el requisito de clave de elección y otro el de firma del representante.
    - Al no tenerse por atendida la observación respecto de 49 formatos, se tuvo por acreditada la omisión de presentar tales formatos y reportar el gasto relativo por \$57,798.95.
  - **Partido de la Revolución Coahuilense**
    - En cumplimiento al emplazamiento, el partido presentó 62 CRGC de los 66 que le fueron observados.
    - Por ello, se tuvo por no atendida la observación de omisión de presentar 4 formatos, así como de registra los correspondientes gastos por \$4,619.00.
  - **Partido Socialdemócrata independiente**
    - Presentó 225 formatos de representantes, de los cuales 223 coincidían con los 258 que le fueron señalados en el emplazamiento.
    - De esos 223, 1 no reunía el requisito de firma del representante.
    - Por tanto, se tuvo por no atendida la observación en relación con 36 formatos.
    - De manera que se omitió presentar esos 36 formatos y de registrar el gasto correspondiente por \$42,179.10.

Como puede advertirse de forma clara, la autoridad administrativa electoral dirigió sus investigaciones y valoración de las pruebas aportadas por los partidos sujetos imputados, a determinar:

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- Si el partido político presentó o no el formato CRGC correspondiente.
- En caso de haberse presentado, si éste reunía los rubros esenciales.

De esta manera, de no haberse aportado el correspondiente formato o éste no reuniera los tres rubros esenciales, la autoridad determinó que el partido político no registró la actividad del correspondiente representante, y lo tuvo como un gasto no reportado.

En ese sentido, la mayor parte de los formatos o cartas de gratuidad aportados por los partidos políticos ahora recurrentes, fueron desestimados por la responsable, derivado de que la fecha que se consignó en ellos, no correspondía al plazo cuando debieron ser registrados en el SIF.

Ciertamente, la autoridad señaló dentro del “**Considerando 3. Marco Teórico Conceptual**”, en su apartado C. **CRITERIOS DE VALORACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE VALIDEZ DE LOS FORMATOS “CRGC”**, los distintos elementos que debían contener los formatos, comprendiendo quince aspectos<sup>31</sup>, de los cuales, ocho de ellos se pueden desprender de los escritos presentados por el partido político actor.

Como se refirió, la autoridad sólo consideró tres de esos elementos como esenciales para la validez de los comprobantes, siendo tales: el nombre y firma del representante, su clave de elector y la fecha en que se firmó el comprobante.

---

<sup>31</sup> Dos de ellos relativos al monto pagado al representante, que, según lo manifestado por las 388 personas, no existió.

En cuando a la fecha, la autoridad responsable razonó que debía tenerse como un elemento esencial, porque:

- El artículo 12 de los Lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, prevé que el sistema electrónico se habilitaría en los tres días posteriores a la jornada electoral, por lo que los formatos denominados comprobantes de representación general o de casilla (CRGC), debían ser registrados en el sistema del 4 al 7 de junio del año en curso.
- En el entendido, que conforme al párrafo 7, del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, en caso que el partido político fuera omiso en la presentación de dichos comprobantes, la actividad de los representantes sería considerada como un egreso no reportado.
- Los partidos políticos estaban obligados a registrar las operaciones de gasto de jornada electoral, mediante el sistema electrónico integral de fiscalización denominado SIF.
- La importancia de incluir la fecha en el formato y que el registro de los datos se haga dentro de los tres días posteriores a la jornada, cuando se habilite el SIF, no es una casualidad. Operativamente, esta regla permite que la comprobación del gasto se haga en un plazo breve, lo que evita una comprobación amañada del gasto.
- Jurídicamente, que el formato incluya la fecha y que la comprobación tenga que realizarse dentro de los tres días posteriores a la jornada es acorde con el principio de comprobación del gasto en tiempo real, que incluyó la reforma electoral. Por ello la habilitación de sistemas informáticos para registrar los gastos electorales.
- De esta manera, la obligación de los partidos de presentar los formatos indicando la fecha de su registro no es suficiente para considerarlo válido. Es necesario que el formato se registrara durante la jornada electoral o durante los tres días posteriores, ya que no hacerlo la comprobación podría ser defectuosa y contraria al principio de comprobación en tiempo real que incluyó la reforma al nuevo modelo de fiscalización.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- En este sentido, los documentos con fecha posterior al 7 de junio, no pueden considerarse como extemporáneos, sino que en los hechos se dio la elaboración extemporánea de los mismos con la finalidad de crear una prueba que en su momento, no fue debidamente obtenida.

Por tanto, en la resolución impugnada se determinó que los documentos aportados por los partidos con fecha 20 de junio, esto es, fuera del plazo (4 al 7 de junio) en el que se habilitó el sistema integral de fiscalización para adjuntar los comprobantes o bien aquellos que no contaran con fecha, eran inválidos, por lo que, se debía considerar que sí existió un gasto no reportado.

Esta Sala Superior no comparte las consideraciones de la autoridad responsable, conforme a lo siguiente.

Como lo refiere la responsable en la resolución reclamada, mediante acuerdo INE/CG299/2015 de veinte de mayo de dos mil quince, el Consejo General aprobó los *Lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral*, así como el formato CRCG.

Dicho formato, sería el documento en el que se consignaría la diversa información escrita que deja constancia de la actuación de los representantes el día de la jornada electoral, destacando entre esa información si el servicio se prestó de forma gratuita o significó un gasto para el sujeto obligado.

En ese orden, si bien se comparte el criterio de la responsable, en el sentido de que tal formato incluye rubros esenciales y secundarios, dependiendo de la posibilidad o imposibilidad jurídica de ser subsanados, se estima que, en el caso concreto, el hecho de que

contengan fecha de 20 de junio de 2017 o alguna otra fuera del plazo del 4 al 7 de ese mes, no perjudica la validez del contenido. del cual se obtiene una manifestación expresa de voluntad de un sujeto plenamente identificado con su nombre, clave de elector y firma, pues no debe perderse de vista que la finalidad del procedimiento oficioso era para determinar si expidieron o no de forma oportuna los citados formatos, sino determinar la gratuidad o erogación del gasto.

Por lo que, en el caso, lo relevante de tales formatos o cualquier otro documento que se le asemeje, es, precisamente, la manifestación de voluntad de quien fungió como representante, en la que manifiesta que desarrolló tal función de representación de manera voluntaria y gratuita, por lo que, dicha documental privada debe ser valorada en su contenido de manera adminiculada con el resto de los elementos que obran en autos.

Lo anterior, porque existe una diferencia entre el requisito de la fecha y el relativo a la firma, aun cuando, ambos, son elementos esenciales del formato, pues la omisión de cada uno de ellos, implican cuestiones distintas para el caso concreto, como a continuación se mencionará.

La firma, según el Diccionario Jurídico Mexicano, es el conjunto de signos manuscritos por una persona que sabe leer y escribir, con los cuales habitualmente caracteriza los escritos cuyo contenido

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

aprueba<sup>32</sup>. Llevado al presente asunto, la firma tiene una función identificadora pues asegura la relación jurídica entre el formato firmado y la persona que lo ha firmado, es decir, el representante.

La fecha acredita el momento en el cual se elabora y se firma el documento.

Si en el documento falta la fecha, no se vicia la voluntad, la cual queda manifiesta por la firma y nombre de la persona que emite o avala el documento mediante ésta.

En cambio, ante la ausencia de firma, se desvanece la voluntad de la persona que presuntamente suscribe el documento, es decir, no existe vínculo jurídico que una a la persona cuyo nombre aparece en el documento, con el contenido del mismo.

Por tanto, lo relevante en el asunto que se resuelve son el nombre y firma del representante, como elementos exteriorizados de la manifestación de voluntad, así como la clave de elector, como elemento que identifica al ciudadano como aquel que, efectivamente, desarrollo la función.

Lo anterior, en virtud de que los formatos que se presentan sin firma, no pueden acreditar la voluntad de la persona que presuntamente compareció mediante el formato a manifestar la gratuidad en la representación, de manera que, no subsanan la irregularidad observada.

---

<sup>32</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Pág. 220.

En conclusión, la ausencia del documento que acredite la gratuidad del gasto, o bien que, no contenga los elementos sustanciales (nombre, firma y clave de elector), **es insuficiente** para vencer la presunción legal del apartado 7 del artículo 216 Bis, y, por ende, en tales casos, debe tenerse por erogado y no reportado el gasto atinente.

Cuestión distinta, en el presente caso, es lo relativo a la fecha, pues la plasmada en los mismos (20 de junio de 2017) permite advertir que se suscribieron con posterioridad al momento cuando los partidos políticos tenían que reportarlos en el sistema, esto es, a más tardar el siete de junio, con lo cual incumplieron con su obligación de tener el registro de su actividad en tiempo real.

Sin embargo; debe considerarse que la propia autoridad les permitió no subirlos al SIF, con la condición de que los mantuviera bajo su resguardo para el momento en el que les fueran requeridos, por lo que, **en el caso, como se explicó, la fecha no puede perjudicar la validez de su contenido, pues únicamente acreditaría, dentro del procedimiento de revisión de informes, el reporte extemporáneo de la obligación mas no su omisión, de manera que dentro del procedimiento oficioso, como en el caso, ello se traduce en una falta formal al no haberlos tenido de forma previa en su resguardo.**

Lo anterior, porque ese elemento formal no puede llevar a la conclusión de que no existió el formato respectivo, pues éste se encuentra en autos y contiene otros elementos que le dan eficacia jurídica, por lo que constituyen una manifestación expresa de la voluntad, que debe ser desvirtuada con otros elementos probatorios.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Al respecto, debe tenerse presente que, si bien la fecha de un documento es un elemento importante del mismo, en la medida que con tal dato se acredita cuándo se elaboró y el nacimiento del acto jurídico que en él se consigna, en el caso, lo relevante es que del contenido de los CRCG o cartas de gratuidad, se advierte que los ciudadanos manifestaron su voluntad de que en la jornada electoral actuaron de forma voluntaria y gratuita como representantes de un partido político y que esa manifestación de la voluntad no está controvertida, con independencia de la falta formal de no haberlos tenido bajo su resguardo desde antes del requerimiento formulado por la autoridad electoral.

En efecto, los actos jurídicos que vinculan al sujeto obligado con su representante y generan las consecuencias jurídicas atinentes, es el nombramiento que les emite el partido político o coalición atinente, en términos del artículo 259 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Artículo 259.

1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tomando en consideración lo siguiente:

a) En elección federal cada partido político o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente, y

b) En elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.

2. Los partidos políticos podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

3. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; así mismo, deberán portar en lugar visible durante todo el día de la jornada electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema del

En tanto que, el formato CRCG tiene como finalidad acreditar ante la autoridad fiscalizadora electoral, si tal representación fue gratuita u onerosa, así como la fecha cuando se realizó, en su caso, la erogación para su debido y oportuno reporte en el sistema de contabilidad en línea.

En ese orden de ideas, en principio y tratándose de la función de representantes, es claro que los partidos políticos están obligados a registrar oportunamente el correspondiente formato para reportar si tal actividad se realizó de manera gratuita u onerosa.

Por tanto, si bien la fecha que consta en el formato CRCG es **esencial**, tratándose del procedimiento administrativo de revisión y comprobación de los informes de gastos de campaña, ya que, en dicho procedimiento la carga de la prueba de acreditar que se reportó el gasto o gratuidad del servicio de representación en tiempo y forma, es del sujeto obligado; **en el procedimiento administrativo sancionador que se analiza, la fecha que contienen los documentos aportados, no le resta eficacia jurídica a la manifestación de voluntad de cada uno de los ciudadanos que señalan que actuaron de manera gratuita.**

**Lo anterior, porque la materia de ese procedimiento oficioso, consistía en determinar si se efectuó o no una erogación a favor de los representantes generales y de casilla motivo del correspondiente emplazamiento, de forma que, en cuyo caso,**

---

partido político al que pertenezcan o al que representen y con la leyenda visible de "representante".

[...]

**correspondía a la autoridad la carga de acreditar la correspondiente omisión de reportar un gasto erogado por tal concepto, ante la manifestación de voluntad de quienes fueron representantes, por lo que, en el caso, lo realmente esencial e importante es esa manifestación de voluntad.**

Por ello, es importante tomar en consideración que, como ya se ha expuesto, en el procedimiento de revisión es posible acreditar con la presunción *iuris tantum* que deriva del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, la existencia de un gasto no reportado por concepto de pago a representantes generales o de casilla, con la omisión de presentar el formato CRGC, tal y como lo señala dicho precepto.

No obstante, en el caso bajo estudio, al encontrarse inmerso el análisis de la conducta en un procedimiento sancionador oficioso en materia de fiscalización, la autoridad debió confrontar todos los elementos de prueba con que contaba a fin de determinar si la presunción *iuris tantum* subsistía, o bien, quedaba superada con elementos probatorios adicionales que se hubieran aportado en la sustanciación del procedimiento.

Para arribar a la anterior conclusión, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que, en el caso concreto, que **los partidos políticos no estaban obligados a adjuntar al sistema electrónico de fiscalización sus comprobantes, cuando la participación de sus representantes fuera gratuita**, pues dicha obligación sólo se actualizaba cuando la actividad fuera onerosa.

En efecto, los días 2, 6 y 7 de junio, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral hizo del conocimiento

de los partidos políticos *la Guía para el Registro de Operaciones del Día de la Jornada Electoral Elección Ordinaria 2016-2017*, en la cual, se establece, bajo el rubro de *consideraciones importantes*, **que en caso que la participación de los representantes fuera voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato no se adjuntaría al sistema sino que quedaría bajo su resguardo para su posterior análisis.**

Por su parte, la consideración total por la cual la autoridad responsable determinó que la fecha de los formatos CRGC es un elemento esencial, descansa en la premisa relativa a que la finalidad de incluir la fecha en el formato, era para verificar que el registro de los datos correspondientes se realice, de manera breve, dentro del plazo de 3 días posteriores al de la jornada electoral, para dar cumplimiento al artículo 38 del Reglamento de Fiscalización<sup>34</sup>, a efecto de impedir una comprobación amañada del gasto.

En ese sentido, la autoridad para decretar la extemporaneidad de la presentación de los CRGC fechados con posterioridad al 7 de junio, parte de una interpretación de los artículos 216 Bis y 38 del Reglamento de Fiscalización, así como 12 de los Lineamientos, a efecto de generar un supuesto normativo que obliga a los partidos

---

<sup>34</sup> **Artículo 38.**

**Registro de las operaciones en tiempo real**

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

[...]

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

políticos a requisitar los formatos CRGC en sus términos, dentro de los 3 días siguientes a la jornada electoral<sup>35</sup>.

De tal normativa, se advierte lo siguiente:

- La existencia la regla general relativa a que la actividad de los representantes generales o de casilla el día de la jornada electoral, se encuentra sujeta a ser fiscalizada de la siguiente manera:
  - El registro de esa actividad como gratuita u onerosa y el envío de la documentación correspondiente a través del SIF, mediante los comprobantes CRGC, (estableciendo, en su caso, la remuneración económica correspondiente), dentro del plazo de 3 días posteriores a la jornada electoral.
  - Los sujetos obligados deben conservar la documentación original para ser cotejada por la UTF en caso de ser necesario.
  - La omisión de presentar el CRGC, implica que se tenga como gasto no reportado, que debe ser valuado conforme con el 27 del Reglamento de Fiscalización.
- La previsión de una excepción a esa regla general, en el caso de los procesos electorales 2016-2017, cuando el servicio de representación se hubiera prestado de manera prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada, no se debería reportar en el sistema en línea la aportación, sino que los correspondientes formatos quedarían bajo el resguardo de los sujetos obligados.

Como puede observarse, la excepción a la regla general, se actualiza en el presente asunto, en virtud de que la propia Unidad Técnica de Fiscalización mediante sendos comunicados de 2 y 13

---

<sup>35</sup> Día en el que se materializa la actividad de los representantes de casilla que está sujeta a fiscalización.

de junio<sup>36</sup>, informó a los sujetos obligados que en el caso de que la participación de los representantes generales y de casilla haya sido voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato CRGC no debía adjuntarse al SIF, quedando bajo el resguardo del partido político, lo cual es acorde a las previsiones establecidas en el apartado de “consideraciones importantes” de la *Guía para el Registro de Operaciones del Día de la Jornada Electoral Elección Ordinaria 2016-2017*, emitida por la propia Unidad Técnica.

**En consecuencia, si la propia autoridad excepcionó a los partidos políticos de seguir el procedimiento de registro en la contabilidad en línea, cuando el servicio de representación el día de la jornada electoral fuera desinteresado, no podía invocar los artículos 38 y 2016 Bis del Reglamento de Fiscalización, así como el 12 de los Lineamientos, para sustentar la resolución impugnada, ya que el primero es aplicable a la regla general.**

Ello, porque, en todo caso, la obligación de presentar los formatos CRGC nació cuando los mismos fueron requeridos por la propia autoridad, de forma que la temporalidad para presentarlos se ajustaba al plazo concedido para cumplir con el requerimiento, requerimientos que evidentemente, se formularon con posterioridad al 7 de junio.

En consecuencia, el plazo de 3 días referido por la responsable, no puede ser aplicado por analogía para imponerle la obligación a los partidos políticos de reportar los formatos CRGC en el presente

---

<sup>36</sup> Conforme con el correspondiente dictamen consolidado.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

asunto, porque no se está en el supuesto de contabilidad en línea en tiempo real, por así haberlo dispuesto la propia autoridad electoral fiscalizadora, a través de la orden a los partidos de no registrar la documentación en el SIF, **de tal manera que esa temporalidad no puede servir como base para desvirtuar los formatos presentados por los partidos políticos.**

Bajo estas mismas consideraciones, es evidente que los partidos políticos ahora recurrentes, **tampoco podrían ser responsables de la conducta relativa al registro extemporáneo** de la actividad de sus representantes generales y de casilla, cuando fuere gratuita, en la medida que, para el actual proceso electoral local no existía tal obligación de reporte en tiempo real, salvo que su actuar hubiera sido oneroso.

En esta lógica, justamente el análisis posterior, se da con motivo de los requerimientos formulados por la autoridad electoral en el procedimiento de revisión de informes, así como, con motivo de la instauración del procedimiento sancionador, momento cuando los partidos políticos exhibieron los comprobantes, en los que se asienta el nombre y firma de los representantes, **quienes manifiestan haber desempeñado su función de representación de forma gratuita.**

En ese sentido, los partidos políticos recurrentes fueron requeridos sobre determinado número de casos de los cuales no se encontró documento alguno que acreditara la gratuidad de los servicios de los representantes por lo que, en respuesta al emplazamiento, los partidos presentaron diversa documentación para acreditar la gratuidad en algunos casos, derivando en el análisis de los mismos y

concluyendo cuáles eran los casos que no fueron subsanados, todo lo cual se puede representar gráficamente de la siguiente manera:

Partido	Formatos observados	Respuesta al emplazamiento						Subsanados	Sancionados
		Presentados	Documentación	Coinciden	Carecen de:				
					Fecha	Clave de elector	Firma		
PRI	388	388	388 escritos libres de representantes	388	388	0	0	0	388
PVEM	366	328	328 formatos CRGC título gratuito	328	8	0	1	319	47
PJ	430	383	383 formatos CRGC título gratuito	383	0	1	1	381	49
PSI	258	225	225 formatos CRGC título gratuito	223	0	0	1	222	36

En efecto, los partidos políticos recurrentes presentaron, en contestación al emplazamiento, escritos libres de los cuales se desprenden diversos elementos tales como:

- **Lugar y fecha.** Se firmaron en municipios de Coahuila, el veinte de junio de dos mil diecisiete.
- **Nombre.** El de los firmantes, quienes fungieron como representantes de casilla.
- **Clave de elector.** La que corresponde a su credencial para votar con fotografía.
- **Domicilio.** El que consta en la misma credencial.
- **Manifestación de gratuidad y voluntariedad del ejercicio de la representación.** La cual se formula en los siguientes términos:
  - *“Que el día 4 de junio de 2017, en que se celebró la jornada electoral en el Estado de Coahuila de Zaragoza, me desempeñé como*

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

*representante de casilla en la (XXX)<sup>37</sup>, por parte del Partido Revolucionario Institucional, en términos de mi acreditación.*

- *Asimismo, manifiesto que mi actuación como representante la realicé en forma voluntaria, gratuita y desinteresada, sin percibir pago alguno por mi desempeño, ni tampoco apoyo para alimentos, ni transporte.”*

- **Casilla en que fungió como representante.**
- **Firma autógrafa.** La de los representantes, lo que avala la voluntad de suscribir el documento y, por lo tanto, acredita ser intención del firmante expresar lo ahí contenido.

La autoridad determinó que tales documentos eran inválidos para acreditar la gratuidad del servicio, por estar fechados con posterioridad al siete de junio.

Sin embargo, el hecho que los comprobantes sean posteriores al plazo considerado por la responsable, obedece justamente a la defensa que hacen valer los partidos políticos en el procedimiento instaurado en su contra.

Así es, el objeto del procedimiento sancionador era esclarecer la presunta existencia de un gasto no reportado, y los institutos políticos aportaron como prueba en contrario a esa presunción, comprobantes suscritos por los propios representantes en el que declararon haber ejercido su función de manera gratuita, así como diversa documentación para respaldar tal manifestación.

---

<sup>37</sup> En esta parte se muestra la casilla en la que desempeñaron sus funciones de representación.

De manera que, si bien es cierto, que dichos comprobantes son posteriores al plazo de registro, también lo es, que los mismos fueron aportados como pruebas de descargo, frente a la imputación que formuló la autoridad, en el sentido que los partidos políticos erogaron recursos y no los reportaron.

En esa tesitura, la autoridad debió valorar los escritos presentados por el partido político a efecto de contrastar si ellos generaban una prueba en contrario a la presunción de falta de reporte derivada del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.

Máxime, que la documentación aportada para acreditar la gratuidad de la actividad de los representantes, además de contener el nombre y la firma, como manifestación de la voluntad, así como la clave de elector, fue acompañada con copia de la credencial de elector, del nombramiento como representantes y del acta de jornada electoral correspondiente.

Es decir, la fecha sólo era un elemento a tomar en consideración, pero la autoridad dejó de estudiar y de valorar, un elemento de mayor relevancia como es la manifestación de voluntad, así como los documentos tendentes a demostrar que las personas que declaran la gratuidad de su propia actuación, fueron quienes efectivamente fungieron como representantes el día de la jornada electoral.

En efecto, de la valoración conjunta de las pruebas aportadas por los partidos políticos al dar respuesta al emplazamiento (nombramiento del representante, copia de su credencial de elector, copia de actas emitidas por los funcionarios de la mesa directiva de casilla, así como la carta de gratuidad o formato CRGC), se obtiene que la

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

presunción legal del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de fiscalización, es vencida, en un primer momento, con la manifestación de voluntad del ciudadano de prestar la representación de manera voluntaria y desinteresada; la cual se vio materializada documentalmente cuando firmó el correspondiente formato o carta y el partido la presentó a la autoridad administrativa electoral para acreditar, precisamente, tal gratuidad.

De ahí que, esta Sala Superior, considera contraria a Derecho la determinación de la responsable, en tanto que las pruebas ofrecidas y aportadas por los partidos políticos para demostrar la gratuidad de la prestación del servicio, debieron haber sido analizadas conformes a las reglas de valoración de prueba, previstas en la normativa electoral aplicable.

Al respecto, el artículo 16, párrafo 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral prevé que son pruebas documentales privadas, todos los documentos que no sean expedidos por autoridades o por quienes estén investidos de fe pública.

En este sentido, las pruebas aportadas por los partidos políticos, debieron ser consideradas, en primer lugar, como **pruebas documentales privadas** y valoradas como tales.

Por su parte, el artículo 21, párrafo 3, del Reglamento citado, establece que las pruebas documentales privadas, sólo harán prueba plena, cuando a juicio del órgano competente, generen convicción sobre la veracidad de los hechos, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de

las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

Estas disposiciones reglamentarias, son acordes a lo previsto en los artículos 462, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria, en términos del artículo 3 del propio Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Como se adelantó, los partidos aportaron en su defensa, escritos firmados por los propios representantes mediante los que declaran, por propio derecho y bajo protesta de decir verdad, que *su actuación como representante la realizaron en forma voluntaria, gratuita y desinteresada, sin percibir pago alguno por su desempeño.*

Estos documentos, son de naturaleza privada y tienen el carácter de indicios, por lo que pueden ser concatenados con otros medios probatorios, a efecto de constituir prueba plena.

Así, tenemos una declaración expresa en el sentido que no hubo pago por concepto de remuneración, sino que el servicio se prestó en forma gratuita, lo cual es respaldado por la firma autógrafa de los representantes, como forma de manifestación de la voluntad.

Estos escritos, al ser adminiculados con copia del nombramiento como representante, copia de la credencial de elector y copia del acta de escrutinio y cómputo, estos últimos dos documentos certificados ante notario público, los cuales, al valorarse en términos de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

de Impugnación en Materia Electoral, **permiten tener por demostrado fehacientemente** lo siguiente:

- Que tales personas fueron nombradas por los partidos políticos como sus representantes el día de la jornada electoral;
- Que estuvieron presentes durante el escrutinio y cómputo, en las correspondientes mesas directivas de casilla;
- Que las personas que suscriben los comprobantes son aquellas que fungieron como representantes;
- Que declaran que su actividad fue de manera gratuita.

No obstante que la autenticidad de tales documentos no está desvirtuada por prueba en contrario, por lo que adquieren valor probatorio pleno; sin embargo, la autoridad les negó valor probatorio, pues dejó de tomarlos en consideración sólo por la circunstancia de que fueron fechados con posterioridad al plazo que consideró para su registro, que como se apuntó, no aplicaba para el supuesto de que las actividades fueran gratuitas.

Por el contrario, de la valoración de los documentos, presentados por los partidos políticos, conforme con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, más allá de cumplir o no de la fecha consignada en ellos, sí generan los elementos suficientes para desvirtuar la presunción del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento.

Lo anterior, porque, se parte de los siguientes hechos acreditados en el procedimiento sancionador y que no son materia de controversia en los medios de impugnación que ahora se resuelven:

- La propia autoridad fiscalizadora determinó y comunicó a los sujetos para los procesos electorales 2016-2017, que en caso de que el servicio de representación se hubiera prestado de forma gratuita, no se tendría que

reportar el gasto en el SIF, sino sólo conservar los correspondientes formatos.

- Las personas que los partidos manifestaron fueron sus representantes, efectivamente, lo fueron.
- Respecto de los representantes que no fueron motivo de emplazamiento, se acreditó que su función la desempeñaron de manera voluntaria, desinteresada y gratuita<sup>38</sup>.

Conforme con tales hechos, es dable inferir de manera razonable que la función de los representantes observados por la autoridad administrativa electoral se realizó de manera gratuita, más aún, al comparar los datos correspondientes al total de representantes acreditados –aquellos que los partidos informaron que serían sus representantes-, de representantes que efectivamente estuvieron presentes en las casillas el día de la jornada electoral –conforme con las actas de jornada electoral, así como de escrutinio y cómputo-, los observados por la autoridad y por los que, les sancionó por supuestamente no reportar el gasto, como se advierte enseguida<sup>39</sup>:

Partido político	Representantes acreditados	Representantes en la jornada electoral	Observados	Motivo de sanción
PRI	7530	3525	388	<b>388</b>
PVEM	3411	1746	366	<b>47</b>
PNA	2626	1598	74	<b>1</b>
Campesino Popular	849	345	83	<b>1</b>

---

<sup>38</sup> Salvo dos casos correspondientes al Partido Revolucionario Institucional, conforme con la resolución reclamada en la parte en la que elabora la matriz de precios.

<sup>39</sup> Datos obtenidos de la propia resolución reclamada.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Partido político	Representantes acreditados	Representantes en la jornada electoral	Observados	Motivo de sanción
Joven	3679	1578	430	<b>49</b>
De la Revolución Coahuilense	822	264	66	<b>4</b>
Socialdemócrata Independiente	1874	764	258	<b>36</b>

Como puede apreciarse, las pruebas de descargo presentadas por los inculcados valoradas conforme con las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, en relación con los hechos probados, son suficientes para sustentar su hipótesis de que el servicio prestado por sus representantes en la jornada electoral fue de manera gratuita, en tanto que, la autoridad responsable no aportó elementos de prueba alguno que desvirtuara tal indicio.

En efecto, tales elementos de prueba (formatos, cartas de gratuidad, copia de credencial de elector, nombramientos de representantes y actas emitidas por las mesas directivas de casilla), vinculados con los hechos probados antes mencionados, permiten sustentar que, en principio, dada la cantidad de representantes acreditados, así como los que, efectivamente, actuaron el día de las elecciones, la cantidad por las que la autoridad administrativa pretendió sancionar resulta mínima, de lo que se infiere, que éstos últimos también prestaron su servicio de forma voluntaria, desinteresada y gratuita.

Por ello, no se comparte la actuación de la autoridad responsable, pues en el supuesto que considerara que dichos documentos no eran auténticos o legítimos, por ejemplo, al ser elaborados en bajo fuerza, coacción o dolo, tenía la posibilidad de ejercer su facultad de

investigación y corroborar, con elementos de prueba en contrario, la autenticidad o falsedad de los escritos.

Sin embargo, la autoridad se limitó a hacer afirmaciones como la *comprobación amañada del gasto y la elaboración extemporánea de los mismos con la finalidad de crear una prueba que en su momento, no fue debidamente obtenida.*

De tal forma, si la autoridad consideró la posibilidad de que las pruebas fueron creadas y existió una *comprobación amañada*, la desestimación de las mismas no se debió basar sólo en conjeturas sino en elementos probatorios idóneos que acreditaran los supuestos vicios de los documentos, máxime que se encontraba en aptitud de ejercer su facultad investigadora como se señala a continuación.

### **7.3.6. Análisis caso por caso de los partidos recurrentes**

#### **A. Partido Revolucionario Institucional**

Conforme con lo razonado, el planteamiento del Partido Revolucionario Institucional es **fundado** y suficiente para dejar sin efectos la sanción que el Consejo General le impuso.

En este caso, se le emplazó por 388 representantes respecto de los cuales existía incertidumbre respecto de la gratuidad u onerosidad de las actividades que prestaron el día de la jornada electoral.

En respuesta al emplazamiento, el partido aportó 388 escritos libres, por virtud de los cuales pretendió acreditar la gratuidad de esos servicios.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En la resolución reclamada, se declaró la invalidez de tales documentos por estar fechas el veinte de junio, esto es, con posterioridad al plazo para haber reportado el gasto correspondiente en el SIF.

De esta forma, como se consideró, en el caso, la fecha no constituye un elemento esencial que perjudique la validez de su contenido, pues, dichos escritos contienen el nombre, la firma y la clave de elector, los cuales administrados con el resto de las constancias de autos (copia de credencial de elector, nombramientos de representantes y actas emitidas por las mesas directivas de casilla) son suficientes para crear convicción, respecto de tales representantes, que no se erogó gasto alguno por el servicio que prestaron, venciendo la presunción legal del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, pues no existe en autos alguna prueba que las desvirtúe.

En ese sentido, se declara **fundado** el agravio por cuanto hace al Partido Revolucionario Institucional, al considerar que los escritos presentados por el partido en respuesta al emplazamiento, son suficientes para considerar la gratuidad de los servicios prestados, al encontrarse inmersos en un procedimiento sancionador, y no en un procedimiento de revisión de informes.

**B. Partido Verde Ecologista de México**

En el caso del Partido Verde Ecologista de México, le fueron observados en el emplazamiento 366 casos de representantes del día de la jornada electoral.

En respuesta al emplazamiento, el partido presentó 328 formatos de los 366 requeridos (por lo que tuvo 38 como no presentados), sobre

los cuales la responsable hizo una valoración en los mismos términos que se expuso, de cuyo análisis se concluyó que:

- 8 formatos CRGC no cumplieron con el requisito de la fecha.
- 1 formato CRGC se presentó sin firma.

Por tal motivo, se tuvieron por subsanados 319 casos, procediendo a la cuantificación de 47 formatos, sobre los cuales se aplicó la sanción respectiva.

En su demanda, el promovente refiere dos casos en los que la autoridad no tomó en cuenta los escritos aportados en desahogo al emplazamiento, siendo tales los representantes generales:

- Vladimir Melacio Riojas
- María Guadalupe Rodríguez Rivera.

De esta forma, debe aclararse que, en los 38 formatos que la autoridad consideró como no presentados, están contemplados los dos representantes generales mencionados.

Respecto de los 8 casos que el Consejo General consideró que no podían ser válidos por la fecha, en los términos que han sido expuestos en el apartado inmediato anterior, esta Sala Superior considera que **asiste la razón** al recurrente.

Lo anterior, ya que existió un documento que acreditaba la voluntad de los representantes refiriendo la gratuidad del servicio prestado, en donde se podía advertir el nombre y firma de las personas por lo que debe considerarse lo que ya se ha concluido para dicho supuesto, es decir, debe revocarse la parte conducente de la resolución, al

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

haberse acreditado la gratuidad del servicio mediante los documentos aportados como prueba de descargo por el partido.

Por otra parte, en relación con los 2 representantes generales, antes señalados, de los que el partido político afirma haber presentado en el momento oportuno diversa documentación que no fue considerada por la responsable, le asiste la razón al recurrente como a continuación se verá.

Del análisis de autos, se advierte que en el archivo “Concentrado Matriz 031017.xls”, que forma parte integral de la resolución combatida, se identificó los 2 casos, en donde se muestra que los mismos no presentaron documentación.

Para acreditar la presentación de los documentos, el promovente presenta con su demanda copia simple de:

- Formato CRGC con nombre, firma, clave de elector, fecha, manifestación de gratuidad, entre otros.
- Credencial para votar con fotografía.

Asimismo, aporta los siguientes datos de identificación, en donde busca dar referencia a lo establecido por el INE:

PVEM			REFERENCIA DE PRUEBAS		
CONSECUTIVO INE	NOMBRE DEL REPRESENTANTE	OBSERVACION	TOMO	CONSECUTIVO	FOLIO
365	VLADIMIR MELACIO RIOJAS	NO PRESENTO RECIBO	RG	2	1-3
364	MARIA GUADALUPE RODRIGUEZ RIVERA	NO PRESENTO RECIBO	RG	1	4-6

En ese caso, se genera indicio de que se aportó a la autoridad electoral en el procedimiento sancionador, la documentación

mencionada, por lo que se consultó los tomos respectivos del expediente, en donde se pudo identificar la existencia de los formatos CRGC, con los requisitos suficientes para acreditar su validez, incluso los que la autoridad originalmente había determinado.

Por tal motivo, en virtud de la omisión de la autoridad al valorar las constancias aportadas, se considera **fundado** el agravio respecto de los dos representantes generales.

Finalmente, se tiene el caso de un formato en donde no obra firma autógrafa del representante, motivo por el cual no asiste la razón al actor.

Esto, ya que de dicho formato no se puede acreditar la voluntad de la persona que presuntamente compareció mediante el formato a manifestar la gratuidad en la representación, ya que la firma es un elemento esencial con el cual se autoriza el contenido del documento y se manifiesta la voluntad de quedar jurídicamente vinculado con lo expresado en el documento.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior considera **parcialmente fundado** el agravio sólo por cuanto a 8 representantes de casilla cuyos y 2 generales, en los términos precisados, por lo que únicamente se debe tener por acreditada la presunción legal respecto de 37 casos.

### **C. Socialdemócrata Independiente**

En este caso, se observaron en el emplazamiento 258 formatos, de los cuales el partido político aportó al procedimiento 225, de los cuales no coincidieron 2 de ellos.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

La autoridad consideró que fueron subsanados 222, ya que uno de los formatos presentados por el partido político no tenía firma.

En ese sentido, reproduciendo los argumentos vertidos en el punto anterior, se procede **confirmar** la resolución impugnada ante la insuficiencia de desvirtuar la presunción del artículo 216 bis del Reglamento de Fiscalización.

Adicional a lo anterior, el partido político alegó que de dos representantes de casilla sí se presentaron formatos CRGC, sin embargo, la autoridad indebidamente dejó de valorar las pruebas correspondientes.

El recurrente ofreció como prueba los expedientes presentados a la autoridad, entregando copia simple de los documentos aportados en respuesta al emplazamiento. Asimismo, aportó la información siguiente:

SI			REFERENCIA DE PRUEBAS		
CCNSECUTIVO INE	NOMBRE DEL REPRESENTANTE	OBSERVACION	TOMO	CONSECUTIVO	FOLIO
55	LUIS FERNAN DORIOS BUSTAMANTE	NO PRESENTO RECIBO	II	82	325-328
166	MAYRA DALIA GONZALEZ VITELA	NO PRESENTO RECIBO	II	81	321-324

Lo anterior, a fin de identificar la ubicación en el expediente de los formatos cuya omisión sancionó la autoridad en el procedimiento oficioso.

Por lo anterior, habiendo indicios de la entrega de los formatos durante la sustanciación de los procedimientos, se procedió a verificar en el expediente la existencia de los formatos CRGC, de lo que se pudo verificar que sí obraban en los tomos de pruebas que

contienen los formatos aportados por el actor en desahogo al emplazamiento.

Por lo anterior, se considera **fundado** el planteamiento y se revoca la sanción respecto de esos 2 representantes de casilla.

#### D. Partido Joven

Respecto a dicho partido, se observaron 430 formatos en el emplazamiento, de los cuales el partido político aportó 383; sin embargo, en la resolución reclamada se determinó que existieron 2 casos que no pudieron subsanarse debido a lo siguiente:

- Un formato se presentó sin firma.
- Un formato se presentó sin clave de elector.

Cabe decir que, respecto a este último formato, el actor manifestó que el formato sí cumplió con el requisito de la clave de elector, proporcionando la siguiente información de identificación del formato.

PÁRTIDO JOVEN			REFERENCIA DE PRUEBAS		
CONSECUTIVO INE	NOMBRE DEL REPRESENTANTE	OBSERVACION	TOMO	CONSECUTIVO	FOLIO
176	EDSON ORLANDO NAVARRO RAMIREZ	FALTA DE CLAVE DE ELECTOR	V	258	1029-1032

Asimismo, aportó copia simple del expediente presentado en desahogo al emplazamiento que le fue formulado, a fin de acreditar que el formato aportado contaba con el elemento referido.

Por ello, esta autoridad procedió a corroborar la información aportada por el actor, de lo que se pudo confirmar la existencia del

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

formato CRGC, el cual cuenta con la clave de electoral del representante de casilla referido.

Por tal motivo, resulta **fundado** el agravio respecto a dicho formato, por lo que procede revocar la resolución en lo que resulta materia de controversia.

Por otra parte, en relación con el formato que no contenía firma, en congruencia con lo que ha sido expuesto respecto a la omisión de firma, se llega a la misma conclusión que ha sido determinada en los apartados anteriores, por lo que se confirma la resolución en ese apartado.

**7.3.7. Responsabilidad por faltas formales**

Conforme con lo razonado, es claro que los partidos políticos ahora recurrentes no son responsables de la infracción relativa a omitir reportar un gasto erogado como retribución a sus representantes generales y de casilla observados en los correspondientes emplazamientos, al haberse acreditado que tal servicio se prestó de manera gratuita y desinteresada.

No obstante, son responsables de las faltas formales cometidas al elaborar las correspondientes cartas de gratuidad, pues como se ha señalado, no se ajustan a los criterios establecidos por el propio Instituto Nacional Electoral para la elaboración de los formatos CRGC.

En efecto, si bien tales cartas de gratuidad valoradas conjuntamente con las demás pruebas aportadas por los partidos políticos recurrentes, son suficientes para acreditar que el servicio de representación el día de la jornada electoral se prestó de manera

voluntaria y desinteresada, además de contener el nombre, firma y clave de elector de quien fungió como representante, lo cierto es que, al contener fecha de 20 de junio de 2017, permite advertir a esta autoridad jurisdiccional electoral, que no los tenían bajo su resguardo a más tardar el 7 de junio, y que, presumiblemente, se elaboraron hasta ese día 20 de junio.

En efecto, como se desarrolló a lo largo de la presente consideración, los sujetos obligados están constreñidos a reportar la actividad de sus representantes mediante los formatos CRCG, que de acuerdo con los *Lineamientos para el reporte y la fiscalización de los ingresos y gastos relativos a las actividades realizadas el día de la jornada electoral*, así como al diseño del comprobante de representación general o de casilla<sup>40</sup>, deben satisfacer una serie de requisitos esenciales y formales.

Además, cuando el servicio de representación se hubiera prestado de manera onerosa, se debieron subir al SIF en tiempo real, en tanto que, si fue de manera gratuita, los sujetos obligados debieron mantenerlos bajo su resguardo, hasta en tanto les fueran requeridos por la autoridad fiscalizadora.

Por lo que, si en el caso, dado que tenían una fecha posterior al 7 de junio de 2017, ello permite concluir a esta Sala Superior, que no se tuvieron bajo resguardo al elaborarse el 20 de junio siguiente, por lo que, queda acreditada una falta formal.

---

<sup>40</sup> Aprobados mediante acuerdo del Consejo General INE/CG299/2015, de veinte de mayo de dos mil quince.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Ello, sin que sea jurídicamente posible atribuirles alguna falta administrativa por la presentación extemporánea de tales cartas, a efecto de informar y acreditar ante la autoridad electoral nacional la gratuidad de la representación.

Lo anterior, porque, como se desarrolló, la propia autoridad electoral fiscalizadora estableció una excepción al registro en tiempo real y en línea, cuando la actividad de los representantes generales y de casilla hubiera sido de manera voluntaria y desinteresada.

Por ello, la disposición del apartado 1 del artículo 38, en relación con el 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, relativa a que tal actividad de representación se debió reportar en el lapso comprendido entre el 4 y 7 de junio, no era aplicable al presente caso, dada la excepción establecida por la propia autoridad, de forma que, en todo caso, la obligación de presentar los correspondientes formatos o documentos para acreditar la gratuidad del servicio, nació en el momento en que la autoridad los requirió.

No obstante, dicha situación no debe servir para que los partidos políticos omitan la presentación de los formatos con la totalidad de los requisitos establecidos por la norma lo que, a pesar de no constituir en el caso específico una falta sustancial, sí amerita el reproche de las faltas formales respectivas, al elaborar cartas de gratuidad, u omitir el requisito de la fecha establecido en la norma, respecto de los formatos CRGC.

Por tal motivo, es necesario que la autoridad administrativa electoral determine la responsabilidad que corresponda por dichas faltas formales, e imponga la sanción a que haya lugar.

### **7.3.8. Conclusión**

En consecuencia, dado que la presunción legal de gasto derivada de la omisión de reporte fue desvirtuada mediante pruebas en contrario aportadas por los partidos políticos, que adminiculadas constituyeron prueba plena, las cuales, a su vez, no son desestimadas, en su autenticidad, se concluye, contrario a lo razonado por la autoridad responsable, que la actividad desplegada por los representantes el día de la jornada electoral, se hizo en forma gratuita.

Lo anterior, salvo los casos del Partido Verde Ecologista de México y los partidos locales, en los que se omitió aportar pruebas para desvirtuar la presunción legal del apartado 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, o bien habiendo aportado documentos, lo cierto es que los mismos carecen de los elementos consistentes a la firma del representante o su clave de elector.

En consecuencia, debe **revocarse** en esta materia de impugnación la resolución reclamada, para el efecto de que la autoridad responsable individualice nuevamente las sanciones correspondientes, atendiendo a que, los documentos con fecha posterior al 7 de junio deben sancionarse como faltas formales, como en términos del párrafo anterior.

## **7.4. Falta de emplazamiento a la Coalición y su candidato a Gobernador**

### **7.4.1. Planteamiento de los promoventes**

En similares términos, tanto en el recurso de apelación SUP-RAP-687/2017, promovido por Rodrigo Hernández González, en su carácter de representante de la Coalición Por un Coahuila Seguro y del Partido Revolucionario Institucional ante el Instituto Electoral de

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Coahuila, como en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-904/2017, interpuesto por Miguel Ángel Riquelme Solís, candidato a la Gubernatura del Estado de Coahuila postulado por la Coalición referida, se hizo valer como agravio, la falta de emplazamiento al procedimiento oficioso en materia de fiscalización identificado con la clave INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, resuelto por el Consejo General del INE (INE/CG447/2017), el cinco de octubre del presente año, mediante el cual se impusieron diversas sanciones por los egresos no reportados relativos al pago de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, así como el rebase de tope de gastos de campaña derivados del egreso referido.

Al respecto, los recurrentes aducen, sustancialmente, que dicha omisión por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, constituye una violación grave a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, pues se les privó de la oportunidad de ofrecer pruebas para defenderse de las imputaciones relativas al presunto gasto no reportado, así como para presentar aclaraciones sobre las conclusiones de los gastos referidos.

Aunado a lo anterior, en el juicio ciudadano SUP-JDC-904/2017, el candidato Miguel Ángel Riquelme Solís añade que la resolución impugnada afecta directamente su candidatura, en tanto que el rebase de tope de gastos de campaña incide en su derecho a ser electo en la presente elección, a ser inelegible en una eventual

elección extraordinaria y a ser sujeto de una acusación penal<sup>41</sup>, de ahí que sea indispensable que se le haya emplazado al procedimiento de manera individual, a efecto de conocer el procedimiento y defenderse del presunto gasto no reportado.

Máxime que la Sala Superior, en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-545/2017 y su acumulado SUP-RAP-204/2017, ya reconoció que los candidatos tienen derecho a conocer la imputación de un presunto rebase de tope de gastos de campaña.

#### 7.4.2. Análisis de caso

En primer lugar, por cuanto hace al recurso de apelación SUP-RAP-687/2017, promovido por el representante de la Coalición Por un Coahuila Seguro y del Partido Revolucionario Institucional ante el Instituto Electoral de Coahuila, deviene **infundado** el motivo de disenso.

Lo anterior, en razón de que en el convenio celebrado para integrar la Coalición Por un Coahuila Seguro, se estableció que el Partido Revolucionario Institucional sería el responsable del ejercicio de los gastos de las campañas de los candidatos postulados y del cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización, de ahí que, al haberse emplazado a dicho partido político al procedimiento

---

<sup>41</sup> Esto, en relación a que el rebase de tope de gastos de campaña es una causal de nulidad de elección prevista en el artículo 41, base VI de la CPEUM; es causa de inelegibilidad para participar en las elecciones extraordinarias, de conformidad con el artículo 78 Bis de la LGSMIME; y además constituye un delito electoral previsto en el artículo 15 de la Ley General de Delitos Electorales.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

oficioso en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, a través de su representante ante el Consejo General del INE, se haya colmado la garantía de audiencia de la Coalición para conocer y comparecer al procedimiento referido.

En efecto, en la cláusula Décima del Convenio celebrado por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Joven, Campesino Popular, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila y de la Revolución Coahuilense, para contender en el proceso electoral ordinario dos mil dieciséis – dos mil diecisiete, y postular la candidatura a la Gubernatura del Estado de Coahuila, se estableció lo siguiente:

**CLÁUSULA DÉCIMA. - Del reporte de los informes financieros.**

A fin de cumplir con lo previsto en el artículo 91, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con lo dispuesto por los artículos 39, 63, numeral 1, inciso b), 153, 220 y 280, y demás relativos y aplicables, del Reglamento de Fiscalización del INE, artículo 75 numeral 2 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, las partes acuerdan que el Partido Revolucionario Institucional será el responsable del ejercicio de los gastos de las campañas de los candidatos postulados, así como de recibir, administrar y distribuir en las cuentas bancarias de la Coalición y de las y los candidatos de ésta, los recursos que las partes destinen a ese objeto.

Asimismo, los partidos políticos que suscriben el presente convenio acuerdan constituir un órgano de finanzas de la Coalición cuyo responsable será el C.P. Juan Manuel Rodríguez Elizondo, y encargado de la presentación de los informes de gastos de campaña de las y los candidatos de la Coalición ante la Autoridad Electoral, así como de presentar las aclaraciones y rectificaciones que le sean requeridas con base en los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras que le proporcione para este fin el partido político designado como responsable de la administración de los recursos de la Coalición; el responsable de dicho órgano dará acceso al Sistema de contabilidad en Línea a los representantes financieros de los candidatos para poder consultar las operaciones realizadas. [...]

De lo anterior, es posible advertir que los partidos coaligados acordaron para efectos de la administración y erogación de los recursos de la citada Coalición, que el Partido Revolucionario Institucional sería el responsable del ejercicio de los gastos de las campañas de los candidatos postulados, así como de recibir, administrar y distribuir los recursos que las partes del convenio destinen a ese objeto.

En este sentido, dicho partido político responsable de las finanzas de la coalición, fue quien representó a todos los partidos políticos coaligados para los efectos del cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización, pues precisamente, la responsabilidad que se le otorgó, en sentido general, implicó la actuación de éste en nombre de sus representados.

En la especie, de autos se advierte que el Partido Revolucionario Institucional fue emplazado al procedimiento oficioso en materia de fiscalización, a través de su representante ante el Consejo General del INE, Jorge Carlos Ramírez Marín (fojas 239 a 242), mediante oficio INE/UTF/DRN/13159/2017 de veintinueve de agosto del año en curso, signado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, corriéndole traslado con las constancias del expediente, de conformidad con en el artículo 8, párrafo 1, inciso c), fracción I; y, 35 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Artículo 8. **Tipo de Notificaciones:** 1. Las notificaciones se harán: c) Por oficio, las dirigidas a una autoridad u órgano partidista, atendiendo a las reglas siguientes: I. Las notificaciones a los partidos políticos se realizarán en las oficinas de la representación en

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Por tanto, el debido proceso en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización, se garantizó con la determinación de la Unidad Técnica de Fiscalización de notificar a la Coalición Por un Coahuila Seguro, por conducto del partido político responsable del cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización, ya que con dicha notificación, se respetó la garantía de audiencia de la Coalición y de sus integrantes, para comparecer al procedimiento a ejercer su defensa, conocer el objeto de la controversia y sus consecuencias legales, ofrecer los medios de prueba y formular las alegaciones que considerara pertinentes<sup>43</sup>.

En consecuencia, contrariamente a lo alegado por el recurrente, de autos se advierte que la garantía de audiencia de la Coalición Por un Coahuila Seguro, para comparecer al procedimiento oficioso en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, quedó colmada con el debido emplazamiento que en su momento fue efectuado al Partido Revolucionario Institucional<sup>44</sup>.

---

el Instituto, en las oficinas del Organismo Público Local correspondiente o, en su caso, en el domicilio señalado por la representación para oír y recibir notificaciones.

**Artículo 35: Emplazamiento:** 1. Cuando se estime que existen indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades, la Unidad Técnica emplazará al sujeto señalado como probable responsable, corriéndole traslado con copia simple de todos los elementos que integren el expediente respectivo para que, en un plazo improrrogable de cinco días contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes.

<sup>43</sup> Tesis 1ª./J. 11/2014 (10ª) de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO."; P./J. 47/95 de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA."

<sup>44</sup> Véase SUP-RAP-910/2017.

Por otra parte, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-904/2017, interpuesto por Miguel Ángel Riquelme Solís, candidato a la Gubernatura del Estado de Coahuila postulado por la Coalición Por un Coahuila Seguro, resulta **ineficaz** el agravio relativo a la vulneración a la garantía de audiencia, derivado de la omisión de emplazarlo al procedimiento oficioso en materia de fiscalización.

En efecto, de autos se advierte que en el procedimiento de fiscalización que nos ocupa no se notificó o requirió de manera individual al candidato de la Coalición, ya sea por comunicación de la autoridad responsable o por conducto del partido político, las presuntas omisiones relacionada con los egresos no reportados relativos al pago de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral de la elección en la que participó, y que fueron contabilizados para efectos de determinar el rebase de topes de campaña.

Sin embargo, es de señalar que, en principio y en términos del artículo 79, apartado 1, de la Ley General de Partidos Políticos, los informes relativos a los gastos de campaña deben ser presentados por los partidos políticos, así como que los candidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.

En ese sentido, conforme con lo razonado en apartados anteriores, el procedimiento sancionador oficioso se instauró a efecto de determinar si se efectuó o no un gasto respecto de los representantes generales y de casilla observados por la autoridad administrativa sancionadora, por parte de los partidos políticos integrantes de la coalición que postuló al ahora actor.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En ese orden de ideas, si la imputación de la supuesta comisión de la conducta ilícita fue contra los partidos políticos, no existía la obligación legal de la autoridad de emplazarlo al procedimiento sancionador, porque, se insiste, a tal candidato no se le atribuyó la presunta responsabilidad por la supuesta faltad de reporte de erogar el gasto relativo a representantes generales y de casilla.

No obstante, el derecho de audiencia del actor se encuentra garantizado, ya que al considerar que la resolución reclamada le causa un perjuicio a su esfera de derechos, está en aptitud jurídica de promover el medio de impugnación procedente para hacer valer los agravios que estime necesarios para controvertir las consideraciones que la sustentan.

**7.5. Indebido emplazamiento a los partidos locales**

**7.5.1. Planteamiento de los recurrentes**

La coalición apelante aduce que derivado de que la autoridad no solicitó información alguna a través del desahogo del oficio de errores documentación alguna, respecto los pagos a representantes generales y de casilla; de ahí que al momento en que aprobó el Dictamen Consolidado respectivo no se estableció conclusión sancionatoria que pudiera dar lugar al inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

En consecuencia, la autoridad no contaba conocimiento de hecho o indicios que pudiera llegar a configurar una infracción por parte de los partidos políticos locales y en consecuencia no había sustento o razón alguna que justifique el emplazamiento de tales partidos al procedimiento oficioso que nos ocupa.

### **7.5.2. Tesis**

Es **infundado** el agravio reseñado en virtud de que, con independencia de que se le hubiera observado o no alguna irregularidad con relación a sus representantes generales y de casilla a los partidos políticos locales, lo cierto es que, al formar parte de la coalición Por un Coahuila Seguro, se justifica el emplazamiento que les fue formulado al procedimiento oficioso, toda vez que, las inconsistencias en que incurrió la coalición son el objeto y materia de investigación.

### **7.5.3. Análisis de caso**

Fue correcto el actuar de la responsable al emplazar a los partidos locales, integrantes de la mencionada coalición, tal como se determinó en la conclusión 52 del Dictamen consolidado y resolutive trigésimo octavo de su respectiva resolución.

De esta forma, en dichas etapas del procedimiento de fiscalización se determinó que derivado de la incertidumbre existente sobre si la totalidad de los ciudadanos involucrados en la función de representante general y de casilla ejercieron su función de manera libre y desinteresada a favor de los partidos políticos que integraban la Coalición Por un Coahuila Seguro; en consecuencia, determinó la apertura del procedimiento y el inicio de las gestiones inherentes y necesarias para llevar a cabo la investigación respectiva.

Como resultado de las diligencias de investigación realizadas y al encontrar la autoridad elementos suficientes para emplazarlos al procedimiento, es que realizó el emplazamiento que se reclama a los partidos políticos locales.

## **SUP-RAP-687/2017 Y ACUMULADOS**

Sin embargo, los promoventes pierden de vista, que el emplazamiento fue resultado de que conformaban parte de la Coalición a quien se atribuían los hechos sujetos a investigación a raíz de la orden expresa del Consejo General contenida en la conclusión 52 del Dictamen consolidado y su respectiva resolución.

### **7.5.4. Conclusión**

Por tanto, no puede considerarse que el emplazamiento se dio por un acto de autoridad arbitrario, sino que derivó de la mecánica del procedimiento de fiscalización y el hecho de que los partidos políticos locales formaban parte de la Coalición a quien se le atribuían los hechos sujetos a investigación; de ahí lo **infundado** del agravio en estudio.

### **7.6. Incorrecto entendimiento de “beneficio” para efectos del prorratio del gasto no reportado, relativo al pago de representantes el día de la jornada electoral**

#### **7.6.1. Consideraciones de la responsable**

La resolución reclamada se sustenta en los siguientes razonamientos:

- Una coalición es la unión de dos o más partidos, con el objeto específico de unir la fuerza político electoral de sus integrantes para que sus candidatos accedan al cargo de elección popular.
- En el correspondiente convenio de coalición, entre otras cuestiones, los coaligados se obligan a sujetarse a los topes de gastos de campaña, como si se tratara de un solo partido.
- Todo gasto que los partidos coaligados eroguen a favor de los candidatos de la coalición debe ser sumado y prorratioado entre ellos, para garantizar la equidad en la contienda y, consecuentemente, al actualizarse un rebase a ese tope, la responsabilidad resulta imputable a la coalición.

- Por tanto, de ser el caso, si se determina la irregularidad de no recorte de gastos de representantes de la jornada electoral, por parte de un partido que integró una coalición, el monto involucrado se sumará al tope de las campañas beneficiadas, lo que podría actualizar el rebase a los topes de gastos en distintas campañas.
- De forma que, el beneficio de egresos relacionados con las estructuras electorales, debe adjudicarse a las campañas y candidatos respecto de los cuales los representantes realizaron su actividad, dado el beneficio que obtuvieron.
- En relación con el punto segundo de los escritos de respuesta a los emplazamientos, relativo a que la coalición Por un Coahuila Seguro no tenía obligación de presentar los formatos CRGC:
  - Si bien, los partidos coaligados conservan su representación ante las mesas directivas de casilla, las coaliciones actúan como un solo partido, ya que conllevan un fin común, al postular a los mismos candidatos, por lo que al coaligarse se erigen con una nueva representación que, por regla general, sustituye a la de los coaligados.
  - Al ser afectados los intereses comunes de los partidos coaligados, los efectos de la resolución son aplicables a la Coalición en su conjunto, ya que es hasta que éste se extingue que los partidos coaligados reasumen su representación.
  - El efecto de un posible rebase de topes de gastos de campaña, serían aplicados a la Coalición con base en su propio convenio.
  - Si bien los representantes son registrados de manera individual por los partidos políticos integrantes de la Coalición, el beneficio de las funciones que éstos desempeñan impactan directamente a un mismo candidato, el cual fue postulado por la Coalición integrada por cada uno de los institutos políticos que registraron a sus representantes de casilla, razón por la cual el beneficio obtenido con las funciones desempeñadas por los representantes de casilla deben ser cuantificadas al o a los candidatos postulados por la Coalición.
- En el caso, de la coalición Por un Coahuila Seguro, se actualizaron los siguientes supuestos:

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- Hubo **casillas en las que se votó por candidatos de la coalición y postulados en lo individual de los partidos coaligados, por lo que se consideró que se trató de un gasto que beneficia tanto a la coalición como los partidos en lo individual.**
- Conforme con lo anterior, la distribución del gasto en cada partido político coaligado también benefició a los candidatos de la coalición.

### **7.6.2. Planteamiento de los promoventes**

En esencia, los promoventes aducen lo siguiente:

- Existencia de un derecho potestativo de las coaliciones para designar representantes, de cuyo ejercicio depende la obligación de reportar gastos por el pago de sus servicios, sobre las bases siguientes:
  - A partir de un incorrecto entendimiento de la figura jurídica de la representación, así como de la falta de una debida interpretación de las disposiciones que aluden al derecho de registrar representantes de casilla, la responsable cae en el error de concluir que existe una obligación de representar a la coalición ante las mesas directivas de casilla.
  - Indebidamente, la autoridad electoral asume que la representación ejercida por los partidos políticos beneficia a la coalición, por lo que existía obligación de reportar en la contabilidad de la coalición los presuntos gastos derivados del pago a representantes generales y de casilla de los partidos políticos.
  - El derecho que ejercen las coaliciones es independiente del que corresponde a los partidos políticos que la integran, pues ambos tienen la facultad de participar en la vigilancia del desarrollo del proceso electoral y, particularmente, a registrar representantes ante las mesas directivas de casilla, lo que es de carácter potestativo, y no una obligación que se deba cumplir.
  - En las elecciones llevadas a cabo en el estado de Coahuila en el proceso electoral local ordinario 2016-2017, la coalición parcial

Por un Coahuila Seguro no estableció en el convenio respectivo que se registrarían representantes de la coalición parcial ante las mesas directivas de casilla, en cambio, se estableció expresamente que los partidos políticos integrantes de la coalición registrarían a sus representantes<sup>45</sup>.

- La Coalición no materializó su derecho a nombrar representantes, por tanto, no estaba obligada a recabar los formatos CRGC ni registrarlos en el sistema, por lo que la posibilidad de contabilizar como gasto de campaña las erogaciones derivadas de pagos a representantes de casillas, no se actualizó toda vez que el mismo se origina cuando hubiesen acreditado representantes de casilla y realizaran un pago a éstos como contraprestación por sus tareas de representación.
- En concordancia con lo resuelto por la Sala Superior en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-510/2015, los representantes de cada uno de los partidos que integran la coalición, no están facultados para actuar en nombre de la coalición y que sólo aquellos expresamente designados por ésta para representarla pueden actuar en su nombre.
- Incorrecto entendimiento del concepto de “beneficio”, como presupuesto para el prorrateo de gasto entre varias campañas
  - No puede considerarse que el gasto por concepto de pago a representantes debía prorratearse, puesto que el mismo no benefició a la coalición.
  - Los gastos vinculados con representantes de casilla, no pueden ser objeto de prorrateo, pues sus labores están encaminadas a vigilar el cumplimiento de la ley en la casilla donde desempeñan su función.
  - Por tanto, no se debe prorratear el gasto de un representante

---

<sup>45</sup> Clausulas quinta, sexta y décima del convenio de coalición, de la cual se desprende que la representación relacionada con medios de impugnación y el ejercicio de los gastos estarían a cargo del PRI, lo relacionado con la fiscalización y la presentación de informes y la representación de la coalición recaería en Juan Manuel Rodríguez Elizondo.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

partido político con un contendiente electoral diverso, sea partido, coalición o candidato independiente, ya que el prorrateo sólo cabe entre las campañas en las que contendió de forma individual el mandante o representado.

**7.6.3. Tesis**

Son **ineficaces** los planteamientos de los recurrentes ya que, por una parte, las actividades de los representantes generales y de casilla sí se constriñen al ejercicio de un derecho potestativo de los partidos políticos y coaliciones, los cuales se ejercen de manera independiente, de lo que se advierte que las coaliciones no están obligadas a contar con representación el día de la jornada electoral.

No obstante, la representación ejercida por un partido político, integrante de una coalición, debe entenderse que implica la procuración de los intereses de la coalición que integra, pues los representantes de casilla actuaron en mesas directivas en las que se votó por candidatos de la coalición que conforman, como lo es el candidato a Gobernador, por lo que puede concluirse que se trató de un gasto que beneficia tanto a la coalición como los partidos en lo individual.

Por lo tanto, el gasto erogado por los partidos políticos por esos conceptos, debe atribuirse de manera conjunta a las coaliciones, derivado de lo cual debe aplicarse el prorrateo respectivo entre aquellas campañas beneficiadas, es decir, las de la coalición y los partidos que la conforman; así como entre los partidos políticos en lo individual.

**7.6.4. Existencia de un derecho potestativo de las coaliciones para designar representantes, de cuyo ejercicio depende la obligación de reportar gastos por el pago de sus servicios.**

Por cuestión de método, se analizará en primer término si la acreditación de representantes generales y de casilla por parte de los partidos políticos integrantes de una coalición, conlleva la representación de la coalición.

Posteriormente se analizará si resulta procedente el prorrateo del gasto involucrado entre las candidaturas a Diputados Locales y Presidentes Municipales, postuladas por los partidos políticos, o bien, entre éstas y las candidaturas postuladas por la Coalición “Por un Coahuila Seguro”.

Lo anterior, debido a que, en su agravio, los recurrentes esgrimen diversos argumentos por lo que es necesario definir cuál es su pretensión y cuáles son las premisas de las cuales parten.

Los promoventes consideran que registrar representantes generales y de casilla es un derecho con que cuentan los partidos políticos y coaliciones, no así una obligación, por lo que pueden decidir no ejercer tal derecho.

En ese sentido, refieren que, al no haberse registrado representantes de la coalición Por un Coahuila Seguro, no puede atribuirse que tuvo representación a través de los partidos políticos que la integran, los cuales tienen ese derecho de manera independiente a las coaliciones.

Por lo tanto, los representantes de los partidos políticos únicamente pueden actuar en su propio beneficio, por lo que no lo pueden hacer en nombre de las coaliciones que integran.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Asimismo, plantean que, considerando el concepto de beneficio establecido, tanto en la Ley General de Partidos Políticos, como en el Reglamento de Fiscalización, no se puede atribuir que los gastos derivados del pago a representantes generales y de casilla impliquen un beneficio que deba prorratearse, pues dicho concepto parte de la existencia de un gasto de campaña, lo que en la especie no se acredita.

Lo anterior, ya que la naturaleza de los actos de los representantes atiende a cuestiones de vigilancia del proceso, y no así de proselitismo.

Refieren los actores que de dicha figura se desprende la posibilidad de llevar a cabo actos a nombre y/o por cuenta de terceros, lo que está sujeto a los alcances y límites del mandato.

Al respecto, en la resolución combatida, la autoridad refirió el derecho que tienen los partidos políticos a nombrar representantes generales y de casilla, sin embargo, dicho derecho conlleva que los partidos realicen erogaciones para pagar el servicio de los ciudadanos que fungen como representantes, lo que debían registrar en su contabilidad.

Asimismo, señalan respecto a la representación ejercida que, aunque las coaliciones no constituyen en realidad una entidad jurídica distinta de los partidos políticos que la integran, para efectos de participación en los comicios éstas deben actuar como un solo partido, ya que conllevan un fin en común, postulando para éste a los mismos candidatos y al coaligarse se erigen con una nueva representación, que por regla general, sustituye para todos los efectos, la de los partidos políticos coaligados.

Continúa refiriendo que al ser afectados los intereses comunes de los partidos que la conforman, los efectos de la Resolución son aplicables a la Coalición en su conjunto, ya que ésta se extingue una vez declarada la validez de la elección para la cual se formó, y es hasta ese momento cuando los partidos coaligados reasumen la representación que depositaron en la asociación.

Concluye la autoridad que, al ser la posible omisión de reportar gastos una conducta directamente imputada a cada uno de los partidos políticos en lo individual (aun cuando hayan sido parte de una coalición); el efecto consistente en el posible rebase de los topes de gastos de campaña fijados por la autoridad, sería aplicado a la Coalición con base en los criterios establecidos en el convenio de coalición respectivo.

La responsable centra la razón de dicha afirmación en lo siguiente:

(...) si bien los representantes son registrados de manera individual por los partidos políticos integrantes de la Coalición, **el beneficio de las funciones que éstos desempeñan impactan directamente a un mismo candidato, el cual fue postulado por la Coalición integrada por cada uno de los institutos políticos que registraron a sus representantes de casilla, razón por la cual el beneficio obtenido con las funciones desempeñadas por los representantes de casilla deben ser cuantificadas al o a los candidatos postulados por la Coalición.**

(el resaltado es propio)

En el caso de los representantes de casilla o generales, el “mandato” está sujeto a las actividades que deben llevar a cabo a partir del ejercicio de los derechos con que cuentan dichos representantes, los cuales se encuentran contemplados en los artículos 198 y 199 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que disponen:

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Artículo 198.

1. La actuación de los representantes generales de los partidos políticos y de los candidatos independientes estará sujeta a las normas siguientes:

- a) Ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados.
- b) Deberán actuar individualmente y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político.
- c) No sustituirán en sus funciones a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, sin embargo, podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las mismas.
- d) En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla.
- e) No obstaculizarán el desarrollo normal de la votación en las casillas en las que se presenten.
- f) En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido político ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente.
- g) Podrán comprobar la presencia de los representantes de su partido político en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.
- h) Deberán actuar individualmente, y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político.

Artículo 199.

1. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes tendrán los siguientes derechos:

- a) Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura;
- b) Observar y vigilar el desarrollo de la elección;
- c) Recibir copia legible de las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo;
- d) Presentar escritos de incidentes ocurridos durante la votación;

- e) Presentar, al término del escrutinio y cómputo, escritos de protesta;
- f) Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla, al comité correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el paquete electoral;
- g) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de este Código, así como firmar las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que lo motiva.

Dicho ejercicio deriva del derecho que los partidos políticos tienen de acompañar los trabajos de la autoridad electoral durante el proceso electoral, para lo cual pueden acreditar representantes ante los distintos Consejos Distritales, Locales o el General, así como ante las mesas directivas de casilla el día de la Jornada Electoral.

El artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos habilita de manera explícita el acompañamiento referido:

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

(...)

Por lo tanto, puede concluirse que la actividad de los representantes, tanto generales, como de casilla, se encuentra sujeta a un marco normativo establecido por el legislador, con la finalidad de vigilar el proceso electoral en la etapa de la Jornada Electoral.

Por otra parte, el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, señala que la ley debe establecer las formas específicas en que los partidos políticos intervienen en los procesos electorales.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Derivado de dicha disposición, los artículos 23, párrafo 1, inciso f); y 85, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos; en relación con el 39; 70, numeral 1; y 71, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, contienen el derecho de los partidos políticos a formar coaliciones, lo cual podrán realizar para postular candidatos a los cargos de Gobernador, diputados y ayuntamientos.

Por su parte, los artículos 71 y 72 del Código Electoral local establecen las formas en que los partidos políticos pueden coaligarse en las elecciones del estado de Coahuila, para lo cual reconocen, entre otras, la figura de coalición parcial.

Asimismo, el artículo 392 del mismo Código, dispone la posibilidad de que tanto partidos políticos nacionales y estatales, como coaliciones y candidatos independientes, registren representantes ante las mesas directivas de casilla, así como representantes generales, lo que constituye un derecho para dichos sujetos regulados.

En el caso que nos ocupa, diversos partidos políticos integraron la coalición parcial Por un Coahuila Seguro, siendo estos el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente, Partido Campesino Popular, Partido Joven y Partido de la Revolución Coahuilense, a fin de postular un candidato a la Gubernatura, así como candidatos a Presidentes Municipales en veintisiete de los treinta y ocho municipios.

Dichos partidos políticos se reservaron el derecho a postular candidatos en lo individual en los once municipios no comprendidos

en el convenio de coalición, así como en la totalidad de los distritos locales en esa entidad federativa.

Ahora bien, de la verificación del anexo a la resolución consistente en el archivo de Excel denominado “Concentrado Coahuila por Partidos\_03\_10\_17”, que refleja la consolidación de cifras obtenidas durante la investigación y consta información respecto a los representantes generales y de casilla, se advirtió que se acreditaron representantes de todos los partidos políticos integrantes de la coalición.

Al respecto, es importante destacar que, como ya se advirtió, el registro de representantes corresponde a los partidos políticos y a las coaliciones, las cuales actúan como si fueran un solo partido político.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que la coalición no constituye una entidad jurídica distinta de los partidos políticos que la integran, aunque para efectos de su participación en los comicios éstos deban actuar como un solo partido, lo que se sostiene en la jurisprudencia 21/2002<sup>46</sup>; criterio en el que se reconoce a las coaliciones legitimación para promover medios impugnativos en materia electoral, cuando la ley faculte expresamente a los partidos políticos.

---

<sup>46</sup> Jurisprudencia 21/2002 de rubro “COALICIÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS EN MATERIA ELECTORAL”, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 14 y 15.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Es preciso referir que dicho criterio tiene como precedentes las sentencias SUP-REC-009/2000, SUP-REC-041/2000 y SUP-JRC-134/2001, que se sustentan a su vez en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/99 de rubro **COALICIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS. SU INTEGRACIÓN NO IMPLICA LA CREACIÓN DE UNA PERSONA JURÍDICA (LEGISLACIÓN DE COAHUILA Y LAS QUE CONTENGAN DISPOSICIONES SIMILARES)**<sup>47</sup>.

Sirve como criterio orientador, al hacer una interpretación de lo que representa una coalición, la Sala Superior se pronuncia de manera expresa, acudiendo a la definición del autor Guillermo Cabanellas, quien la define como: *"la confluencia de actividades para un fin momentáneo, siendo permanente en la asociación"*. De igual forma, hace la distinción entre coalición y asociación, donde la coalición "es una existencia de hecho, visible y concreta"; mientras que la asociación "es una comunidad diferente al hombre aislado".

En dicha jurisprudencia histórica, se hace una comparación del contenido normativo del Código Electoral de Coahuila<sup>48</sup>, afirmando que lo que disponen los preceptos es la manera en que actúa una coalición, mas no que con la coalición se dé lugar a la integración de un partido político distinto, con personalidad propia, concluyendo que la coalición no es una persona jurídica.

---

<sup>47</sup> Consultable en Compilación 1997 – 2013: Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México: El Tribunal Electoral, 2013. Pág. 715-717 (Histórica).

<sup>48</sup> Del cual, el artículo que refiere en torno a las coaliciones, permanece esencialmente en los mismos términos.

Por lo tanto, se reconoce que la unión de los partidos coaligados resulta ser temporal, y actúa simplemente como un solo partido para fines electorales durante el transcurso del proceso respectivo.

Asimismo, respecto a partidos políticos y coaliciones, existe una diferenciación en materia de obligaciones y derechos que parten de la propia configuración y fines de cada figura, lo que se puede advertir también en materia de fiscalización, donde se les reconoce como sujetos obligados independientes<sup>49</sup>.

A manera ilustrativa, existen contabilidades distintas para los candidatos postulados por una coalición, que la distingue del partido político, por lo que no sería correcto que el partido reporte gastos en su contabilidad, puesto que resultaría necesario reflejar los recursos implementados en las campañas de los candidatos de la coalición. Caso distinto de las candidaturas comunes, donde cada partido político se hace responsable de los gastos que por sí eroga respecto del candidato común postulado.

Lo anterior, no quiere decir que los partidos políticos que integran la coalición únicamente deban actuar bajo esa figura, ya que al integrar una coalición no pierden sus derechos como partidos políticos en lo individual.

Con esa consideración se busca que, de estimarlo pertinente al ver afectados sus derechos directos, los partidos políticos podrán intervenir, en lo individual, en un medio de impugnación.

---

<sup>49</sup> Artículo 3, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Al respecto, la jurisprudencia 15/2015<sup>50</sup>, legitima a los partidos políticos que participan en una coalición, para promover medios de impugnación de forma individual, esto al poder verse afectada su esfera jurídica con motivo de actos o resoluciones emitidos.

En ese sentido, debe partirse de que existe una diferencia entre la representación que los partidos políticos ejercen para la presentación de medios de impugnación, de la que se realiza para las actividades de representación el día de la jornada electoral ante las mesas directivas de casilla.

En el caso concreto, el propio convenio de coalición<sup>51</sup> estableció una referencia a ambas figuras, refiriendo por una parte que cada partido político suscriptor del convenio conservaría su propia representación ante el Consejo General, los Comités Distritales y Municipales, del Instituto Electoral de Coahuila, así como ante las mesas directivas de casilla.

Por otra parte, respecto a la representación legal de la coalición ante el Consejo General, los Comités Distritales y Municipales, del Instituto Electoral de Coahuila, recaería en las y los representantes acreditados del Partido Revolucionario Institucional, contando con personalidad jurídica para promover medios de impugnación, participar en los juicios administrativos y jurisdiccionales, así como

---

<sup>50</sup> Jurisprudencia 15/2015 de rubro “LEGITIMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS PUEDEN PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN FORMA INDIVIDUAL”, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 27 y 28.

<sup>51</sup> Mantenido en los mismos términos en la modificación presentada al mismo.

para conocer, sustanciar y resolver controversias jurídicas derivadas del proceso electoral local 2016-2017.

La anterior situación resulta coincidente con lo señalado en el artículo 90 de la Ley General de Partidos Políticos que dispone:

Artículo 90.

1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

Derivado de lo anterior, puede concluirse que existe distinción entre representantes de los órganos del Instituto<sup>52</sup>, los cuales pueden interponer medios de impugnación<sup>53</sup>, de los acreditados ante las mesas directivas de casilla.

Los primeros son acreditados con la finalidad de participar en las sesiones de los Consejos respectivos, presentar quejas, interponer medios de impugnación y, en general, representar legalmente para efectos electorales al partido o coalición que representan.

Los segundos, tienen las atribuciones que han sido mencionadas conforme a la norma local, únicamente el día de la jornada electoral.

En ese sentido, puede concluirse que los partidos integrantes de la coalición, acordaron la diferenciación entre la representación en los casos señalados, por lo que recaería en los siguientes sujetos:

---

<sup>52</sup> Referidos en el artículo 136 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

<sup>53</sup> Artículo 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- Representación de partidos políticos en lo individual: Tanto ante los órganos del Instituto, como ante mesas directiva de casilla, recae sobre quien ellos designen.
- Representación de la coalición:
  - Ante órganos del Instituto: en los representantes acreditados del Partido Revolucionario Institucional.
  - Ante mesas directivas de casilla: No se dispuso en el convenio, advirtiéndose que la autoridad responsable no reconoció la existencia de representantes acreditados directamente por la coalición.

Ahora bien, los recurrentes citan un precedente relacionado con la representación de las coaliciones y la de los partidos políticos, donde este órgano jurisdiccional determinó que la conformación de una coalición implica una nueva representación que, por regla general, sustituye, para todos los efectos, la de los partidos políticos coaligados.

Dicha situación implica que un partido no puede actuar sólo, por conducto de su representante, cuando se trate de defender los intereses comunes de la coalición que conforma, lo que se explica a partir del hecho de que los representantes de los partidos no están facultados para actuar en nombre de la coalición, pues en ese caso, la actuación se hará por conducto de un representante común designado para tal efecto<sup>54</sup>.

Con los criterios expuestos es procedente concluir que:

- Los partidos políticos pueden actuar de manera conjunta bajo la figura de una coalición, lo que se realiza con fines electorales.

---

<sup>54</sup> Véase el asunto SUP-JRC-510/2015.

- Dicha participación no implica para los partidos políticos la imposibilidad de actuar de manera individual.
- La figura de la coalición no constituye la creación de un ente jurídico distinto de los partidos políticos.
- Las coaliciones participan actuando como un partido político más.
- Tanto partidos políticos, como coaliciones, tienen derecho a acreditar representantes de casilla.
- La conformación de una coalición implica una nueva representación que, por regla general, sustituye, para todos los efectos, la de los partidos políticos coaligados

En el caso bajo estudio, se advierte que la coalición no acreditó representantes para la jornada electoral celebrada el pasado cuatro de julio, siendo ese un derecho cuyo ejercicio era potestativo, por lo que asiste la razón en ese apartado a los promoventes.

No obstante, considerar que el beneficio de la coalición, por la actividad de los representantes generales y de casilla registrados por los partidos políticos, está supeditado al ejercicio del derecho a registrar representantes con que contaba la coalición, implicaría incurrir en un vicio lógico de petición de principio, perdiendo de vista con ello las circunstancias en las cuales se realiza la representación, y los objetivos que busca la misma.

Al respecto, debe decirse que el hecho de que la coalición decida ejercer el derecho a registrar representantes, implicará la inexistencia de un gasto por ese concepto y, por consecuencia, de un beneficio por esa representación, sin embargo, en el caso concreto no está en duda si la coalición pagó directamente a representantes, puesto que ha quedado acreditado que no registró representantes generales o de casilla, es decir, no ejerció ese derecho.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

La cuestión de controversia recae en determinar si la coalición se vio beneficiada por el gasto erogado por los partidos políticos que la integraron, con motivo de la representación que tuvieron el día de la jornada electoral, por lo que este beneficio debe analizarse de manera aislada al ejercicio directo del derecho con que contaba la coalición a registrar representantes.

Contrario a lo que señalan los actores en su escrito de demanda, el desempeño de la representación ante las mesas directivas de casilla y los representantes generales acreditados por los partidos políticos integrantes de la Coalición Por un Coahuila Seguro, sí generó un beneficio directo en las candidaturas postuladas por la coalición conforme a lo que a continuación se señala.

**7.6.5. Entendimiento del concepto de “beneficio”, como presupuesto para el prorrateo de gasto entre varias campañas.**

Es importante poner de relieve lo que esta Sala Superior ha dicho respecto al prorrateo, el cual consiste básicamente en la distribución de gastos entre las campañas o candidaturas que se promocionan ante el electorado para la obtención del voto en las elecciones<sup>55</sup>.

Asimismo, el prorrateo se traduce en uno de los procedimientos para el control y fiscalización oportuna de las erogaciones que realicen los partidos políticos, con motivo de los actos realizados para la obtención del sufragio popular<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Véase el asunto SUP-RAP-277/2015

<sup>56</sup> Ídem.

Es decir, el prorrateo presupone la existencia de un gasto erogado para la obtención del voto, y tiene el objetivo de asignar un monto específico al tope de gastos de las campañas beneficiadas, lo que se realiza a partir de la aplicación de reglas que ponderan diversos parámetros, buscando impactar el gasto de manera proporcional a los topes establecidos entre las campañas beneficiadas.

El marco normativo que regula esta figura parte del artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos, incorporada a partir de la reforma electoral de 2014, en donde buscó fijarse una base jurídica para la distribución de los gastos, esto en congruencia con la incorporación de la causal de nulidad por rebase al tope de gastos de campaña, lo que motivó contar con un esquema que brindara certeza sobre los gastos asignados a las distintas campañas.

Esta innovación en la normativa electoral implicó el establecimiento de reglas adicionales que impidieran que la asignación de gastos fuera arbitraria por parte de los sujetos obligados, o de la autoridad, al haber valores jurídicos cuya tutela debe ser garantizada por los efectos derivados de su vulneración.

En ese sentido, el artículo 83 estableció:

- Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:
  - Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;
  - Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.
- Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:
  - Se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición;
  - Se difunda la imagen del candidato, o
  - Se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.
- El Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas anteriores y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere el presente artículo.”

De la lectura al artículo citado, se puede inferir que el prorrateo se encuentra supeditado a la existencia de una campaña beneficiada, pues el objetivo y razón del prorrateo es generar un impacto en el tope de gastos de campaña.

No obstante, dichas disposiciones, el numeral 4 habilita a que la autoridad competente desarrolle en el Reglamento de Fiscalización normas adicionales que complementan las del artículo 83 antes transcrito, derivado de lo cual se desarrolló un marco normativo que regula tanto las campañas beneficiadas, como el prorrateo.

Para tal efecto, en la creación del Reglamento de Fiscalización implementado con posterioridad a la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, se establecieron en el artículo 29 los gastos susceptibles de prorrateo, dentro de los cuales se encuentran:

- Los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña.

- En los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición.
- En los casos en los que se publique, difunda o mencione el emblema, lema con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos en conjunto o los contenidos de sus plataformas electorales, sin que se identifique algún candidato en particular.

En relación con la identificación del beneficio de una campaña, y robusteciendo lo que señaló el legislador en el numeral 3 del artículo 83 de la Ley de Partidos, el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización dispone que se beneficia a una campaña electoral cuando:

- El nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, permita distinguir una campaña o candidato o un conjunto de campañas o candidatos específicos;
- En el ámbito geográfico donde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo o donde se lleve a término un servicio contratado;
- Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las campañas beneficiadas se encuentren candidatos cuyo ámbito geográfico sea inferior al de la entidad federativa, se entenderá como ámbito geográfico aquel de menor dimensión, es decir, distrito electoral federal, distrito electoral local o municipio o delegación para el caso del Distrito Federal, y
- En el acto en el que se distribuya propaganda de cualquier tipo y todos los servicios contratados o aportados para ese acto.

Por su parte, para identificar el beneficio de los candidatos, tratándose de gastos relativos a estructuras electorales o partidistas de campaña, se considerarán como campañas beneficiadas aquellas para las que el personal integrante de la estructura de que se trate, haya realizado sus actividades. En el caso de no contar con la identificación de las campañas para las que prestaron sus servicios, se ubicará conforme al municipio o delegación, distrito federal o

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

local, según sea el caso, que corresponda al domicilio de cada persona integrante de la estructura.

Acorde con lo anterior, el artículo 216 bis del Reglamento, en su numeral 2 señala que el gasto que realizado el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, el cual deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.

Una vez señalado lo anterior, se advierte que el Reglamento de Fiscalización reconoce los gastos por el pago a representantes como de campaña, estipulando la forma en que habrá de prorratearse, derivado de lo cual, de una interpretación funcional, debe entenderse que el mismo genera un beneficio.

Aunado a lo anterior, como ya se estableció en el análisis formulado respecto de las características de los gastos por ese concepto, se ha concluido que corresponden a gastos de campaña, por lo que indefectiblemente genera un beneficio.

En ese sentido, es necesario analizar en qué forma opera la participación de los representantes, a fin de acreditar qué sujetos se benefician de la actividad que despliegan, por lo que debe acudir al interés directo que tiene un partido político o una coalición, en la representación de casilla o general.

Como ya se ha planteado, las facultades que otorga a los representantes el Código Local Electoral, en sintonía con la Ley

General de Partidos Políticos, refiere algunas facultades particulares de los representantes de casilla, entre las cuales está:

- Recibir copia legible de las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo.
- Presentar escritos de incidentes ocurridos durante la votación.
- Presentar, al término del escrutinio y cómputo, escritos de protesta.

Puede decirse que lo mismo recae en los representantes generales, en coadyuvancia –o ausencia– de los de casilla.

El ejercicio de dichas facultades va relacionado, no sólo con la vigilancia del desarrollo de la elección, sino también con el interés legítimo de los partidos políticos y las coaliciones ante la presentación de posibles medios de impugnación, para lo cual se dispone que resultan medios de prueba los escritos de protesta e incidentes presentados por los representantes, así como las actas de jornada electoral y de escrutinio y cómputo.

En ese sentido, la participación de estos resulta relevante para que los partidos políticos, y la propia coalición, puedan acudir a impugnar los resultados de la votación, lo que va de la mano con la vigilancia del desarrollo de la elección, con incidencia directa en el beneficio de los contendientes que, en su caso, pueden robustecer el caudal probatorio de sus medios de impugnación.

Por tal motivo, se puede inferir válidamente que el hecho de que una coalición no ejerza su derecho a registrar representantes, no impide que la actividad desplegada por los representantes de los partidos políticos que la integran le genere un beneficio, máxime que éstos tienen interés directo en el triunfo electoral de las candidaturas para cuya postulación se coaligaron.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Lo anterior, ya que los candidatos postulados por una Coalición precisamente son apoyados por los partidos que integran la misma, de tal forma que los votos obtenidos por el candidato constituyen el resultado del trabajo y esfuerzo conjunto entre los partidos integrantes de la coalición y el propio postulante, pues la finalidad de tal institución jurídica consiste precisamente en permitir en el ámbito electoral la unión de esfuerzos y recursos para alcanzar el triunfo en la contienda.

En suma, se concluye que la representación de los partidos políticos integrantes de la coalición genera un beneficio para ésta, por lo que, en caso de que dicha participación haya implicado un gasto, debe contabilizarse para efecto de los topes de gasto de las campañas beneficiadas.

Respecto al prorrateo, debe decirse que esta Sala Superior ha sostenido que cuando se vean involucradas de un mismo gasto, candidaturas postuladas por una coalición, y por un partido político en lo individual, el gasto debe distribuirse entre todos los beneficiados, a fin de no generar inequidad en la contienda, asignando el monto respectivo a cada campaña<sup>57</sup>.

Por ende, la conclusión del Instituto Nacional Electoral resulta correcta ya que atribuye un beneficio con la representación de los partidos políticos el día de la jornada electoral, tanto a las candidaturas postuladas por éstos, como a las de la coalición.

---

<sup>57</sup> Criterio sostenido en la sentencia recaída al SUP-JDC-545/2017 y su acumulado SUP-RAP-204/2017.

En ese sentido, esta Sala Superior considera **ineficaces** los argumentos de los actores en el sentido de que la representación de los partidos políticos sólo genera un beneficio para sí, y no para la coalición de la que forman parte, lo que implica que el prorrateo realizado por la autoridad fiscalizadora resulta adecuado.

#### **7.6.6. Conclusión**

El gasto correspondiente al pago de representantes el día de la jornada electoral, registrados por un partido político, sí genera beneficio a la coalición de la que forma parte, lo que debe prorratearse entre todos los partidos coaligados, así como entre los partidos que la integran y postularon candidaturas en lo individual y cuya votación se recibió en la casilla.

Lo anterior al existir interés en las actividades que pueden desplegar los representantes, relacionadas con la votación y las circunstancias en que se desarrolla la misma.

#### **7.7. Incorrecta determinación del costo para el gasto no reportado de representantes generales y de casilla.**

##### **7.7.1. Planteamiento de los actores**

De la lectura de la demanda se desprende que los recurrentes reclaman irregularidades respecto de lo siguiente:

##### ***Homogeneidad y comparabilidad de los valores utilizados para la matriz de precios.***

Los apelantes sostienen en esencia que, en primer término, es incorrecto el proceder de la autoridad al determinar los costos pues debía identificar qué fue lo que comprendió el pago por concepto de

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

representantes generales y de casilla, para con ello poder identificar de manera cierta, a qué correspondían los valores usados para la integración de la matriz de precios y sobre los cuales se realizó el cálculo del promedio ponderado.

Alegan que, con su proceder, la autoridad no se allega de elementos ciertos y objetivos que permitieran concluir si eran comparables y homogéneos los importes que usó respecto de los servicios que comprendió el pago a representantes.

***Validez en la aplicación del promedio ponderado.***

Por otra parte, afirman que la determinación del costo realizado por la autoridad responsable carece de una debida fundamentación y motivación ya que el ejercicio de promedio ponderado realizado no resulta adecuado, pues consiste en un promedio simple en realidad, lo que resulta incorrecto al apartarse de obtener un costo razonable, contradiciendo con ello el motivo por el cual aplicó un método distinto al establecido en el Reglamento.

Aclara el actor que está de acuerdo con el proceder de la autoridad al emplear un método diverso para la determinación del costo, en virtud de la magnitud de la dispersión de montos, pues en algunos lugares se pagó la representación a \$300.00, mientras que en otros a \$1,900.00, cuestión que ameritaba un ejercicio de ponderación como lo propone la responsable, pero con una fórmula distinta a la aplicada en la resolución controvertida.

Al respecto, se alega que resulta indebida la falta de razonamiento de la autoridad sobre los motivos para seccionar en tres partes los costos de representantes, en la determinación de la ponderación por

cada partido político, pues al convertir el promedio general en tres promedios simples, para luego comparar y elegir el más alto, se violenta la intención de determinar un costo razonable para generar menor dispersión en los costos.

En ese sentido, sostiene el recurrente que se debía determinar el peso relativo de cada cambio de monto, independientemente del partido político que haya reportado dichos costos mediante los formatos CRGC, con la finalidad de contar con un verdadero promedio ponderado y no solamente un promedio simple.

#### **7.7.2. Tesis**

Esta Sala Superior sostiene que **no asiste la razón** a los recurrentes, ya que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral fundó y motivó debidamente la determinación del costo, allegándose de elementos que le permitieron dar un valor razonable al gasto por concepto de representantes generales y de casilla.

Ello, pues la responsable cuenta con facultades para la determinación del costo, las cuales debe ejercer garantizando que la información que integra la matriz de precios sea homogénea y comparable.

#### **7.7.3. Homogeneidad y comparabilidad de los valores utilizados para la matriz de precios.**

Respecto de la matriz de precios debe decirse que, en el marco de las reformas constitucionales y legales del sistema de fiscalización

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

del año dos mil catorce, el Reglamento de Fiscalización estableció el procedimiento de auditoría para determinar el valor de un bien o servicio en beneficio de los sujetos obligados en materia de fiscalización que no hubiera sido reportado ante la autoridad<sup>58</sup>.

La reforma al reglamento obedeció a la necesidad de contar con lineamientos homogéneos de contabilidad, aplicables a todos los sujetos obligados en los ámbitos federal y local, lo que derivó del ejercicio de la facultad nacional de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, determinada en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma se introdujo en el Reglamento la figura denominada valuación de las operaciones, la cual tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de equidad en la contienda electoral, mediante operaciones a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, encaminadas a determinar los costos que podrían atribuirse a los sujetos obligados en dos diferentes casos:

- Cuando reciban aportaciones en especie que no cuenten con un valor reportado; y
- Cuando a partir de la revisión de los informes partidistas, sean detectados gastos no reportados, o bien, que incurran en la categoría sospechosa de subvaluados o sobrevaluados.

Específicamente, para la determinación del valor de los gastos no reportados, derivados de la revisión de las operaciones, informes y

---

<sup>58</sup> Acuerdo INE/CG263/2014 de 19 de noviembre de 2014.

estados financieros, monitoreo de gasto o de la aplicación de cualquier otro procedimiento, la autoridad fiscalizadora deberá utilizar el procedimiento previsto para la “Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados” contenido en el artículo 27, del Reglamento de Fiscalización, el cual establece que, para los casos de gastos no reportados, la determinación del valor de éstos se deberá sujetar a lo siguiente:

- Identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio. Las condiciones de uso se miden en relación con la disposición geográfica y el tiempo; y el beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- Reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio, la cual se podrá obtener de las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
- Identificar los atributos de los bienes o servicios y, sus componentes deberán ser comparables.
- Para la determinación del valor se utilizará el procedimiento del valor razonable.

Por tanto, respecto al último de los anteriores puntos, es necesario destacar que los mecanismos establecidos en el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización, para determinar un valor razonable, resultan también parámetros aplicables para definir el valor de erogaciones no reportadas.

Por su parte, la NIF-6, de aplicación para la determinación del valor razonable conforme<sup>59</sup>, refiere que la valuación consiste en la cuantificación monetaria de los efectos de las operaciones que se

---

<sup>59</sup> Artículo 26 del Reglamento de Fiscalización.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

reconocen como activos, pasivos y capital contable o patrimonio contable en el sistema de información contable de una entidad, por ello, los conceptos de valuación varían en complejidad, dependiendo del tipo de operaciones que afectan a una entidad económica y del grado de dificultad que implique el obtener la información cuantitativa para su valoración.

En este sentido, la autoridad debe utilizar las técnicas objetivas previstas en el artículo 25 del Reglamento de Fiscalización, ello para obtener el valor razonable basado en la mejor información disponible, incluyendo valores de activos y pasivos similares, para que se actualice el debido cumplimiento de la norma en materia de valuación, siempre que con ello obtenga el costo más apegado a la realidad<sup>60</sup>.

La interpretación sistemática y funcional del Reglamento de Fiscalización, la Ley de Partidos y las NIF, impone otorgar dicha atribución a la autoridad fiscalizadora a partir del artículo 25, numeral 7 citado, con la finalidad de conceder eficacia a la finalidad de la norma, la cual consiste en allegar a la autoridad de información objetiva y determinar los costos a aplicar en cada caso concreto<sup>61</sup>.

A partir de todo lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización debe elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

---

<sup>60</sup> Criterio sostenido en el SUP-JDC-545/2017 y acumulados.

<sup>61</sup> Ídem.

En ese sentido, puede afirmarse que la matriz de precios surge de un ejercicio realizado por la autoridad fiscalizadora, derivado de diversas técnicas de valuación que arrojen valores razonables, respecto de diversos bienes o servicios; actividad que se detona con la identificación de conceptos de gasto no reportados, subvaluados o sobrevaluados.

En ese tenor, para considerar que el costo es obtenido con bases objetivas razonables y verificables, los bienes y servicios incorporados a la señalada matriz de precios deberán reunir cualidades que los hagan equivalentes, como son su tipo o clase; las condiciones en que se pactó su uso o beneficio; el ámbito territorial y temporal en que fueron contratados, así como toda aquella información que resulte de trascendencia para caracterizar al bien o servicio de que se trate.

De esa forma, la autoridad fiscalizadora podrá recurrir a métodos de valuación sustentados en bases objetivas para determinar el valor de un bien o servicio, como son el análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, cotizaciones, precios obtenidos a partir del Registro Nacional de Proveedores e, incluso, precios reportados por otros sujetos obligados.

Esto, con el propósito de elaborar matrices confiables, para lo cual, es menester que en la valuación se incorporen bienes o servicios cuya comparación sea posible al reunir las mismas características, generar similares ventajas y beneficios y al provenir del mismo proveedor o de uno diferente siempre que sean contratados en iguales condiciones de tiempo, lugar, cantidad, características y modo; es decir, que existe homogeneidad en los bienes y servicios cuyos precios servirán de base para elaborar la matriz de precios;

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

ello, sin perderse de vista la fecha de contratación del bien o servicio y las condiciones de pago.

Ahora bien, los recurrentes parten de la premisa errónea que era necesario que la autoridad verificara en cada caso, qué comprendió el pago a representantes reportado y del cual se tomaron los valores de referencia para la determinación del costo, sin embargo, tal apreciación es incorrecta, puesto que el valor que se debía asignar correspondía al pago de representantes generales y al de representantes de casilla, pues hubo una omisión de los sujetos obligados, y no en específico a determinar costo por pago de alimentos, transporte u otros, relacionados con los servicios de dichos representantes.

A mayor abundamiento, al existir un ocultamiento del gasto por quienes estaban obligados a reportarlo, se deja a la autoridad imposibilitada para conocer con un detalle mayor qué valores específicos se erogaron en el pago a los representantes, pues no se tiene certeza de qué comprendió dicho pago, a saber: remuneración o apoyo económico, alimentos, transporte, o cualquier otro relacionado.

Por tal motivo, la autoridad tiene la potestad de recurrir a parámetros que garanticen un acercamiento mayor al valor que participantes en el mercado estarían dispuestos a intercambiar para los gastos en estudio, como lo es el pago a representantes generales o de casilla.

Especificar qué comprendían dichos gastos era una obligación de los sujetos regulados, cuyo incumplimiento no puede servir para cuestionar la certeza en el actuar de la autoridad, pues de origen eran ellos quienes debían proporcionar dicha información.

En ese sentido, la autoridad se basó en los costos que diversos sujetos obligados reportaron por el concepto referido, en donde se apreciaron diversos montos por dicho pago.

Señalan los recurrentes que la autoridad no aplicó correctamente el numeral 2, del artículo 27, del Reglamento de Fiscalización, ya que la información con que se elaboró la matriz de precios no es homogénea y comprable, sin embargo, debe considerarse también que la actividad que desempeñan los representantes, independientemente del partido que los designe, es la misma.

Por tal motivo, resultan comparables los servicios de los distintos representantes, sin distinción del partido político al que representen, ya que el actuar se ciñe a las facultades establecidas en los artículos 260 y 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 198 y 199 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por su parte, debe tenerse que, con la técnica aplicada por la autoridad del promedio ponderado, la cual se analizará en el siguiente apartado, se brindó homogeneidad a la información que se tuvo a la vista para la determinación del costo.

Por tal motivo, resultan **infundados** los planteamientos de los recurrentes, puesto que se acredita la comparabilidad y la homogeneidad en la información utilizada por la autoridad responsable para la determinación del costo, lo que realizó a partir de una base cierta y con sustento normativo para su consideración, como son los gastos reportados por los sujetos obligados en relación con el pago a representantes generales y de casilla.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En ese sentido, no existía obligación de la Unidad Técnica de Fiscalización de profundizar en el detalle de lo que comprendían los distintos pagos reportados por los sujetos regulados.

**7.7.4. Validez de la aplicación del promedio ponderado.**

Una vez señalado lo anterior, debe analizarse si la técnica utilizada por la autoridad responsable fue correcta por lo que, en primer término, debe verificarse a la luz del artículo 27, si se cumple con los parámetros que debían observarse para la determinación del costo, lo que puede señalarse de la forma siguiente:

- **Tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio:** Lo es el ejercicio de representación de los partidos políticos el día de la jornada electoral del cuatro de junio de dos mil diecisiete en el estado de Coahuila de Zaragoza, en sus dos modalidades: de casilla y general.
- **Información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio:** Con la que contó la responsable fue la que los partidos políticos reportaron a través de los formatos CRCG.
- **Atributos de los servicios y comparabilidad de sus componentes:** Como ya se dijo, resultan comparables los servicios de los representantes, ya que su actividad se limita al ejercicio de los derechos contemplados en los artículos 260 y 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 198 y 199 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- **Determinación del valor:** En el caso concreto, se advierte que la autoridad empleó el valor más alto de la matriz de precios integrada después de calcular lo que llamó el promedio ponderado de los distintos

valores reportados por los sujetos obligados<sup>62</sup>. Con dicho ejercicio acreditó el valor razonable de los gastos no reportados.

Ahora bien, con la determinación de un promedio ponderado de los valores, la autoridad busca dar mayor razonabilidad a los montos que tuvo a consideración para la integración de la matriz de precios, por lo que fue esta técnica un elemento del que se valió en búsqueda de proporcionar un valor razonable para los conceptos involucrados.

De aplicar únicamente los montos reportados por los sujetos obligados, la responsable hubiera asignado el valor de \$1,900.00, al pago de los representantes de casilla, lo que no puede considerarse homogéneo, ya que el número de ocasiones en que se aplicó ese pago fueron únicamente 6, respecto de los 456 diferentes casos que se reportaron.

Esto implicaría tener como razonable un costo que se usó en muy pocas ocasiones, por lo que se entiende que tal cantidad no representa el monto de efectivo o equivalentes que los partidos políticos estarían dispuestos a erogar para el pago de representantes, en el proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el estado de Coahuila.

---

<sup>62</sup> Los precios reportados por los sujetos obligados, sirve para la valuación de las operaciones, conforme a los criterios establecidos en el artículo 25, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Con dicho planteamiento, es que se considera idóneo el empleo de una técnica adicional para aproximar el monto a ese valor razonable que deben tener las operaciones.

Por otra parte, en el caso bajo estudio, la autoridad responsable determinó el costo de diversos gastos no reportados por concepto de pago a representantes de casilla y generales, según la metodología que se desprende del apartado D1 de la resolución combatida, intitulado *“Metodología mediante la cual se elaboró la matriz de precios que permitió determinar los egresos no reportados de los recibos de representantes generales y de casilla”*, la cual consistió en lo siguiente:

- Se tomaron en cuenta aquellos importes contemplados en los recibos entregados por los sujetos investigados, en los que se refería haber mediado un pago.
- Con dicha información se integró un listado ordenado por monto, señalando la frecuencia con que se pagó cada importe. Dicha información se separó por partido político.
- Al observarse una gran dispersión entre los montos, se buscó un valor razonable, por lo que se calculó un promedio ponderado.
- Después se obtuvo el valor más alto por cada partido político y el mayor de dichos valores fue el que se aplicó a cada caso, según fuera para representantes de casilla o generales.

Ahora bien, respecto del promedio ponderado, el proceder de la autoridad consistió en lo siguiente:

- Procedió a multiplicar la frecuencia por su respectivo monto, obteniendo así un “producto”.
- En seguida, se sumó la totalidad de los productos, generando con ello el monto total pagado por cada partido político. La misma sumatoria se aplicó respecto del número de frecuencias, obteniendo el total de casos identificados.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- Una vez hecho lo anterior, se dividió el monto total del producto entre el número total de frecuencias, constituyendo así el valor promedio ponderado.

Todo lo anterior se reflejó de la siguiente forma respecto a los representantes de casilla<sup>63</sup>:

PRD			MC			PRI		
Frecuencia	Monto	Producto	Frecuencia	Monto	Producto	Frecuencia	Monto	Producto
3	\$300.00	\$900.00	1	\$200.00	\$200.00	1	\$500.00	\$500.00
244	\$1,000.00	\$244,000.00				1	\$700.00	\$700.00
30	\$1,200.00	\$36,000.00						
160	\$1,350.00	\$216,000.00						
4	\$1,450.00	\$5,800.00						
6	\$1,500.00	\$9,000.00						
6	\$1,900.00	\$11,400.00						
453		\$523,100.00	1		\$200.00	2		\$1,200.00
		\$1,154.75			\$200.00			\$600.00

Derivado de la operación realizada por la responsable, se obtuvo para el caso de los representantes de casilla, el valor más alto de \$1,154.75 (Son mil ciento cincuenta y cuatro pesos 75/100 M.N.). A su vez, para el caso de los representantes generales, el valor más alto fue de \$1,458.80 (Son mil cuatrocientos cincuenta y ocho pesos 80/100 M.N.).

En primer término, hay que tomar en cuenta que la autoridad fiscalizadora cuenta con la obligación de aplicar el procedimiento para la determinación del costo, cuando advierta que un sujeto regulado omitió el reporte de algún concepto de gasto.

De darse el caso, la autoridad debe considerar para ese procedimiento valores razonables, comparables y homogéneos. En

---

<sup>63</sup> La misma operación se realizó para la determinación del costo de pago a representantes generales, sólo con diferentes cantidades.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

ese sentido, puede recurrir a diversos factores para obtener estos valores, entre los cuales se encuentran:

- Análisis de mercado.
- Precios de referencia.
- Catálogos de precios.
- Precios reportados por los sujetos obligados.
- Cotizaciones.
- Precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

Para este caso, como se pudo observar, la autoridad se basó en los montos reportados por algunos partidos políticos y, a partir de ello, se determinó la lista que contenía los distintos montos pagados por los partidos políticos.

El actor parte de la consideración de que el ejercicio realizado por la autoridad es en realidad un promedio simple, y no un promedio ponderado, por lo que formula una propuesta justificada en diversos razonamientos en los que expone fundamentalmente que el actuar de la autoridad se limitó a hacer diversos promedios simples y después, considerar el valor más alto de los tres.

La propuesta consiste en determinar el peso relativo de cada cambio de monto, independientemente del partido que lo haya declarado, lo que se obtiene a partir de la división del número de veces que se pagó cierta cantidad, entre el número total de veces que se pagó, obteniéndose entonces un porcentaje que reconoce como “ponderación”, con el cual atribuye un “peso específico” a cada rango de datos respecto a su distribución.

Después, para obtener el “costo ponderado”, se debe multiplicar el porcentaje de ponderación por el pago que le corresponde conforme

a cada rango de datos, lo que puede representarse de la siguiente forma:

Partido político	Frecuencia (A)	Monto (B)	Ponderación (D) = (A) / (C)	Costo ponderado (E) = (B) x (D)
PRD	3	\$300.00	0.66%	\$1.97
PRD	244	\$1,000.00	53.51%	<b>\$535.09</b>
PRD	30	\$1,200.00	6.58%	\$78.95
PRD	160	\$1,350.00	35.09%	\$473.68
PRD	4	\$1,450.00	0.88%	\$12.72
PRD	6	\$1,500.00	1.32%	\$19.74
PRD	6	\$1,900.00	1.32%	\$25.00
MC	1	\$200.00	0.22%	\$0.44
PRI	1	\$500.00	0.22%	\$1.10
PRI	1	\$700.00	0.22%	\$1.54
<b>TOTAL</b>	<b>456 (C)</b>		100%	

Es por ello que los recurrentes concluyen que debió asignarse el valor de \$535.09 (Son quinientos treinta y cinco pesos 09/100 M.N.) a cada representante de casilla, al ser el valor más alto de la matriz de precios, aplicando lo que a su entender es un cálculo correcto del promedio ponderado, y no el valor de \$1,154.75 (Son mil ciento cincuenta y cuatro pesos 75/100 M.N.).

Al respecto, debe decirse que es **infundado** lo formulado por el actor, ya que la autoridad realizó adecuadamente la técnica para determinar el valor razonable, tal y como a continuación se explica.

La razón por la que la autoridad aplicó el promedio ponderado, y no únicamente el valor más alto de manera directa, atiende a que los valores que se pagaron a los representantes de casilla tuvieron un margen de dispersión muy alto, que osciló entre los doscientos y los mil novecientos pesos de diferencia, por tal motivo, asignar el segundo valor al pago de cada representante, no hubiera sido

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

razonable, puesto que, por una parte, sólo se dieron seis casos en que se pagó dicho monto y, por otra parte, existía una amplia diferencia con el valor menor.

El promedio ponderado busca dar un valor razonable al monto pagado, en relación con el número de veces que se empleó este costo, es decir, considerando la frecuencia con que un partido pagó cierta cantidad, se puede concluir que había mayor acercamiento a una generalidad.

Como cuestión particular, debe señalarse que la autoridad determinó un valor por cada partido político, lo que derivó en una matriz de precios integrada por el costo que cada partido reportó para el concepto multicitado, eligiéndose después como costo a asignar, el valor más alto de dicha matriz.

Dejar de hacer la distinción como propone el recurrente, implicaría considerar como un todo, los precios de los partidos, cuando la disposición señala que debe integrarse la matriz de precios a partir de información homogénea y comparable.

Como ya se dijo, la responsable identificó dicha información a partir de lo que cada partido reportó, por lo que la comparabilidad no resultaba ya de lo que un partido reportó con otro, sino de los distintos costos que pagó un partido en la totalidad de sus casos, por lo que es inatendible la primera consideración de los recurrentes en torno a que debía integrarse en una sola base de datos toda la información sin distinguir el partido que reportó los precios.

Ahora bien, el cálculo del promedio ponderado, usó diversas variables que es necesario tener presente para verificar la justificación de la aplicación.

- Frecuencia: número de veces que un sujeto pagó por el servicio.
- Monto: Cantidad erogada para el pago del servicio.
- Producto: Monto total pagado por cada caso, se obtiene multiplicando el número de representantes por el monto que recibieron.
- Promedio total: Es el monto que se pagó en promedio por cada partido, considerando primordialmente los casos que más acontecieron.

La lógica de dicha operación resulta de ser lo que más se aproxima al valor razonable, al ser lo que los sujetos pagaron en el mercado con mayor recurrencia, pero considerando todos los casos que el partido pagó.

En el caso de la propuesta de los recurrentes, no se explica la razón por la que el valor más alto, debiera obtenerse de los valores que arrojan los costos ponderados que plantean, puesto que la obtención de dicho costo ponderado es sólo un paso previo a determinar el promedio ponderado al que la autoridad arriba.

Esto es así, ya que el costo ponderado es el valor que del promedio representa, cada uno de los casos que se presentan por partido, es decir, la sumatoria de los costos ponderados corresponden al promedio ponderado determinado por la autoridad.

Considerando el ejercicio planteado por los recurrentes, sólo respecto de los casos reportados por el Partido de la Revolución Democrática, la sumatoria de los costos ponderados obtenidos sería la siguiente:

Partido político	Frecuencia (A)	Monto (B)	Producto (D)=(A)/(C)	Costo ponderado (E)=(B)X(D)
PRD	3	\$300.00	0.66%	\$1.99

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

PRD	244	\$1,000.00	53.51%	<b>\$538.63</b>
PRD	30	\$1,200.00	6.58%	<b>\$79.47</b>
PRD	160	\$1,350.00	35.09%	<b>\$476.82</b>
PRD	4	\$1,450.00	0.88%	<b>\$12.80</b>
PRD	6	\$1,500.00	1.32%	<b>\$19.87</b>
PRD	6	\$1,900.00	1.32%	<b>\$25.17</b>
<b>TOTAL</b>	<b>453 (C)</b>		100%	<b>\$1,154.75</b>

Con la tabla anterior se muestra que la propuesta de los recurrentes se queda en un punto previo al cálculo que realiza la autoridad. Asimismo, debe referirse que no se explica la asignación de un costo de \$535.09 al pago de representantes, ya que la gran mayoría de los casos está por encima de los mil pesos, motivo por el cual no se llega a un valor razonable a través de la propuesta de los actores.

**7.7.5. Conclusión**

Conforme con lo razonado, puede concluirse que:

- La UTF realizó un ejercicio de ponderación respecto de los valores que tuvo a la vista que fueron reportados por los partidos políticos.
- Para dicha ponderación, consideró todos los casos reportados por cada partido, tomando en cuenta cuáles fueron los montos que más se utilizaron para el pago del concepto correspondiente.
- El monto obtenido del promedio ponderado sí atiende a las bases establecidas en los artículos 26 y 27 del Reglamento de Fiscalización, pues permitió allegarse a la autoridad de un valor razonable.
- El costo determinado de \$1,154.75 y \$1,458.80 para representantes de casilla y generales, respectivamente, se considera válido y acorde a los principios de legalidad y certeza.

Por todo lo anterior, el agravio de mérito se considera **infundado**.

## 7.8. Vulneración al principio *non bis in ídem*, al sancionarle dos veces por el rebase al tope de gastos de campaña

### 7.8.1. Consideraciones de la responsable

Al analizar la infracción a lo dispuesto en el artículo 443, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>64</sup>, en el *Apartado Q* de la resolución impugnada, relativo al *beneficio de los candidatos postulados por la Coalición Por un Coahuila Seguro*, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral partió de considerar que se acreditó de manera objetiva y material que la Coalición excedió los topes de gastos de campaña establecidos para la elección de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, en Coahuila.

A fin de sustentar tal determinación, el Consejo General consideró:

- La Coalición omitió demostrar que los representantes generales y de casilla hayan prestado sus servicios sin recibir alguna contraprestación económica, por lo que luego de calcular el gasto no reportado por tal concepto, concluyó que la Coalición excedió con un monto mayor<sup>65</sup> el tope de gastos de campaña

---

<sup>64</sup> "Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

(...)

f) Exceder los topes de gastos de campaña;"

<sup>65</sup> Cabe señalar que, en la resolución impugnada, el Consejo General integró la cantidad relativa al rebase de tope de gastos, establecida en el dictamen consolidado INE/CG312/2017, con el monto determinado en el procedimiento oficioso referido, en los términos siguientes:

Municipio	Candidato	Rebase de tope (dictamen)	Rebase de tope (procedimiento)	Rebase final	Porcentaje

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

por un importe de **\$559,915.77** (quinientos cincuenta y nueve mil novecientos quince pesos 77/100 M. N.), como se expone a continuación:

	<b>Candidato</b>	<b>Monto a acumular de representantes generales y de casilla</b>	<b>Monto actualizado de rebase de topes de campaña</b>
1	Miguel Ángel Riquelme Solís	501,796.64	2,023,702.61
2	Viridiana Nieto Solís	86.17	49,702.72
3	Manolo Jiménez Salinas	57,422.24	449,972.60
4	Ana Isabel Duran Piña	610.71	92,148.47
	<b>Total</b>	<b>559,915.77</b>	<b>2,615,526.41</b>

- En razón de lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral expuso que debía imponerse a la Coalición una sanción económica por \$559,915.77 (quinientos cincuenta y nueve mil novecientos quince pesos 77/100 M.N.), la cual representaba el monto ejercido en exceso, de conformidad con lo establecido con el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>66</sup>.

	MIGUEL ÁNGEL RIQUELME SOLÍS	1,521,905.97	501,796.64	2,023,702.61	10.52%
23-OCAMPO	VIRIDIANA NIETO SOLÍS	49,616.55	86.17	49,702.72	45.37%
30-SALTILLO	MANOLO JIMÉNEZ SALINAS	392,550.36	57,422.24	449,972.60	8.90%
33-SAN PEDRO	ANA ISABEL DURAN PIÑA	91,537.76	610.71	92,148.47	14.04%
<b>TOTAL</b>		<b>2,055,610.64</b>	<b>559,915.77</b>	<b>2,615,526.41</b>	

<sup>66</sup> "Artículo 456.

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

a) Respecto de los partidos políticos:

(...)

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

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

- En ese contexto, fijó la sanción que en lo individual correspondía a los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular, integrantes de la Coalición Por un Coahuila Seguro, derivado del incumplimiento al artículo 443, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Para tal efecto, consideró el porcentaje aportado por cada uno de los partidos políticos entonces coaligados y concluyó que debía imponérseles una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que les correspondía para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, relativa a un monto igual al ejercido en exceso, lo cual reflejó en el punto resolutive décimo octavo de la resolución combatida, en los términos que se sintetizan a continuación:

Partido político	Porcentaje de aportación	Porcentaje de reducción de la ministración mensual	Monto líquido a alcanzar
Partido Revolucionario Institucional	53.18%	50%	\$297,763.20
Partido Verde Ecologista de México	12.72%		\$71,221.29
Partido Nueva Alianza	11.87%		\$66,462.00
Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila	11.61%		\$65,006.22
Partido Joven	3.54%		\$19,821.02
Partido de la Revolución Coahuilense	3.54%		\$19,821.02
Partido Campesino Popular	3.54%		\$19,821.02
<b>TOTAL</b>			<b>\$559,915.77</b>

---

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;"

### **7.8.2. Planteamientos de los promoventes**

Los recurrentes afirman:

- El Consejo Generala indebidamente pretende realizar la sumatoria de nuevos gastos de campaña y actualización de los montos al tope fijado por la autoridad electoral local, cuando el momento procesal oportuno para determinar un posible rebase al referido tope fue al emitirse el dictamen consolidado y la resolución correspondientes a las irregularidades encontradas de la revisión de los informes de campaña para el proceso electoral local.
- El *punto resolutivo octavo* y el *apartado Q* de la resolución violenta el principio *non bis in ídem*, al determinar una sanción por la existencia de un rebase del tope de gastos de campaña correspondiente al proceso electoral local 2016-2017 en el Estado de Coahuila, con base en el artículo 443, numeral 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que, en su opinión, ya había sido sancionado.
- El actuar de la autoridad responsable es incorrecto, porque en el marco del procedimiento de revisión de los ingresos y gastos de campaña, en particular en la conclusión 51 y el punto resolutivo décimo tercero del Dictamen consolidado, la Coalición Por un Coahuila Seguro fue sancionada por el rebase del tope de gastos de campaña de la elección de Gobernador y de los ayuntamientos de Ocampo, Saltillo y San Pedro, razón por la cual, a su juicio, ya existía sanción por el rebase de topes y por tanto, la autoridad no puede modificar unilateralmente las determinaciones originalmente tomadas en el mencionado Dictamen.
- Si bien el Dictamen consolidado INE/CG312/2017 y la Resolución INE/CG313/2017 fueron controvertidas, a través de diversos medios de impugnación, ello no implica que la autoridad electoral se encuentre en aptitud de pronunciarse nuevamente respecto de los mismo hechos, dado que, en su opinión, el incumplimiento al rebase al tope de gastos puede configurarse una sola vez.
- La intención de la autoridad responsable fue sancionar un rebase por un “monto mayor”; sin embargo, ello escapa a la regulación contenida en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización, porque el supuesto normativo se actualiza por la existencia de un rebase, con

independencia del monto por el cual se sobrepase el tope.

- Es incorrecto considerar que la nueva sanción es únicamente una actualización derivada del aumento de la cantidad rebasada, porque tal conclusión vulneraría los principios de legalidad, certeza y objetividad, aunado a que los dejaría en estado de indefensión, ya que la definitividad del acto de autoridad se encontraría sujeta a su arbitrio.

### 7.8.3. Tesis

Si bien en agravios precedentes se determinó que procede revocar las sanciones impuestas y ajustar las cantidades que deben sumarse a los respectivos topes de gastos de campaña, respecto de los candidatos postulados por los partidos políticos en lo individual, lo cierto es que resulta necesario pronunciarse, sobre si el hecho de sancionar en el procedimiento oficioso que dio origen al presente medio de impugnación y sumar al tope de gastos de campaña, los casos en los que no quedó desvirtuada la presunción prevista en el numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.

Los agravios se estiman **infundados**, toda vez que, contrario a lo que afirman, la infracción por el rebase del tope de gastos de campaña determinada en la resolución que ahora se impugna, tuvo como base hechos distintos de aquella decretada en la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado, por lo que es conforme a Derecho que el Consejo General, sume los gastos no reportados determinados en la resolución reclamada al monto de tope de gastos de campaña, e imponga una diversa multa para sancionar el incumplimiento, en términos del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que no se actualiza vulneración al principio *non bis in ídem*,

#### 7.8.4. Análisis de caso

En primer término, conviene destacar que los artículos 17, párrafos primero y segundo, y 23, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen derechos fundamentales que se deben respetar en la impartición de justicia, derechos que son exigibles a todos los órganos del Estado que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional; esto es, a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o jurisdiccional, que por medio de sus resoluciones determine la solución de una controversia de intereses relativa a los derechos y obligaciones o deberes de las personas y, en especial, cuando impongan sanciones, bajo los principios del *ius puniendi*.

En este contexto, constitucionalmente está previsto que *nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, con independencia de que en el juicio se le absuelva o se le condene*.

Asimismo, el derecho fundamental que tutela el principio *non bis in ídem* tiene dos vertientes, una de carácter procesal o procedimental, que impide llevar a cabo dos o más enjuiciamientos por los mismos hechos, asociada al efecto negativo de la cosa juzgada y la litispendencia, y otra, que corresponde al aspecto material o sustantivo que proscribe imponer más de una sanción por los mismo hechos; de esa suerte, en ambos supuestos prevalece la prohibición

de volver a juzgar o sancionar con base en un único y mismo hecho o conducta.<sup>67</sup>

En distinto orden de ideas, debe señalarse que la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos constituye un procedimiento complejo en el que intervienen diversos órganos del Instituto Nacional Electoral, tales como la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, con la finalidad de instrumentar y determinar el correcto origen y destino de los recursos otorgados a los institutos políticos.

De ese modo, como parte del régimen de fiscalización, la autoridad electoral revisa los informes de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de elección popular y de los partidos políticos, a través de diversas etapas, a partir de lo cual emite un **dictamen consolidado** y, posteriormente, una **resolución**, en la que se determina la acreditación de infracciones, responsabilidad e imposición o no de sanciones; a su vez, dada la naturaleza de los gastos presuntamente erogados o no reportados, existe la posibilidad de iniciar, de oficio o a petición de parte, **procedimientos** en materia de fiscalización, a efecto de tener certeza sobre la legalidad de los recursos analizados.

En específico, los artículos 192, párrafo 1, incisos b) y h); 196, párrafo 1; y 199, párrafo 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen que la Unidad

---

<sup>67</sup> Así se consideró en la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-147/2017.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos, cuyos proyectos de resolución serán propuestos a la Comisión de Fiscalización y que, en caso de ser aprobados, serán sometidos a consideración del Consejo General.

Respecto a los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, como quedó señalado en apartados anteriores, en el artículo 26, párrafo 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se establece que el Consejo General, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, ordenarán el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normativa electoral en materia de fiscalización.

De igual manera, en el párrafo 2 del citado artículo reglamentario, se desprende la facultad del Instituto Nacional Electoral de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña.

En este sentido, la dinámica propia de la actividad fiscalizadora de la autoridad nacional es permanente, por lo que, en la revisión posterior de los informes a su cargo, puede presentarse el supuesto

de encontrar gastos que correspondían a una campaña ya fiscalizada<sup>68</sup>.

Al respecto, esta Sala Superior ha determinado que tal supuesto acontece y trasciende en mayor medida en el registro de ingresos y gastos vinculados con las actividades de campaña, dado que, se afecta directamente la cantidad que se contabiliza **para determinar si el gasto total se adecuó al tope de gastos de campaña o, por el contrario, existió un rebase.**

Así, en coherencia con lo establecido por este mismo Tribunal Constitucional en materia Electoral, en la sentencia emitida en la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2017, de advertir en un procedimiento diverso a la revisión del informe de campaña, gastos susceptibles de cuantificarse al tope de gastos, el Consejo General tiene la obligación de realizarlo, en términos del artículo 243, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta manera, **si esta Sala Superior estableció en la Jurisprudencia 4/2017<sup>69</sup> que el Consejo General está facultado para sancionar irregularidades detectadas en un informe**

---

<sup>68</sup> Debe tenerse en cuenta que esta facultad está limitada temporalmente, porque el artículo 34, apartado 3, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización establece: “la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.”

<sup>69</sup> FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**distinto al fiscalizado, y para hacer la cuantificación conducente al tope de gastos de campaña, por mayoría de razón, lo está para hacerlo en los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con la campaña fiscalizada.**

En el caso concreto, en sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la **Resolución INE/CG313/2017**, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamiento correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016- 2017, en el Estado de Coahuila.

En tal determinación, se tuvo por acreditada la comisión de infracciones, relacionadas con la omisión de reportar, o hacerlo de manera extemporánea, la celebración de eventos y las erogaciones con motivo de éstos, propaganda en medios impresos, páginas de internet y redes sociales, bardas, espectaculares, gasto operativo y funcional, entre otros conceptos, cuyas cantidades sumadas derivaron en el rebase del tope de gastos de campaña fijado por la autoridad electoral.

Así, en la citada Resolución INE/CG313/2017, se consideró que al exceder el tope de gastos de campaña establecido por la autoridad, la Coalición Por un Coahuila Seguro infringió lo dispuesto en el artículo 443, numeral 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que, al individualizar la sanción, concluyó que debía imponerse a la Coalición una sanción económica por \$2'164,398.96 (dos millones ciento sesenta y cuatro mil trescientos noventa y ocho pesos 96/100 M. N.) la cual representaba

el monto ejercido en exceso y fue dividida entre los partidos políticos coaligados de acuerdo a su porcentaje de aportación.

En cuanto a los representantes generales y de casilla de las mesas directivas respectivas, con base en la conclusión 52 del Dictamen consolidado, la autoridad electoral indicó que no se identificaron los gastos registrados en la contabilidad del sujeto obligado y no se obtuvieron los formatos correspondientes derivado del requerimiento formulado, por lo que únicamente ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en materia de fiscalización, a fin de tener certeza respecto de los gastos realizados el día de la jornada electoral.

En atención a lo anterior, se inició el procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH<sup>70</sup> y luego de las diligencias respectivas, el cinco de octubre del dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la **Resolución INE/CG447/2017** en la que calculó que los gastos erogados para cubrir la remuneración los representantes generales y de casilla, ascendía a \$559,915.77 (quinientos cincuenta y nueve mil novecientos quince pesos 77/100 M. N.), lo que sumado al tope de gastos implicaba su rebase por un monto mayor al determinado en el Dictamen consolidado y la respectiva Resolución.

---

<sup>70</sup> En contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Unidad Democrática de Coahuila, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, Primero Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense, Campesino Popular, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de Coahuila.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Por ello, el Consejo General concluyó que debía imponerse a la Coalición Por un Coahuila Seguro una sanción económica por \$559,915.77 (quinientos cincuenta y nueve mil novecientos quince pesos 77/100 M.N.), *la cual representaba el monto ejercido en exceso* (relacionado con la remuneración de los representantes generales y de casilla), con fundamento en lo previsto por el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como puede advertirse, tanto en la Resolución **INE/CG313/2017** (respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado) como en la diversa **INE/CG447/2017** (procedimiento oficioso), el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que la Coalición Por un Coahuila Seguro infringió lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual dispone que constituye una infracción a la normativa electoral el exceder los topes de gastos de campaña.

No obstante, contrario a lo que afirman los recurrentes, **las infracciones determinadas tienen como origen hechos distintos**, como se expone a continuación:

<b>Resolución</b>	<b>INE/CG313/2017</b> (Irregularidades en dictamen consolidado)	<b>INE/CG447/2017</b> (Representantes generales y de casilla)
<b>Infracción</b>	Exceder el tope de gastos de campaña, infracción prevista en el artículo 443, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Exceder el tope de gastos de campaña, infracción prevista en el artículo 443, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Motivo de rebase</b>	Gastos no reportados por concepto, entre otros, de eventos, propaganda en medios impresos y electrónicos, así como gasto operativo y funcional, por \$2,164,398.96	Omisión de demostrar que los representantes generales y de casilla no recibieron una contraprestación, la cual calculada por la autoridad ascendió a

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Resolución	INE/CG313/2017 (Irregularidades en dictamen consolidado)	INE/CG447/2017 (Representantes generales y de casilla)
		\$559,915.77
Sanción impuesta con motivo de la infracción	\$2,164,398.96 <i>(la ley dispone que debe ser por un tanto igual al monto ejercido en exceso)</i>	\$559,915.77 <i>(la ley dispone que debe ser por un tanto igual al monto ejercido en exceso)</i>

De manera que, la autoridad electoral sancionó a la Coalición por exceder el tope de gastos de campaña, tomando en consideración las cantidades determinadas, en un primer momento, con motivo de los gastos no reportados por concepto, entre otros, de eventos, propaganda en medios impresos y electrónicos, así como gasto operativo y funcional, y en un segundo momento, con base en el procedimiento oficioso, por la omisión de demostrar que los representantes generales y de casilla no recibieron una contraprestación, esto es, **los hechos que produjeron el rebase del tope de gastos son distintos.**

En consecuencia, no le asiste la razón a los actores, cuando aducen que no se les puede sancionar en el procedimiento oficioso que dio origen a los presentes medios de impugnación, en atención al principio non bis in ídem, pues como quedó demostrado los recurrentes pasan por alto que, en términos del artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las infracciones en materia de topes a los gastos de campaña, serán sancionadas **con multa por un tanto igual al del monto ejercido en exceso y que se trató de procedimientos administrativos en materia de fiscalización distintos.**

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

De ahí que, si con motivo de un procedimiento oficioso en materia de fiscalización, la autoridad electoral tiene por acreditada una cantidad que representó un rebase en el tope de gastos, se encuentra justificado que el Consejo General responsable impusiera una diversa multa para sancionar el incumplimiento al tope por una cantidad igual al del monto ejercido en exceso, en términos del citado artículo 456.

Por tanto, la resolución impugnada no vulneró el principio *non bis in ídem* en perjuicio de los recurrentes, toda vez que como quedó demostrado, los hechos que dieron origen a la infracción sancionada en el procedimiento oficioso son diferentes a aquellos que motivaron la multa impuesta en el Dictamen consolidado y la respectiva Resolución.

Máxime que, debe recordarse que el proceso electoral es un todo que está integrado por un conjunto de actos ordenados, lo cual permite que la determinación sobre el incumplimiento al tope de gastos de campaña pueda tener como origen diversos actos, e incluso que éstos sucedan en diferentes etapas del proceso, y por tanto, es posible que su sanción pueda ser decretada en distintos momentos; pues su finalidad es que los gastos de campaña no excedan el límite fijado previamente por la autoridad electoral, a efecto de conservar la equidad en la contienda.

### **7.9. Agravios del Partido Revolucionario Institucional**

El referido partido político aduce:

- Violación al principio de igualdad, dado que la autoridad responsable al resolver respecto de la fiscalización de los gastos de campaña de los procesos electorales de Nayarit, Estado de México y Veracruz, no

se analizó lo relativo a la participación de los representantes generales y de casilla, como si lo hizo en el caso de Coahuila al ordenar la apertura de procedimientos oficiosos sancionadores.

- Asimismo, en su ampliación de demanda aduce que el engrose de resolución reclamada no coincide con lo discutido en la sesión de cinco de octubre del año en curso del Consejo General.

Tales motivos de agravio están dirigidos a controvertir la legalidad de la resolución reclamada con la pretensión de que se revoque en la materia de impugnación y se deje sin efectos la sanción impuesta al referido partido político.

Por tanto, tales planteamientos devienen ineficaces dado que el partido político alcanzó su pretensión, dado que en el presente fallo se determinó que acreditó que los trescientos treinta y ocho representantes por los que se le emplazó al procedimiento oficioso, ejercieron su función de manera gratuita, libre y desinteresada.

De manera que, se ha dejado sin efectos la sanción que se le impuso, así como, las consecuencias que pudieron haber derivado de la misma.

#### **8. Tope de gastos de la campaña al cargo de Gobernador en el Estado de Coahuila de Zaragoza, durante el proceso electoral local ordinario 2016-2017**

Por lo antes resuelto, y tomando en cuenta que es un imperativo para esta Sala Superior pronunciarse sobre la validez de la elección a Gobernador del estado de Coahuila de Zaragoza, antes del día primero de diciembre próximo, al ser ese el día en que debe tomar

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

posesión el candidato electo<sup>71</sup>, es indispensable que dentro del dictamen correspondiente exista certeza sobre la actualización, en su caso, de algún rebase al tope de gastos de campaña.

Por tal motivo, en virtud de que, en el caso, se cuenta con los elementos necesarios para emitir pronunciamiento respecto al prorrateo de los gastos de la campaña referidos, y que no se advierten dificultades que imposibiliten a esta autoridad determinar el prorrateo del gasto no reportado, esta Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, procederá de manera excepcional a determinar el saldo de los gastos de campaña, considerando los conceptos que han sido materia del presente medio de impugnación.

Al respecto, en el Anexo de la Resolución impugnada, relacionada con el procedimiento sancionador en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, denominado "Prorrateo\_COA\_PCS.xls", se puede identificar el monto determinado originalmente por gastos no reportados, siendo el siguiente:

NOMBRE DE ENTIDAD	CARGO	SUJETO OBLIGADO	ID CONTABILIDAD	NOMBRE DEL CANDIDATO			MONTO TOTAL
Coahuila	GOBERNADOR	COA PCS	18001	MIGUEL ANGEL	RIQUELME	SOLIS	\$501,796.64

Ahora bien, en el presente caso se determinó la revocación de la resolución respecto a diversos gastos, relacionados con el pago a representantes generales y de casilla, los cuales pueden identificarse de la siguiente manera:

---

<sup>71</sup> Artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Partido Político	Referencia	Casos	Tipo	Monto <sup>72</sup>
PRI	Fecha	388	RC	\$362,603.82
PVEM	Fecha	8	RC	\$7,902.40
PVEM	Sí se presentaron	2	RG	\$2,201.36
SI	Sí se presentaron	2	RC	\$2,142.16
PJ	Tenía clave de elector	1	RC	\$891.19
				\$375,740.93

Por tal motivo, descontando el monto de los gastos que se revocan mediante la presente sentencia, el nuevo monto del gasto no reportado por concepto de pago a representantes generales y de casilla, derivado del procedimiento sancionador en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, para el cargo de Gobernador es el siguiente:

MONTO ORIGINAL	MONTO REVOCADO	MONTO FINAL
\$501,796.64	\$375,740.93	\$126,055.71

Por otra parte, respecto del gasto que debe atribuirse a las campañas a Diputados Locales y Presidentes Municipales, derivado del prorrateo de los gastos derivados del procedimiento sancionador en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, así como el impacto a los topes de gastos correspondientes y las consecuencias que por derecho se determinen, deberán ser materia de pronunciamiento del Consejo General del INE.

---

<sup>72</sup> Se refiere únicamente el monto que corresponde para el candidato a Gobernador de la Coalición Por un Coahuila Seguro, Miguel Ángel Riquelme Solís.

## 9. Determinación y efectos

Al haber resultado **parcialmente fundados** los planteamientos de los recurrentes, relacionados con la indebida valoración de pruebas para tener por acreditada la presunción legal prevista en el artículo 216 bis, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización, relativa a los gastos relacionados con los representantes generales y de casilla, así como a la asignación de beneficio sólo a los candidatos postulados por los partidos políticos en lo individual, lo procedente es revocar la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva en la que considere lo siguiente:

- Respecto de la **Coalición Por un Coahuila Seguro**, el candidato a Gobernador **Miguel Ángel Riquelme Solís**, y los partidos **Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Joven y Socialdemócrata Independiente**, se **revocan** las determinaciones relativas a que omitieron reportar gastos relacionados con sus representantes generales y de casilla, en los términos señalados en la presente ejecutoria; por lo que:
- En relación con la campaña a Gobernador de la coalición referida, **queda sin efectos** el monto de **\$375,740.93 (Son trescientos setenta y cinco mil setecientos cuarenta pesos 93/100 M.N.)** respecto a los gastos por concepto de pago a representantes generales y de casilla, **subsistiendo el monto de \$126,055.71 (Son ciento veintiséis mil cincuenta y cinco pesos 71/100 M.N.)** por ese concepto.
- Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, la autoridad responsable deberá individualizar nuevamente las sanciones, sólo por cuanto hace a aquellos casos en los que no se presentó formato o documento alguno para acreditar la gratuidad de la representación del día de la jornada electoral, o habiéndolo presentado, no reunían el requisito de contener nombre y firma,

o el de clave de elector.

- Respecto a los formatos CRGC que fueron materia de análisis en esta sentencia y que no contenían fecha, o que la misma se refería a un plazo diverso al comprendido del 4 al 7 de junio, así como en relación con las cartas de gratuidad presentadas, se deberá **individualizar nuevamente la sanción considerando dicha cuestión como una falta formal.**
- En su oportunidad, el Consejo General deberá realizar el **prorrateo** de los gastos de las campañas a Diputados Locales y Presidentes Municipales respectivas.
- En relación con los **topes de gastos de campaña, se revocan** las determinaciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que, en el momento oportuno, y considerando los ajustes derivados del prorrateo, nuevamente individualice las sanciones que procedan conforme a derecho.
- El Consejo General deberá dar cumplimiento a la presente ejecutoria, en un plazo máximo de cinco días contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria, informando sobre su cumplimiento dentro del plazo de veinticuatro horas, a partir de la aprobación del Acuerdo respectivo.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017 SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694/2017 y el juicio ciudadano SUP-JDC-904/2017, al diverso SUP-RAP-687/2017. Glósese copia certificada de los puntos resolutivos en cada uno de los expedientes acumulados.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

**SEGUNDO.** Se **revoca**, en la materia de impugnación, la resolución reclamada, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

**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 **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO  
REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO A LA  
SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN  
SUP-RAP- 687/2017 Y ACUMULADOS<sup>73</sup>**

En esencia, disiento del criterio mayoritario expresado en la sentencia del presente asunto, por el que se revoca la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>74</sup> INE/CG447/2017, que resolvió el procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización identificado como INE/P-COF-UTF-151/2017/COAH, al considerar que los trescientos ochenta y ocho comprobantes de representantes generales y de casilla<sup>75</sup> presentados por el Partido Revolucionario Institucional<sup>76</sup> suscritos el veinte de junio de dos mil diecisiete, deben valorarse

---

<sup>73</sup> Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>74</sup> En adelante Consejo General.

<sup>75</sup> En adelante CRGC.

<sup>76</sup> En adelante PRI.

únicamente en cuanto al estatus de la manifestación de gratuidad del servicio prestado por los representantes generales y de casilla.

## **1. Planteamiento del problema**

En el marco de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña en el estado de Coahuila de Zaragoza, la Unidad Técnica de Fiscalización hizo del conocimiento a los sujetos obligados<sup>77</sup> que los CRGC correspondientes a los gastos realizados el día de la jornada electoral con el carácter de gratuitos no se subirían al Sistema Integral de Fiscalización<sup>78</sup>, por lo que los sujetos obligados los mantendrían en su resguardo.<sup>79</sup>

La resolución en cuestión ordenó el inicio de un procedimiento administrativo sancionador oficioso con la finalidad de tener certeza respecto de los gastos realizados el día de la jornada electoral.

Una vez realizadas las diligencias correspondientes en el procedimiento de mérito, la autoridad responsable advirtió que el PRI no presentó trescientos ochenta y ocho CRGC, por lo que ante tal omisión se actualizó el supuesto establecido en el artículo 216 Bis,

---

<sup>77</sup> Notificado el 2 de junio de 2017.

<sup>78</sup> En adelante SIF.

<sup>79</sup> En la Guía para el Registro de Operaciones del Día de la Jornada Electoral 2016-2017", en la que se precisó en la página 8, que en el caso de la participación de representantes de casilla de forma voluntaria y gratuita el día de la jornada electoral, el CRGC no se adjuntaría en el SIF.

numeral 7 del Reglamento de Fiscalización<sup>80</sup>, situación que fue hecha del conocimiento del PRI mediante emplazamiento.<sup>81</sup>

Al respecto, el PRI en respuesta al emplazamiento en cuestión presentó trescientos ochenta y ocho CRGC fechados el veinte de junio de dos mil diecisiete, con el nombre, firma y clave de elector de los ciudadanos que presuntamente los suscribieron; así como la manifestación de haber participado como representantes el día de la jornada electoral de forma gratuita.

La autoridad responsable consideró que los trescientos ochenta y ocho CRGC contenían una fecha posterior a la fecha en que fenecía el plazo con el que contaba el partido para cargar los gastos de la jornada electoral en el SIF; por lo que al no contener los CRGC el elemento esencial de la fecha, no dio por atendida la observación, sancionado al PRI por la omisión de presentar los CRGC.

EL PRI en su demanda argumentó que el procedimiento oficioso se inició únicamente para determinar si los CRGC habían sido onerosos o gratuitos, situación que acreditó respecto de los trescientos ochenta y ocho CRGC observados en el emplazamiento, de los cuales se advierte la participación de los representantes de forma voluntaria y gratuita.

---

<sup>80</sup> En adelante RF

<sup>81</sup> INE/UFT/DRN/13159/2017

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

Bajo esta consideración, el problema a resolver consiste en determinar si la fecha en que suscribieron los CRGC, corresponde a un elemento esencial que en el marco del procedimiento administrativo sancionador debió apearse al cumplimiento de la oportunidad de la presentación, (esto es, fechados entre el cuatro y siete de junio de dos mil diecisiete) o únicamente debió valorar la gratuidad o no gratuidad de la participación de los representantes.

**2. Postura mayoritaria**

En la sentencia aprobada por la mayoría, se considera que la fecha es un elemento esencial, no obstante, en el procedimiento de mérito la autoridad responsable debió avocarse únicamente a valorar la voluntad de los ciudadanos que suscribieron los CRGC, quienes manifestaron que su participación como representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral fue gratuita.

No obstante, lo anterior, en la sentencia se establece que la presentación de los comprobantes fechados el veinte de junio de dos mil diecisiete, fecha posterior a la que debieron estar suscritos (entre el cuatro y siete de junio) debe considerarse una infracción formal sujeta de sanción, de ahí que se revoque la resolución materia de impugnación para el efecto en cuestión.

**3. Mi disenso**

No comparto la postura de la mayoría por los motivos siguientes:

Al respecto, considero que el objeto del procedimiento oficioso tuvo como finalidad verificar los comprobantes existentes, entre los onerosos registrados en el SIF y los gratuitos que tenía la obligación de resguardar el PRI.

Lo anterior con la finalidad de tener certeza de la totalidad de CRGC que debieron generar los sujetos obligados entre onerosos y gratuitos (resguardados), en atención al número de representantes generales y de casilla acreditados el día de la jornada electoral y que estuvieron presentes durante su desarrollo.

Consecuentemente, advierto que el procedimiento de oficio ordenado es atípico, pues se dirigió a determinar el estatus de los CRGC en resguardo de los partidos. Lo que implicó se cerrara la litis a esta cuestión.

Si bien en el marco de la revisión de los informes de campaña la autoridad responsable ordenó a los sujetos obligados que no subieran en el SIF los CRGC gratuitos, ordenó su resguardo, por lo que el PRI tenía la obligación de contar con los CRGC al momento de que la responsable los requiriera.

Bajo esta tesitura, al cerrar la litis, la responsable aplicó en estricto derecho las reglas en materia de fiscalización, esto es la presentación en tiempo de los comprobantes, considerando que los sujetos obligados, en específico el PRI, tenían conocimiento de la obligación de generar los CRGC, conforme a la normatividad vigente.

Al respecto, en términos del numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, la omisión en la presentación de los CRGC, se considerará como un gasto del día de la jornada no reportado. Ello considerando que de conformidad con numeral 4 del mismo precepto, el registro de los gastos realizados el día de la

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

jornada se realizará al momento de registrar a los representantes respectivos a través del SIF.

Para hacer operativo el sistema de contabilidad en línea, mejor conocido como SIF, la autoridad responsable ha mejorado las aplicaciones y funcionalidad del sistema buscando cumplir con los principios de inmediatez, transparencia en la rendición de cuentas y publicidad.

En este orden de ideas, el Consejo General mediante el acuerdo INE/CG299/2015, emitió los lineamientos para el registro de operaciones el día de la jornada electoral; el cual estableció en el artículo 12, que el SIF se habilitaría para el registro y/o entrega de la documentación, en los 3 días posteriores al día de la jornada electoral de conformidad con el artículo 38 del RF.

Adicionalmente, en el marco de las campañas electorales la autoridad responsable subió al SIF la “Guía para el Registro de Operaciones del Día de la Jornada Electoral 2016-2017”<sup>82</sup> en la que se precisó en la página 8, que en el caso de la participación de representantes de casilla de forma voluntaria y gratuita el día de la jornada electoral, el CRGC no se adjuntaría en el SIF.

Como se puede advertir del contenido de la guía en cuestión y del comunicado emitido por el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, se establece una situación de hecho, esto es, no subir al SIF los CRGC y mantener su resguardo.

---

<sup>82</sup> La Guía es material de apoyo que se sube al SIF.

Lo anterior en modo alguno creó la expectativa al PRI de no generar o no cumplir con la obligación de suscribir los CRGC en la temporalidad establecida para ello, preponderantemente el cuatro de junio de dos mil diecisiete, día en que se celebró la jornada electoral (fecha en que se genera la obligación) y durante los tres días posteriores en términos del artículo 38 del RF.

En este contexto, el actuar de la autoridad nacional electoral, desde mi perspectiva, es acorde al nuevo modelo de fiscalización y a la carga procesal que representa para los sujetos obligados, la responsabilidad de comprobar las operaciones que realicen en el marco de sus campañas electorales, en especial, en lo relativo a los gastos realizados el día de la jornada electoral.

Por lo que, acorde al modelo de fiscalización, la reglamentación en la materia se ha perfeccionado en atención a las necesidades jurídico-contables, así como tecnológicas requeridas.

Al establecerse un Sistema de Fiscalización en línea el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los ingresos y gastos de los sujetos trascienden a un control estricto de los registros contables en la temporalidad establecida, así como la documentación que al efecto adjunten al SIF.

En este sentido, de conformidad con el artículo 60, numeral 1, inciso b) de la LGPP, establece que “las disposiciones en materia de fiscalización son de interpretación estricta de la norma, de ahí que la obligación de generar la documentación soporte de las operaciones, sea relevante en la temporalidad que se registran o presentan.”

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

En mi criterio, las reglas de la fiscalización electoral por su propia naturaleza deben aplicarse en estricto derecho, pues tienen como objeto generar certeza del origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados en las campañas electorales en los tiempos determinados por la normatividad.

Así, la revisión, presentación, valoración y dictaminación de los informes de campaña, cuentan con plazos de estricto cumplimiento fatales que obligan a los entes políticos y a la autoridad administrativa electoral a su cumplimiento estricto.

Consecuentemente el sistema electoral debe de generar el estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad en la materia, en especial en la fiscalización electoral, en cuyo caso, el incumplimiento de las obligaciones implica en estricto derecho la imposición de una sanción.

Visto lo anterior, en mi opinión el procedimiento administrativo sancionador oficioso que instauró la autoridad responsable estableció una litis cerrada (procedimiento atípico) en atención a la naturaleza del acto a verificar, esto es, tener certeza respecto de la totalidad de CRGC registrados en el SIF (onerosos) y resguardados (presuntamente gratuitos) por los sujetos obligados.

De ahí que la responsable haya requerido al PRI en el término de veinticuatro horas<sup>83</sup> la presentación de los CRGC resguardados en

---

<sup>83</sup> INE/UTF/DRN/11924/2017

su poder. En su escrito de respuesta el PRI no presentó comprobantes.<sup>84</sup>

Bajo esta tesitura, ante la situación atípica la responsable valoró y determinó el número de CRGC que omitió presentar el PRI, e hizo del conocimiento mediante el emplazamiento la omisión de los trescientos ochenta y ocho CRGC no presentados, cumpliendo con la garantía de audiencia a que tiene derecho el partido; por lo que presentar los CRGC con fecha veinte de junio de dos mil diecisiete, en mi opinión es un elemento esencial que se comparte con el criterio de la autoridad responsable, bajo el estricto cumplimiento de la normatividad en materia de fiscalización.

Por lo atípico y el objeto del procedimiento, la fecha de presentación del CRGC es trascendente, ya que se tiene certeza que los trescientos ochenta y ocho CRGC no los tuvo bajo resguardo el PRI y por ende que no se generaron entre el cuatro y el siete de junio de dos mil diecisiete, actualizando el supuesto del artículo 216 Bis, numeral 7 del RF.

Al respecto, el medio de prueba idóneo para acreditar la gratuidad de la representación es el CRGC en atención a la normativa reglamentaria, siendo elementos esenciales de tales documentos el nombre, la clave de elector, firma y fecha, en atención a las circunstancias que pretenden acreditar, esto es identificar a las

---

<sup>84</sup> El dieciocho de julio de dos mil diecisiete, el PRI presentó un escrito de respuesta, sin embargo, en el mismo el PRI no hizo referencia a la imposibilidad de presentar algún número determinado de CRGC o alguna situación adversa.

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

personas que fungieron como representantes, acreditar el consentimiento de su participación y la gratuidad de la misma, y la oportunidad en que se genera el documento para fines de fiscalización. En este sentido, tales elementos deben analizarse de manera conjunta, pues de analizarlos exclusivamente de manera individual se debilita la eficacia y relevancia del medio de prueba.

Este último elemento es esencial en atención a las finalidades de la fiscalización y a los principios de transparencia y objetividad, en tanto que un documento fechado en un momento fuera del plazo para presentar informes genera dudas razonables sobre las condiciones de su elaboración, en particular sobre la oportunidad como elemento para dar plena certeza de las condiciones y circunstancias en que se expresa la voluntad de los representantes.

El elemento de la fecha resulta relevante también si se considera que la fecha para reportar debe tener un efecto útil a la finalidad de la fiscalización. Esto es, sirve de parámetro para realizar inferencias válidas respecto de los hechos que pretenden acreditar. Un documento que cumple con los elementos esenciales permite acreditar, salvo prueba en contrario, los hechos que expresan. En la medida en que falta un elemento esencial se debilita la relevancia y la pertinencia de la prueba al generar la probabilidad de que el documento responda a fines estratégicos de litigio y no a la finalidad de la transparencia y la rendición de cuentas.

En este orden de ideas la fecha límite para presentar la documentación comprobatoria define el cumplimiento de las obligaciones de los partidos y opera como una especie de fecha crítica respecto de la cual la conducta de los sujetos obligados

permite valorar la buena fe y la debida diligencia en el cumplimiento de sus deberes.

En términos generales , la fecha crítica se considera como aquella a partir de la cual los actos o medios probatorios de los sujetos obligados o partes procesales dejan de ser relevantes para acreditar hechos acaecidos con anterioridad a dicha fecha.<sup>85</sup> Ello, en atención a que, una vez surgida la controversia o agotado el plazo para el cumplimiento de una obligación, la confección de medios probatorios con posterioridad a dicha fecha trasciende a la relevancia de los mismos y genera dudas sobre su autenticidad, pues su falta de inmediatez respecto a la fecha crítica es un indicio que se elaboró con la finalidad de obtener un beneficio indebido o una posición favorable en una controversia y no como prueba de un hecho anterior.

De esta forma, los medios probatorios confeccionados con posterioridad a la fecha en que debieron haberse elaborado para

---

<sup>85</sup> La noción de fecha crítica ha sido empleada en el ámbito de la práctica arbitral y judicial internacionales en controversias territoriales, pero resulta útil en materia de fiscalización en atención a que lo que pretende proteger es que no se realicen actos posteriores a una fecha con la finalidad de evadir una obligación o de generar un beneficio o una mejor posición en una controversia. Por ello, sólo podrían tomarse en cuenta actos posteriores a la fecha crítica que reflejaran una continuación natural de actos previos y no que no fueron tomados con el objetivo de obtener un beneficio legal de manera artificiosa. Al respecto, como lo menciona Ana Gemma López Marín, citando el *Dictionnaire de la terminologie du Droit International* (Sirey, París, 1960, p. 186), se entiende por fecha crítica, "aquella después de la cual las acciones, el comportamiento de las partes no puede afectar al resultado de la controversia, es decir, la fecha a partir de la cual los datos del litigio deben ser considerados como definitivamente fijados, de tal forma que los hechos posteriores no son pertinentes en la solución de la disputa. Cfr. López Marín, Ana, G., "Principios y reglas de solución aplicables a las controversias territoriales a la luz de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia" en *ACDI*, Bogotá, ISSN: 2027-1131/ISSNe: 2145-4493, Vol. 6, 2013, p. 40. Si bien la noción es propia de las controversias sobre delimitación territorial resulta útil en aquellos otros ámbitos

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

considerarse plenamente idóneos generan incertidumbre sobre la credibilidad de los testimonios o la veracidad de los hechos que se pretenden probar.

Ello considerando los siguientes razonamientos presuntivos: en principio, el cumplimiento de las obligaciones en tiempo y forma implica necesariamente la generación de aquellos medios necesarios para acreditar que tal cumplimiento se ha realizado conforme lo exige la normativa en cuestión y no que se han elaborado artificiosamente medios de prueba con la finalidad de aparentar dicho cumplimiento a fin de encubrir un actuar irregular (en el caso, la emisión de un gasto); lo ordinario es que los medios de prueba relevantes para acreditar el cumplimiento de una obligación o la realización de una conducta se generen o realicen en la forma y en el tiempo indicado por la norma o con la proximidad razonable al acontecimiento, máxime cuando existen por ley plazos establecidos para el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización, así como plazos para informar del cumplimiento de las obligaciones en esta materia.

Las autoridades deben evitar generar o fomentar situaciones que hagan posible la confección posterior de medios de prueba, salvo que existan circunstancias que lo justifiquen plenamente.

En casos en que existe, en principio, medios de pruebas idóneos para acreditar ciertos hechos, como es el caso de los CRGC respecto de la gratuidad de la actuación de los representantes de partidos, candidatos o coaliciones el día de la jornada electoral, las autoridades deben privilegiar aquellas medidas o prácticas que optimicen los principios de objetividad y transparencia en la mayor

medida a fin de garantizar de manera más efectiva los principios de legalidad, transparencia y objetividad, entre otros, así como hacer más eficiente el modelo de control y fiscalización de los egresos e ingresos de los partidos políticos y candidaturas.

De esta forma, tener por acreditados hechos vinculados al cumplimiento de obligaciones por parte de los partidos políticos sobre la base de medios probatorios generados en circunstancias que cuestionen su autenticidad, limita la efectividad de los mecanismos de control pues dificulta el proceso de fiscalización ya que limita la capacidad y posibilidad probatoria, inclusive que el modelo de fiscalización funcione.

Lo anterior es consecuente con la idea de integridad electoral que sustenta el modelo de la democracia constitucional y que implica tanto deberes específicos como comportamientos éticos esperados por parte de las autoridades y sujetos obligados por la normativa electoral.

En este sentido, es contrario a la integridad electoral el permitir, propiciar o realizar “malas prácticas” que fomenten opacidad, dificulten el proceso de fiscalización o imposibiliten la actividad probatoria al punto de impedir la correcta fiscalización de los recursos de los partidos y candidatos.

El comportamiento ético, la transparencia y la rendición de cuentas y la imparcialidad de las autoridades son elementos esenciales de la integridad electoral.

Como lo apunta el Proyecto ACE, las prácticas fraudulentas y deshonestas no son el único origen de los problemas de la

**SUP-RAP-687/2017 Y  
ACUMULADOS**

integridad sino también aquellos problemas resultado de errores humanos u omisiones no intencionales. “Incluso cuando no existe mala intención, estos errores deben sujetarse a medidas correctivas apropiadas”.<sup>86</sup>

Por lo que es un deber de las autoridades electorales propiciar, fomentar buenas prácticas e identificar, evitar y, en su caso, prevenir o sancionar malas prácticas en la medida en que vulneren los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas.

Con ello también se abona a la eficacia del derecho, en tanto que se establecen estímulos para el cumplimiento oportuno de las obligaciones en materia de fiscalización, en tanto que se genera mayor certidumbre en los sujetos obligados el conocer que de no ajustarse estrictamente a los requerimientos normativos serán sujetos a una sanción y que por tanto deben cumplir en tiempo y forma, sin dejar abierta la posibilidad a una confección de medios probatorios en condiciones que ponen en duda la autenticidad, credibilidad o verosimilitud de su contenido o del hecho a probar.

En este contexto, es posible considerar que la efectividad del marco normativo dependerá –además de que existan instituciones con atribuciones plenas de fiscalización y monitoreo para efectivamente aplicar la ley, investigar, prevenir, contener y sancionar las malas prácticas– de que se generen las condiciones y circunstancias para que la amenaza de una sanción sea creíble a fin de que se cumpla con el efecto disuasivo de malas prácticas electorales. Todo ello

---

<sup>86</sup> <http://aceproject.org/ace-es/topics/ei/eie/default>

abona, en mi concepto, a la credibilidad en el sistema jurídico; a la cultura de la legalidad, a la integridad electoral, a la confianza y legitimación de las elecciones.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**