

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-51/2018

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: MARIBEL TATIANA
REYES PÉREZ

COLABORÓ: ROXANA MARTÍNEZ
AQUINO

Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** el Acuerdo INE/CG167/2018, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, por el que se emitieron los lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla en el Proceso Electoral 2017-2018.

I. ANTECEDENTES:

I. Reglamento de Fiscalización INE/CG409/2017. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante el diverso INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos

¹ En adelante INE.

INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017².

II. Sentencia recaída a los medios de impugnación interpuestos en contra del Reglamento de Fiscalización. El veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, esta Sala Superior resolvió el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS; determinando modificar el Reglamento de Fiscalización.

III. Acuerdo impugnado INE/CG167/2018. El catorce de marzo de dos mil dieciocho, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG167/2018, por el que se emitieron los lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla en el Proceso Electoral 2017-2018³.

IV. Recurso de apelación. El diecisiete de marzo siguiente, el PRI interpuso recurso de apelación en contra del Acuerdo referido.

V. Turno. Por acuerdo de veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-51/2018**, y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para sustanciarlo y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

VI. Radicación. El veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, la Magistrada radicó el recurso de apelación citado, a la Ponencia a su cargo.

² En adelante Reglamento de Fiscalización.

³ En adelante "Acuerdo" o "lineamientos impugnados".

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

II. CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de impugnar un Acuerdo del Consejo General del INE relacionado con la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y de casilla en el Proceso Electoral 2017-2018.

Lo anterior con fundamento en:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴: artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵: artículos 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶: artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 42 y 44, párrafo 1, inciso a).

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

⁴ En adelante la Constitución.

⁵ En adelante Ley Orgánica.

⁶ En adelante Ley de Medios.

a) Forma. Está cumplido, porque la demanda del recurso se presentó por escrito, en el que se hace constar la denominación del partido político apelante, así como el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su nombre y representación, y los demás requisitos legales exigidos.

b) Oportunidad. El medio de impugnación se promovió oportunamente, porque el PRI presentó la demanda el diecisiete de marzo de dos mil dieciocho, siendo que el Acuerdo impugnado fue aprobado por el Consejo General del INE el catorce de marzo de ese mismo año, derivado de lo cual es evidente su promoción oportuna.

c) Legitimación y personería. Dicho requisito está satisfecho, pues el recurso de apelación fue interpuesto por el PRI, por conducto de Claudia Pastor Badilla, Representante propietaria ante el Consejo General; personería que le fue reconocida por la autoridad responsable en el Informe Circunstanciado respectivo⁷.

d) Interés jurídico. Está colmado este requisito, toda vez que el PRI tiene derecho para impugnar lo determinado por la autoridad responsable, debido a que cuenta con interés legítimo para hacerlo, ya que defiende derechos difusos, pues la naturaleza del acto controvertido se encuentra directamente relacionada con el proceso electoral federal 2017-2018 y alude una posible afectación a los principios que lo rigen.

Es dable estimar que, en la especie, se actualiza dicho interés, toda vez que los motivos del disenso están encaminados a que se admitan diversos medios de prueba para acreditar la gratuidad de la

⁷ Conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

actividad de los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral⁸.

e) Definitividad. Se cumple con este presupuesto, toda vez que el PRI controvierte un Acuerdo del INE, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

TERCERA. Causal de improcedencia. En su informe circunstanciado la responsable señala que el planteamiento del recurrente es infundado toda vez que, a su consideración, desde la modificación al artículo 216 Bis, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se regulaba lo que ahora impugna, sin que hubiera sido controvertido en el momento procesal oportuno, derivado de lo cual constituye un **hecho consentido, por lo que se advierte que plantea una causal de improcedencia.**

En primer término, debe destacarse que los medios de impugnación en materia electoral y particularmente el recurso de apelación, tienen como finalidad garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral nacional⁹.

Con base en lo expuesto, no asiste razón a la autoridad pues, en el caso, los lineamientos impugnados constituyen un acto nuevo emitido por el INE en ejercicio de sus facultades reglamentarias, con la finalidad de dotar de funcionalidad la aplicación del sistema y darle plena vigencia a lo ordenado en la Constitución¹⁰.

⁸ Resulta aplicable la jurisprudencia 10/2005 de esta Sala Superior, publicada bajo el rubro: "**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**".

⁹ Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-789/2017.

¹⁰ La facultad reglamentaria del Consejo General del INE se establece expresamente en el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LGIPE en el tenor de: "**Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones** [establecidas en el mismo artículo] **y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable**".

Lo anterior es así porque la emisión de dicho ordenamiento se realizó en cumplimiento a lo ordenado en el Reglamento de Fiscalización en su artículo 216 Bis, numeral 6, por lo que, con independencia de si modifica o no el criterio contenido en la referida disposición, se trata de un nuevo acto.

En el caso, debe precisarse que no nos encontramos frente a modificaciones aprobadas respecto de un mismo ordenamiento; pues se trata de la aprobación de un nuevo instrumento jurídico (lineamientos) en cumplimiento a lo ordenado en uno existente previamente (Reglamento de Fiscalización).

A partir de lo razonado, los lineamientos constituyen, guardando la debida proporción, un acto materialmente legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, por lo que puede ser impugnado, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad en un ordenamiento diverso¹¹.

En consecuencia, los lineamientos constituyen un nuevo acto susceptible de impugnación, por lo que contrario a lo sustentado por la responsable, resulta procedente el análisis de los planteamientos del recurrente.

CUARTA. Planteamiento del caso. Con la finalidad de atender el contexto para resolver el presente medio de impugnación, resulta importante precisar las determinaciones de la autoridad responsable respecto de la obligación de comprobar el gasto o gratuidad de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, los pronunciamientos que al respecto ha

¹¹ De conformidad con la jurisprudencia, *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO*. Época: Novena Época. Registro: 181625. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Mayo de 2004. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 27/2004. Página: 1155.

realizado este órgano jurisdiccional, así como los agravios que formula el actor.

A. Normatividad aplicable

El Reglamento de Fiscalización INE/CG409/2017 aprobado por el INE el ocho de septiembre de dos mil diecisiete¹² modificó diversas disposiciones, entre ellas el artículo 216 Bis que regula los gastos relacionados con los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.

Las modificaciones consistieron en precisar que, se considerarán gastos de campaña los que se efectúen el día de la jornada electoral correspondientes a conteos rápidos y encuestas de salida contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, para realizarse el día de la jornada electoral.

Asimismo, en el caso de que un partido o candidato dé a conocer los resultados de dichos conteos o encuestas antes de que se hayan difundido por un medio de comunicación a la ciudadanía, se contabilizará como gasto atribuible al partido o candidato.

Por otra parte, se establece que la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral deberá llevarse a cabo de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General, que mediante transitorio deberán darse a conocer antes del inicio de la campaña del proceso electoral 2017-2018.

Particularmente los numerales 4 y 7 del artículo 216 Bis, que refieren la utilización del “formato Comprobante de Representación General

¹² Aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE, mediante el Acuerdo INE/CG409/2017 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017.

o de Casilla”¹³ y la consecuencia de no hacerlo, no tuvieron cambio alguno. El contenido es el siguiente:

“Artículo 216 Bis.

Gastos del día de la Jornada Electoral

(...)

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).**

(...)

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.”

De lo anterior es posible concluir que la disposición que regula la obligación de los partidos de comprobar la gratuidad de la actividad desplegada por Representación General o de Casilla, mediante la presentación del “Formato “CRGC”, no fue objeto de modificación.

En consecuencia, fue desde el Reglamento de Fiscalización aprobado mediante el Acuerdo INE/CG1047/2015¹⁴, que se estableció que en caso que el partido sea omiso en la presentación del referido formato, la actividad desarrollada por el representante será considerado como “gasto no reportado”, sin que a la fecha dicha disposición haya sido objeto de cambio alguno.

B. Determinaciones emitidas por esta Sala Superior en el tema

¹³ En adelante CRGC.

¹⁴ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del consejo general del instituto nacional electoral mediante el acuerdo INE/CG263/2014, modificado a su vez mediante el acuerdo INE/CG350/2014.

Al resolver el medio de impugnación interpuesto en contra del Acuerdo INE/CG1047/2015¹⁵, esta Sala Superior confirmó el contenido del artículo 216, Bis del Reglamento de Fiscalización, al calificar infundado el agravio formulado¹⁶.

Es relevante destacar que la utilización del formato CRGC no fue impugnado en esa ocasión, por lo que este órgano jurisdiccional no se pronunció respecto de su contenido y alcances.

Por otra parte, mediante sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados, este órgano jurisdiccional resolvió los medios de impugnación presentados en contra del Reglamento de Fiscalización INE/CG409/2017¹⁷.

Respecto de los gastos del día de la jornada electoral, esta Sala Superior confirmó que deben considerarse como gastos de campaña, por una parte, las actividades realizadas por los representantes partidistas (generales y de casilla) y, por otra, los gastos generados con motivo de conteos rápidos y encuestas de salida¹⁸.

Finalmente, debe resaltarse que al no ser objeto de impugnación, quedó firme el contenido del numeral 6 del artículo referido, en cuanto a la emisión de los lineamientos por parte del Consejo General.

¹⁵ Recurso de apelación promovido por el partido Morena SUP-RAP-19/2016, en el cual la Sala Superior únicamente determinó modificar el artículo 9, numeral I, inciso f), fracción IX del Reglamento de Fiscalización.

¹⁶ El único agravio formulado sostenía la inconstitucionalidad del artículo 216 bis por considerar que no contempla las consecuencias de derecho en los casos que los sujetos obligados incumplan con la regla relativa a que el único gasto que podrán realizar el día de la jornada electoral será el que derive de la remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado con actividades de los representantes generales y de casilla.

Dicho agravio se calificó como **infundado**, pues las sanciones a imponer se encuentran reguladas en los artículos 456, 457 y 458 de la LGIPE.

¹⁷ Únicamente se modificó el artículo 143 Quater, numerales 1 y 2; se dejó sin efecto las modificaciones realizadas en el artículo 35, para que se mantenga el párrafo 2 así como el término congruente en el párrafo 4 y se dejó sin efectos la modificación realizada al artículo 41, párrafo 1, para que permanezca la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el "Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas". A partir de ello, en los resolutivos sexto y séptimo de la ejecutoria, se ordenó al Consejo General del INE emitir las modificaciones respectivas y publicar en el Diario Oficial de la Federación el texto íntegro del Reglamento de Fiscalización vigente a partir de lo determinado en dicha ejecutoria.

¹⁸ Lo anterior, derivado del análisis de los agravios formulados en contra de los numerales 2 y 5 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.

C. Lineamientos impugnados

En cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del INE aprobó mediante el Acuerdo INE/CG167/2018 los lineamientos que el PRI impugna.

El actor se inconforma únicamente respecto del contenido del artículo primero, numeral 7, y del artículo segundo, numeral 8; los cuales se precisan para mayor referencia:

“Artículo primero.

Disposiciones Generales.

(...)

7. *No será impedimento para registrar o acreditar a los Representantes de Casilla, el hecho de que no se identifique en el Subsistema de Registro el apoyo económico o la gratuidad. En este caso y de no existir determinación expresa de gratuidad, se considerará que el representante recibió apoyo económico.*

(...)

Artículo Segundo. *De la Identificación, Registro y Comprobación en los casos de gratuidad de los representantes y representantes generales ante las mesas directivas de casilla.*

(...)

8. *El formato CRGC de gratuidad firmado por cada representante que se cargue en el Subsistema de Registro de Representantes, será el único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por cada representante de casilla. El recibo de gratuidad se refiere exclusivamente al apoyo económico por concepto de servicios de representación general o de casilla, por lo que los representantes podrán recibir alimentos y apoyo de transporte, mismos que deberán reportarse de conformidad con el artículo Cuarto.*

(...)”

En consecuencia, este órgano jurisdiccional se ocupará en la presente ejecutoria, únicamente del estudio de las porciones referidas, a efecto de determinar si la autoridad responsable actuó con apego a derecho.

D. Síntesis de agravios

Los agravios formulados por el PRI en contra de los artículos primero, numeral 7 y segundo, numeral 8 de los lineamientos, pueden esquematizarse conforme lo siguiente:

a. Los lineamientos excluyen otros medios probatorios para acreditar la gratuidad, al señalar como único medio de prueba el formato CRGC.

El actor sostiene que excluir otros medios de prueba para acreditar la gratuidad, puede tener implicaciones graves, sobre todo en el caso de una falla en el sistema, pues si este colapsa no será posible presentar los formatos en documentos físicos; a su consideración, los lineamientos parten del supuesto de que el sistema es infalible.

Señala también que los lineamientos omiten prever qué hacer cuando la persona responsable del registro no logre obtener el comprobante de representante general o de casilla o que lo obtenga y no pueda subirlos a la plataforma digital.

A su consideración se debió prever una forma alternativa para acreditar la gratuidad, pues al limitar la comprobación al formato CRGC se le imponen cargas excesivas y se le deja en incertidumbre sobre cómo se resolverán los imprevistos.

Considera que el acto impugnado vulnera el principio de certeza previsto en el artículo 14 de la Constitución.

b. Los lineamientos imponen la presunción *iure et de iure* consistente en que, ante la omisión de presentar el formato CRGC, se presumirá que existió un gasto y se computará a los gastos de campaña.

El PRI señala que los lineamientos imponen una presunción *iure et de iure*, pues únicamente admite como prueba en contrario “el formato CRGC”.

A su consideración, esta Sala Superior ya admitió que la gratuidad se acredite mediante otros medios de prueba al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-687/2017.

QUINTA. Estudio de fondo. Dada la íntima vinculación que guardan entre sí las alegaciones expuestas por el PRI, éstas serán analizadas en forma conjunta, sin que ello genere perjuicio al recurrente¹⁹.

Lo anterior considerando que el estudio que realiza la autoridad de los agravios expuestos por el promovente, ya sea que se examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Para estar en condiciones de dar respuesta a los planteamientos del recurrente, se considera necesario precisar el marco jurídico aplicable al caso, así como el contenido y alcances de los criterios emitidos previamente por este órgano jurisdiccional en el tema que se estudia.

A partir de lo anterior, se determinará si la responsable se apegó o no a la normatividad.

¹⁹ En términos del criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, visible en la página 125 de la “Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en Materia Electoral”, Volumen I, Tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

A. Marco jurídico

a. Obligación de comprobar la gratuidad u onerosidad de la actividad de los representantes

La finalidad de los representantes generales y de casilla está vinculada con la obtención del voto a favor del partido 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 designó²⁰.

A partir de ello es dable sostener que, ante la presencia de representantes de partidos políticos en las casillas durante la jornada electoral, **existe la presunción de la erogación de gastos** vinculados con su actuación²¹, mismos que deben ser considerados para efecto de determinar el rebase de tope de gastos de campaña²².

Por ello, los partidos políticos y candidatos independientes²³ tienen la obligación de reportar las erogaciones derivadas de la actividad de sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral²⁴, a través del formato CRCG para efectos de fiscalización²⁵.

²⁰ Similar criterio se sostuvo al resolver el SUP-RAP-687/2017.

²¹ 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.

²² En términos de lo dispuesto en el 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.

²³ En adelante sujetos obligados.

²⁴ Son los gastos erogados con motivo de la actividad desplegada por los representantes de los sujetos obligados ante las mesas directivas de casilla y generales, por concepto de apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades de vigilancia el día de la Jornada Electoral, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.

²⁵ Artículo primero, numeral 3, inciso n) de los lineamientos impugnados.

Al respecto, el Reglamento de Fiscalización dispone que el registro de los gastos realizados el día de la jornada electoral, así como el envío de la documentación soporte se realizará mediante el comprobante de CRGC²⁶.

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

No obstante, en caso de que omitan presentar el formato CRGC, con independencia de si la actuación del representante haya implicado una erogación o no, se considerará que existió un gasto que, en consecuencia, no fue reportado y será cuantificado para efecto de tope de gastos de campaña.

Lo anterior toda vez que, de conformidad con el artículo 216 Bis, apartado 7, del Reglamento de Fiscalización, la presunción de la existencia de una erogación vinculada con la actividad de los representantes, no es *iure et de iure* sino *iuris tantum*, pues admite prueba en contrario; ello es así porque, en caso que el sujeto obligado no presente el formato CRGC, la actividad del representante se considerará como gasto no reportado.

La verificación del cumplimiento de esa obligación es facultad del INE, pues es la autoridad que fiscaliza la forma en que los sujetos obligados se conducen respecto del origen, destino y manejo de sus

²⁶ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.

recursos; facultad que ejerce a través de diversos instrumentos previstos en la normatividad²⁷.

Esto es, a través del procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos y los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización; pues no existen conductas que deban ser vigiladas de manera exclusiva o excluyente con base en uno de esos procedimientos²⁸.

Derivado del ejercicio de las facultades de fiscalización, el INE determina si, en cada caso concreto, los servicios de los representantes se prestaron en forma gratuita u onerosa.

b. Procedimiento para la comprobación de la gratuidad de conformidad con los lineamientos impugnados

Los sujetos obligados deben registrar a todos los representantes generales y de casilla en el Sistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes, Generales y ante Mesa Directiva de Casilla²⁹.

El sistema referido contará con la funcionalidad necesaria para que se pueda registrar si los representantes generales o de casilla serán remunerados, o no, por la actividad desplegada el día de la Jornada Electoral.

²⁷ En términos de lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización.

²⁸ Así lo sostiene también los lineamientos impugnados en el considerando 27. Adicionalmente, las bases generales y principales características del procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos y administrativo sancionador para la resolución de los procedimientos oficiosos y las quejas sobre el origen, destino y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos, se encuentran previstas en el artículo 41, párrafo segundo, Base VI, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 191, 192, 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 79 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos, en el Reglamento de Fiscalización y en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

²⁹ En adelante Sistema de Registro de Representantes. Mediante el Acuerdo INE/CG150/2018 se aprobó el modelo para la operación del sistema para el registro de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, generales y ante mesas directivas de casilla, para el proceso electoral 2017 – 2018, así como para los procesos extraordinarios que deriven del mismo.

Para informar a la autoridad respecto a la **gratuidad** de las actividades, los sujetos obligados deberán utilizar invariablemente el *Subsistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes, Generales y ante Mesa Directiva de Casilla*³⁰.

En caso de que se trate de servicios **onerosos**, el registro se debe realizar a través del Sistema Integral de Fiscalización³¹, en los tiempos señalados para que la autoridad fiscalizadora esté enterada con oportunidad de los gastos erogados.

Los lineamientos impugnados regulan el procedimiento para la generación del comprobante CRGC, pues los sujetos obligados deben informar mediante los referidos formatos la modalidad del servicio prestado por sus representantes, esto es, si lo hicieron de forma gratuita u onerosa.

Particularmente, el Subsistema de Registro de Representantes generará para cada representante que haya sido reportado como gratuito, el comprobante CRGC y contendrá, entre otros elementos, la leyenda que señala expresamente que realizó sus actividades de forma gratuita y desinteresada³².

El formato CRGC proporciona elementos para documentar si las actividades se llevaron a cabo de forma 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 último³³.

³⁰ En adelante Subsistema de Registro de Representantes. De conformidad con el artículo primero, numeral 3, inciso m) de los lineamientos impugnados, este es un apartado del "Sistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas independientes, Generales y ante Mesa Directiva de Casilla que utilizan los sujetos obligados, que automatiza y facilita el llenado y acreditación de los representantes.

³¹ En adelante SIF.

³² Artículo segundo, numeral 3 de los lineamientos impugnados.

³³ De conformidad con el numeral 5 del artículo 216, Bis del Reglamento de Fiscalización.

Los responsables del registro de los sujetos obligados en cada Junta Ejecutiva Local o Distrital del INE³⁴, deberán recabar en el formato CRGC que genere el Subsistema, la firma autógrafa de cada representante de casilla, con lo cual este acepta que su participación el día de la Jornada Electoral se realizará de forma gratuita y voluntaria³⁵.

Los sujetos obligados deberán digitalizar cada uno de los formatos CRGC debidamente firmados y los responsables de registro de los sujetos obligados en cada Junta Ejecutiva Local o Distrital del INE deberán cargar en el módulo correspondiente del Subsistema de Registro de Representantes, los archivos digitalizados.

No será impedimento para registrar o acreditar a los Representantes de Casilla, el hecho de que no se identifique en el Subsistema de Registro el apoyo económico o la gratuidad. En este caso y de no existir determinación expresa de gratuidad, **se considerará que el representante recibió apoyo económico**³⁶.

El formato CRGC de gratuidad firmado por cada representante que se cargue en el Subsistema de Registro de Representantes, será el **único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por cada representante de casilla**³⁷.

El recibo de gratuidad se refiere exclusivamente al apoyo económico por concepto de servicios de representación general o de casilla, por lo que los representantes podrán recibir alimentos y apoyo de transporte³⁸.

³⁴ De conformidad con el artículo primero, numeral 5 de los lineamientos impugnados, los sujetos obligados deberán acreditar a los responsables del registro de representantes de casilla, de conformidad con el Modelo de Operación para el subsistema del registro de representantes.

³⁵ Artículo 2, numeral 7 de los lineamientos impugnados.

³⁶ En términos del artículo primero, numeral 7 de los lineamientos impugnados.

³⁷ De conformidad con el artículo segundo, numeral 8 de los Lineamientos.

³⁸ Conforme lo establecido en el artículo segundo, numeral 8 de los Lineamientos.

c. Criterios emitidos por esta Sala Superior respecto del numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización³⁹

Este órgano jurisdiccional ya se ha pronunciado en el sentido que el numeral 7 del artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización se encuentra apegado a lo dispuesto en la Constitución⁴⁰.

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

Sin embargo, la hipótesis normativa ahí prevista, es una presunción **iusuris 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.**

Al respecto se determinó que, 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 a la autoridad fiscalizadora.

³⁹ "Artículo 216 Bis.

Gastos del día de la Jornada Electoral
(...)

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

⁴⁰ Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-687/2017, interpuesto por la Coalición Por un Coahuila Seguro, mediante el cual se impugnó 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.

Derivado de lo anterior, tal presunción no es *iure et de iure*, sino *iuris tantum*, es decir, admite prueba en contrario, lo que permite a los partidos evidenciar que los servicios personales de militantes inscritos en el padrón del partido o de simpatizantes se prestaron de manera gratuita, voluntaria y desinteresada y, por tanto, que no deben considerarse egresos no reportados ni sumados al tope de gastos de campaña⁴¹.

Esta Sala Superior determinó que al ser una presunción *iuris tantum*, **la falta de presentación del formato CRGC, sí es suficiente para acreditar que los representantes partidistas generales y de campaña fueron pagados o que se realizaron erogaciones** por sus servicios, pues dicho formato es la prueba prevista en la normatividad que comprueba la gratuidad del servicio de representación⁴².

d. Caso de excepción determinado por este órgano jurisdiccional

Resulta relevante destacar que al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-687/2017, este órgano jurisdiccional determinó que, **a partir de las características propias del procedimiento administrativo sancionador**, no se acreditó la omisión de presentar los formatos respectivos y, por tanto, no se actualizaba la presunción de que los representantes recibieron una remuneración económica, la cual no fue reportada.

La decisión de esta autoridad se sustentó en que, la autoridad responsable determinó indebidamente la materia del procedimiento

⁴¹ Criterio sostenido en los recursos de apelación SUP-RAP-705/2017, SUP-RAP-702/2017, SUP-RAP-701/2017 y SUP-RAP-687/2017.

⁴² Los recurrentes señalaron 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.

sancionador oficioso instaurado respecto de la actividad de los representantes generales y de casilla y, derivado de ello, realizó una indebida valoración del material probatorio existente en el expediente, pues dejó de valorarlas.

La particularidad en ese precedente consistió en que, 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 obligado⁴³.

Derivado de lo anterior, el Consejo General del INE determinó instaurar el procedimiento sancionador oficioso, a efecto de que la autoridad y lo sujetos obligados allegaran elementos que permitieran establecer de manera fehaciente, si el servicio de representación implicó o no un gasto que debió ser reportado⁴⁴.

En el caso, los partidos aportaron como prueba **escritos firmados** por los 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.

A partir de esas particularidades, en el precedente referido, este órgano jurisdiccional determinó que **“los formatos CRGC adquieren gran relevancia, al ser, en principio, el medio idóneo para**

⁴³ Los días 2, 6 y 7 de junio, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE 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 SIF sino que quedaría bajo su resguardo para su posterior análisis.

⁴⁴ La litis no era determinar si los CGRC fueron expedidos en tiempo y si cumplían o no con ciertos requisitos esenciales o secundarios, sino, si la prestación del servicio de representación implicó un gasto por parte de los partidos denunciados y, sólo en el caso de acreditarse fehacientemente tal erogación, si se reportó debidamente.

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’.

Señalado lo anterior, a partir de las características del caso, se señaló que **“...al haberse ampliado la fiscalización de la obligación, 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...”**⁴⁵

Dicho en otras palabras, por una parte esta Sala Superior determinó que la presunción relativa a que la actividad de los representantes fue onerosa, se puede desvirtuar mediante la presentación del formato CRCG para acreditar que el servicio prestado fue gratuito, sin embargo **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.

⁴⁵ Para sostener el caso de excepción, esta Sala Superior destacó las diferencias que guardan entre sí el procedimiento administrativo de revisión de informes y el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, pues en estos últimos la carga de la prueba recae, en principio, en la autoridad electoral, 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, y a la responsable desplegar su facultad investigadora para llegar a la verdad de los hechos materia del procedimiento.

Bajo las consideraciones expuestas, en ese caso en particular, se concluyó que las pruebas aportadas por los partidos, consistentes en los **comprobantes en los que los propios representantes manifiestan haber participado en forma gratuita⁴⁶, 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.

Adicionalmente se sostuvo que si bien la fecha que consta en el formato CRGC 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.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional determinó que, **no era aplicable ese caso valorar únicamente los formatos CRGC presentados**, sino todas las pruebas que constan en el expediente, **dada la excepción establecida por la propia autoridad**, pues 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.

Pero fue claro al señalar que esa determinación emitida en un caso específico **“...no debe servir para que los partidos omitan la**

46 A foja 89 de la sentencia SUP-RAP-687/2017 se señaló que los partidos políticos imputados presentaron diversos formatos CRGC o **cartas de gratuidad**.

presentación de los formatos con la totalidad de los requisitos establecidos por la norma...⁴⁷

e. Presentación de los formatos CRGC en caso de contingencia

Los lineamientos impugnados regulan un plan de contingencia para casos en los cuales se acredite la imposibilidad material para cargar la información de gratuidad a través del medio electrónico previsto⁴⁸.

Al respecto, refiere que el sujeto obligado deberá ***reportar*** dentro del periodo de carga de la información a la autoridad, ***la incidencia presentada y adjuntar evidencia de ello.***

En caso de que se presenten contingencias o fallas que impidan subir los formatos de gratuidad en el Subsistema de Registro de Representantes, el sujeto obligado podrá entregar dichos documentos digitalizados en medio magnético (usb, disco duro, o similar), en la Junta Local o Distrital correspondiente⁴⁹.

Con la finalidad de garantizar que no sean modificados los archivos entregados por el sujeto obligado, el personal de la junta les generará el código de integridad, mismo que deberá ser reflejado en el documento de recepción que se elabore.

Para remitir incidencias es requisito adjuntar la evidencia de la problemática, esto es, archivos o imágenes que muestren la misma.

f. Obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización

⁴⁷ Argumento visible a foja 121 de la sentencia SUP-RAP-687/2017.

⁴⁸ En términos del artículo octavo de los lineamientos impugnados.

⁴⁹ El plazo máximo para entregar el medio magnético será el 5 de julio a las 12:00 horas tiempo del centro.

A partir de la reforma constitucional de dos mil catorce⁵⁰, así como de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se estableció un nuevo sistema de fiscalización cuya característica es que se debe hacer en un *sistema en línea*.

El ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato.

Lo anterior, implica que cada sujeto obligado debe prever la instrumentación necesaria con el objetivo de cumplir sus obligaciones en tiempo.

Los partidos políticos deberán presentar sus informes de gastos ordinarios y de precampaña y campaña, incluyendo la totalidad de ingresos y gastos realizados⁵¹.

El sistema de fiscalización de los partidos políticos, exige que estos reporten cada uno de los gastos en sus respectivos informes, obligación que permite el orden, la transparencia y la adecuada rendición de cuentas, ***sin que exista justificación para omitir cumplir con esta responsabilidad por parte del partido político***, pues el manejo de recursos públicos para el cumplimiento de sus fines se constituye en un deber de óptimo control, tanto del origen como del destino de dichos recursos, en aras de la adecuada funcionalidad del sistema de fiscalización en materia electoral.

La oportunidad que rige el sistema financiero de los partidos constituye uno de los pilares del registro de operaciones, pues ello

⁵⁰ Expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

⁵¹ En términos de los artículos 78 y 80 de la LGPP; 22 y 237, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

se privilegia el registro de información de los ingresos y egresos, en forma oportuna y expedita, como lo dispone la Constitución.

Con la finalidad de cumplir con las obligaciones en materia de fiscalización, en la forma y plazos establecidos en la ley, los partidos deben contar entre sus órganos internos, con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña; pues cada partido político será responsable de su contabilidad⁵².

Esto es, los partidos deben contar con los órganos internos necesarios para enfrentar la tarea de fiscalización⁵³, e implementar las medidas adecuadas que les permitan contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y con una estructura encargada de su contabilidad, con la finalidad de realizar de manera eficiente y profesional las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones que desde los planos constitucional y legal les han sido impuestas, específicamente, durante las etapas de precampaña y campañas electorales⁵⁴.

Por otra parte, es obligación de los partidos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos⁵⁵.

B. Consideraciones de la Sala Superior en el caso concreto

⁵² Al tenor de lo previsto en el artículo 43, párrafo 1, inciso c), en relación con el artículo 59, párrafo 1, de la LGIPE.

⁵³ Derivado del nuevo modelo de fiscalización expedito, el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el cual se expidió la LGIPE, estableció que los partidos políticos que a la entrada en vigor de la referida ley no cuenten con alguno de los órganos internos que se prevén, debían modificar su estructura orgánica y nombrar a las personas encargadas de las mismas, a efecto de cumplir con las disposiciones correspondientes, a más tardar el treinta de septiembre de dos mil catorce.

⁵⁴ Similar criterio fue aprobado en el SUP-RAP-207/2014

⁵⁵ En términos de lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso a) de la LGPP.

Los agravios son **inoperantes**, por una parte, e **infundados**, por otra como se evidencia en seguida.

En primer término, el PRI refiere que los lineamientos impugnados indebidamente excluyeron la posibilidad de demostrar por otros medios de prueba, que el representante actúo de forma gratuita.

Sin embargo, no formula argumentos para controvertir las razones y fundamentos por los cuales los lineamientos establecen que el formato CRGC son "***el único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por cada representante de casilla...***" pues se limita a formular manifestaciones genéricas, con las que no se tiende a demostrar lo erróneo de las consideraciones que sustentan el acto reclamado.

Por otra parte, no señala cuáles son los "otros medios de prueba" susceptibles de acreditar la gratuidad con la que actuaron los representantes y, en su caso, las razones por las cuales esas "vías" resultan idóneas en la especie, derivado de lo cual el agravio formulado es **inoperante**.

Los agravios del PRI tienen como finalidad demostrar la supuesta gravedad a la que se enfrentarán los partidos en caso que el sistema colapse pues, a su consideración, los lineamientos consideran que el sistema es "infalible" y omiten regular el procedimiento que debe seguirse para el caso en que no resulte posible obtener el formato CRGC o que, habiéndolo obtenido, no sea posible registrarlo en el sistema respectivo.

Esto es, su agravio se hace depender de un hecho futuro de realización incierta, consistente en una "probable falla del sistema".

Dicho argumento deviene **infundado**, pues el PRI hace depender su pretensión en un hecho inexistente; esto es, se trata de una

situación que “eventualmente” podrá ocurrir, en tanto que a esta fecha es únicamente una posibilidad desprovista de consecuencias jurídicas.

A partir de lo señalado, no es técnica ni jurídicamente viable emprender el estudio del agravio en la forma pretendida por el recurrente.

Aunado a ello, es relevante precisar que contrario a lo señalado por el PRI, y tal como ha quedado precisado en el apartado correspondiente de esta ejecutoria, lo cual se tiene por reproducido en obvio de repeticiones, los lineamientos impugnados sí regulan un plan de contingencia para los casos en que existan fallas que impidan subir los formatos de gratuidad en el Subsistema de Registro de Representantes.

Al respecto, los sujetos obligados deberán acreditar ante la autoridad la imposibilidad de cargar la información, y detonar el plan de contingencia como el medio idóneo para demostrar que existió dicha eventualidad.

En consecuencia, si el PRI sostiene su pretensión (consistente en que admitan otros medios de prueba para acreditar la gratuidad de la actividad de los representantes el día de la jornada electoral) en el presunto riesgo que implicaría no poder cargar la información en el sistema correspondiente, debido a las fallas que puede tener, ello se desvirtúa al considerar que **la autoridad responsable ha diseñado el procedimiento a seguir en esos casos, a efecto que las eventualidades que puedan llegar a presentarse no constituyan un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización.**

Por otra parte, contrario a lo que refiere el actor, los lineamientos no imponen una presunción *iure et de iure* (de pleno derecho), sino *iuris tantum* (admite prueba en contrario), por lo que el agravio deviene **infundado**.

Esto porque, lo que se estableció en los lineamientos impugnados es que la presunción reglamentaria consistente en que la actuación de representantes generales y de casilla el día de la jornada conlleva una erogación, únicamente puede desvirtuarse mediante la presentación del formato CRGC.

Al respecto, debe destacarse que de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, los lineamientos impugnados y lo sostenido por este órgano jurisdiccional en diversos precedentes, es dable sostener que, existe una presunción *iuris tantum*, esto es, que admite prueba en contrario.

La presunción reglamentaria consiste en que “la actuación de representantes el día de la jornada electoral, implica que existe una erogación por ese concepto” y la prueba en contrario para desvirtuarla es el “formato CRGC”.

Lo anterior porque, como se ha sostenido a lo largo de la presente ejecutoria, ante el hecho cierto de que un partido o candidato independiente cuente con representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, se **genera la presunción de que fueron pagados** o que se realizaron erogaciones por sus servicios, mismos que deben ser cuantificados para un eventual rebase de tope de gastos

Sin embargo, esa presunción no es *iure et de iure* sino *iuris tantum*, pues el formato CRGC es la prueba prevista en la

normatividad que comprueba la gratuidad del servicio de representación.

Dicho en otras palabras, ante la presunción consistente en la “existencia de un gasto por concepto de la actuación de los representantes el día de la jornada electoral”, el medio probatorio para desvirtuar la presunción y acreditar, en su caso, la gratuidad de los servicios recibidos son los formatos CRGC.

Como se advierte se trata de una presunción que sí puede ser vencida, sin embargo, los lineamientos disponen que la única prueba que se admitirá para vencer la presunción, es el formato CRGC.

A consideración de esta Sala Superior la determinación de la responsable fue correcta, pues el formato CRGC en el procedimiento de revisión de informes es el documento idóneo para comprobar la gratuidad en la actuación de los representantes, tal como se sostuvo al resolver el SUP-RAP-687/2017.

En primer término, porque la previsión de que la gratuidad se acredite “**únicamente mediante este documento**” obedece a la necesidad de contar con instrumentos uniformes para que todos los sujetos obligados documenten sus operaciones bajo los mismos parámetros, coadyuvando a la certeza y seguridad jurídica, así como al debido seguimiento y control por parte de la autoridad fiscalizadora.

Lo expuesto es así pues los elementos que contiene el formato CRGC dan certeza sobre si la actividad del representante fue gratuita o no, a saber: el nombre completo del representante, clave de elector, partido o candidato independiente al que representan,

código QR⁵⁶ que permitirá su pronta identificación y, en su caso, la leyenda que señale de forma expresa que realizó sus actividades de forma gratuita y desinteresada.

Por otra parte, la idoneidad del documento deriva de las características particulares del procedimiento diseñado por la autoridad responsable, mediante el cual es generado el formato CRGC y los estándares de control que ello implica, pues es necesario analizar su naturaleza como un elemento inserto en un sistema integral de rendición de cuentas y no de manera aislada.

Lo anterior porque, como se ha precisado en el apartado correspondiente, los sujetos obligados deben registrar a sus representantes en el Sistema de Registro de Representantes y esa captura se realiza únicamente por la persona responsable designada por el partido político o candidato independiente⁵⁷; realizado eso, el Subsistema de Registro de Representantes genera el formato CRGC para cada representante que haya sido reportado como gratuito.

La generación del formato CRGC mediante el sistema referido, coadyuva a la certeza y a la fiscalización oportuna que debe realizarse casi de manera simultánea, al momento en el cual se llevan a cabo las operaciones.

Es por lo expuesto que la trascendencia de acreditar la gratuidad mediante los formatos que genera el sistema diseñado para ello, debe analizarse a partir de considerar que forma parte del sistema de fiscalización en tiempo real.

Esto es, el mecanismo mediante el cual se generan los formatos coadyuva a la certeza y al control de las operaciones de los

⁵⁶ Representación gráfica que almacena información en una matriz de puntos y que permite su lectura fácilmente a través de medios digitales.

⁵⁷ De conformidad con el artículo primero, numeral 5 de los lineamientos impugnados, los sujetos obligados deberán acreditar a los responsables del registro de representantes de casilla, de conformidad con el Modelo de Operación para el subsistema del registro de representantes.

representantes, pues para que el formato sea generado se requiere primero que la persona autorizada por el sujeto obligado realice la captura de representantes en el sistema de registro; derivado de ello, ese sistema generará los listados de representantes que sí fueron acreditados, por lo que la autoridad contará con elementos para cotejar la información, entre los representantes acreditados y los que se reportaron como “gratuitos”.

Robustece lo anterior el hecho que, a partir de 2014, la fiscalización se realiza en línea y el cumplimiento de esa obligación es trascendental para que la rendición de cuentas se realice en forma oportuna, y la autoridad fiscalice las operaciones en los tiempos que establece la norma.

Por ello, debe considerarse que las nuevas facultades atribuidas constitucional y legalmente al INE en materia de fiscalización⁵⁸, hacen razonable que la autoridad electoral desarrolle mecanismos aptos para que los sujetos obligados le informen con oportunidad, la totalidad de los gastos realizados el día de la jornada electoral por la actividad de sus representantes, así como de las operaciones vinculadas a éstos.

Por otra parte, debe destacarse que el PRI parte de una interpretación equivocada al considerar que, no obstante que este órgano jurisdiccional al resolver el SUP-RAP-687/2017 ya determinó que el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización contiene una presunción *iuris tantum*, los lineamientos imponen una presunción *iure et de iure*.

El actor sostiene su argumento en que los lineamientos imponen una presunción *iure et de iure* porque no admiten una prueba diferente al formato CRGC, siendo que, a su consideración, en el SUP-RAP-

⁵⁸ Derivado de la reforma Constitucional de dos mil catorce, mediante el cual se nacionaliza la competencia del INE en materia de fiscalización.

687/2016 esta Sala Superior admitió que la gratuidad puede acreditarse mediante “otros medios de prueba”.

Lo erróneo de su interpretación radica en que el partido actor ha dejado de considerar las circunstancias particulares en que se llevó a cabo la investigación de la gratuidad de las actividades de los representantes generales y de casilla, en el asunto que dio origen al SUP-RAP-687/2017, mismas que han quedado precisadas en el apartado correspondiente y que se tienen por reproducidas a efecto de evitar repeticiones.

Ello porque, la verificación de las operaciones por parte de la autoridad fiscalizadora en ese caso, si bien inició durante un procedimiento de revisión de los informes de campaña, se continuó mediante el inicio de un procedimiento oficioso, en el cual, la carga de la prueba recae tanto en la autoridad como en los sujetos investigados; por lo que ante esa particularidad, este órgano jurisdiccional determinó que, en ese caso en específico, la autoridad debía valorar todas las pruebas existentes en el expediente y no solo los formatos CRGC.

Adicionalmente, esta Sala Superior refirió que esa determinación no se constituía en un obstáculo para que los partidos dejaran de presentar los formatos CRGC con todos los requisitos que la norma establece.

Bajo las consideraciones fácticas y normativas expuestas y contrariamente a lo referido por el PRI, en el caso esta Sala Superior ha convalidado que la falta de presentación del formato CRGC confirma la presunción de que la actuación de los representantes fue pagada o que se realizaron erogaciones por sus servicios, pues dicho formato es la prueba prevista en la normatividad para demostrar la gratuidad del servicio de representación.

Y lo establecido en el referido precedente tratándose del procedimiento sancionador que fue materia de la impugnación en el que se controvertió esa gratuidad, fue en el sentido de que además de los formatos CRGC se tomaran en consideraron otros medios de convicción⁵⁹.

Es por lo razonado que resulta **infundado** el agravio del PRI.

Por otra parte, se **desestiman** los argumentos del PRI al señalar que se le imponen cargas excesivas y se le deja en incertidumbre.

Primero, porque los partidos tienen la obligación de contar con la estructura necesaria y suficiente para enfrentar los requerimientos en materia de fiscalización.

Esto es así, a partir de considerar que la responsabilidad en la observancia de la norma de cada sujeto obligado y cada tramo o elemento de control es importante para la debida tutela de los principios que rigen el sistema de fiscalización en materia electoral, como lo son la transparencia y la rendición de cuentas⁶⁰.

Robustece lo anterior el hecho que, **es obligación de los partidos políticos facilitar en su contabilidad el reconocimiento de operaciones, reflejando un registro congruente y ordenado de cada operación; por lo que no puede argumentarse, ante la omisión de generar el formato CRGC, que se le está imponiendo una carga excesiva al partido.**

Lo anterior toda vez que el cumplimiento de las obligaciones en esa materia, por parte de los partidos políticos no admite flexibilización,

⁵⁹ Emitido respecto de una resolución del INE derivado de un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, en donde determinó que en ese caso **no era aplicable valorar únicamente los formatos CRGC presentados**, sino todas las pruebas que constan en el expediente, pues 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.

⁶⁰ Criterio sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-20/2017 y SUP-RAP-210/2017, respectivamente.

pues de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos.

Esto es, los sujetos obligados en materia de fiscalización no pueden excusarse del cumplimiento de la obligación de verificar el cumplimiento de la normativa electoral, señalando que ello le implica una carga excesiva, máxime que el sistema diseñado por la autoridad responsable tiene como finalidad otorgar certeza respecto de los representantes que actuarán de forma gratuita el día de la jornada electoral⁶¹.

Por otra parte, porque en todo momento se garantiza su derecho a defenderse; esto es así porque la Ley General de Partidos Políticos⁶² y el Reglamento de Fiscalización regulan la garantía de audiencia⁶³, de cuya lectura se advierte que existe una regla tendente a privilegiar dicha garantía con la finalidad de otorgar la oportunidad para confirmar o aclarar las diferencias detectadas en el reporte de los ingresos y egresos de precampaña y campaña.

Al efecto, la autoridad fiscalizadora informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas, a fin de que en un término de siete o cinco días, según se trate, presenten las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes⁶⁴.

Esto es, el propio reglamento privilegia la garantía de audiencia, de manera previa a que se genere el dictamen consolidado y proyecto de resolución respectivo, por lo que no le asiste la razón cuando alega que se le dejará en incertidumbre.

⁶¹ Similar criterio fue sostenido por este órgano jurisdiccional en el SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO.

⁶² Artículo 80.

⁶³ Artículo 44.

Garantía de audiencia

1. Una vez que los aspirantes y candidatos independientes, así como partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos realicen el registro de sus operaciones en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento y la Unidad Técnica acredite dichas operaciones, se asegurará la garantía de audiencia, toda vez que el Sistema de Contabilidad en Línea generará un reporte con el detalle de los ingresos y egresos, asimismo detallará las causas y montos de los incrementos y decrementos, a fin de que dichos sujetos confirmen o aclaren las diferencias detectadas.

2. Una vez otorgada la garantía de audiencia, a través de oficios de errores y omisiones y confronta, se contará con cifras finales para la generación del Dictamen Consolidado y proyecto de resolución respectivo.

⁶⁴ En términos de lo dispuesto en el artículo 80, párrafo 1, incisos c), fracción II; y d), fracción III, de la LGPP, respectivamente.

Como puede advertirse, ninguno de los agravios del recurrente tienden a combatir lo sustentado por la responsable y los argumentos centrales en los que basó su determinación, pues lo agravios formulados se hacen depender, por una parte, de un hecho futuro de realización incierta (posibles fallas en el sistema) y, por otra, en la interpretación inexacta respecto de la documentación idónea para acreditar la gratuidad en la actuación de los representantes (al pretender que le sea aplicado un caso de excepción, sin justificación alguna).

Máxime que, el contenido de los lineamientos no se contrapone a lo que ya señala el Reglamento de Fiscalización⁶⁵ y a lo sostenido por este órgano jurisdiccional, pues en los referidos lineamientos el INE únicamente precisó el procedimiento para la generación del formato CRGC sin que de suyo dicha determinación infrinja la norma.

Atendiendo la calificación de los agravios del PRI, se **confirma** el acuerdo INE/CG167/2018, en lo que fue materia de impugnación.

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acto impugnado.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los

⁶⁵ En el artículo 216 Bis, numerales 4 y 7 del Reglamento de Fiscalización.

Magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez. La
Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO