

SEGUNDA SECCION

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la comprobación de los gastos de jornada electoral por concepto de pago a los representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes ante las mesas directivas de casilla.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG269/2019.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA COMPROBACIÓN DE LOS GASTOS DE JORNADA ELECTORAL POR CONCEPTO DE PAGO A LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

ANTECEDENTES

- I. El 18 de marzo de 2018, mediante el Acuerdo INE/CG167/2018, el Consejo General del INE aprobó 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.
- II. El 6 de agosto de 2018, mediante el Acuerdo INE/CG1176/2018, el Consejo General aprobó el Plan Integral y los Calendarios de Coordinación de los Procesos Electorales Locales 2018-2019.
- III. El 12 de septiembre de 2018, mediante el Acuerdo INE/CG1305/2018, el Consejo General modificó la integración de diversas Comisiones y ratificó la rotación de las Presidencias de las Comisiones Permanentes y otros Órganos. En dicho Acuerdo determinó que la Comisión de Fiscalización estaría integrada por las Consejeras Electorales Dra. Adriana Margarita Favela Herrera y Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, así como por los Consejeros Electorales Mtro. Marco Antonio Baños Martínez y Dr. Ciro Murayama Rendón, y presidida por el Consejero Electoral Dr. Benito Nacif Hernández.
- IV. El 18 de enero de 2019, la Comisión de Fiscalización aprobó el Acuerdo CF/001/2019 por el que se determinaron los alcances de revisión y se establecen los Lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas, otros medios impresos, internet y redes sociales derivado de la revisión de los informes de precampaña, apoyo ciudadano y campaña de los Procesos Electorales Locales 2018-2019, próximos a celebrarse, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.
- V. El 23 de enero de 2019, mediante Acuerdo INE/CG29/2019 el Consejo General del INE aprobó los calendarios para la fiscalización correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano, precampañas y campañas, del Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019, en los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas.
- VI. El 6 de febrero de 2019, mediante la Resolución INE/CG40/2019, el Consejo General del INE determinó ejercer la asunción total para llevar a cabo la Elección Local Extraordinaria en el estado de Puebla, derivado de los expedientes INE/SE/AS-02-2019 e INE/SE/AS-03/2019 acumulado.
- VII. El 6 de febrero de 2019, mediante el Acuerdo INE/CG43/2019, el Consejo General del INE aprobó el Plan y Calendario Integral para el Proceso Electoral Local Extraordinario en el estado de Puebla.
- VIII. El 6 de febrero de 2019, mediante el Acuerdo INE/CG46/2019, el Consejo General del INE, aprobó los calendarios para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que presentan los sujetos obligados correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano, precampaña y campaña, del Proceso Electoral Extraordinario 2019, en el estado de Puebla.
- IX. El 18 de febrero de 2019, mediante el Acuerdo INE/CG73/2019, el Consejo General del INE, aprobó el modelo para la operación del sistema de registro de representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes para los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2018-2019 y para el Proceso Electoral Extraordinario en el estado de Puebla 2019, así como para los procesos extraordinarios que deriven del mismo.
- X. El 10 de abril de 2019, mediante el Acuerdo INE/CG215/2019, el Consejo General del INE aprobó por mayoría de diez votos y uno en contra, 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.

CONSIDERANDO

1. Los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 29 y 30, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establecen que el INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en materia electoral e independiente en sus decisiones y funcionamiento, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
2. Los artículos 41, fracción V, Apartado B, de la CPEUM y 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la LGIPE, establecen que el INE tendrá dentro de sus atribuciones para los Procesos Electorales Federales y Locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los Partidos Políticos y candidatos. En tanto que el artículo 44 de la LGIPE otorga al Consejo General del INE la potestad de vigilar que las actividades de los partidos políticos y, en específico, lo relativo a las prerrogativas, se desarrollen con apego a la ley y Reglamentos que al efecto expida el propio Consejo General.
3. De conformidad con los artículos 5 y 6, numeral 2 de la LGIPE, así como 5 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), entre otras autoridades, corresponde al INE la aplicación e interpretación de la normativa electoral, así como, en el ámbito de sus atribuciones, disponer lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral, de igual forma, el inciso jj) del artículo 44 del mismo ordenamiento jurídico establece que el Consejo General del INE dictará los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la ley.
4. El artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la LGIPE, establece que son fines del INE, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
5. Conforme con los artículos 190, 191 y 192, numerales 1 y 2, incisos a) y d) de la LGIPE, la fiscalización está a Cargo del Consejo General del INE y la ejercerá a través de la Comisión de Fiscalización, la cual está en aptitud de emitir los Acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisar las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos que la citada Unidad lleva a cabo.
6. En términos de lo previsto en los artículos 196, numeral 1 y 428, numeral 1, inciso d), ambos de la LGIPE, la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes 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 dichos institutos políticos.
7. De acuerdo con el artículo 199, numeral 1, incisos b) y e) de la LGIPE, la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para auditar con plena independencia técnica la documentación soporte y la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar, así como para elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los proyectos de Reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, así como Acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
8. La transparencia es uno de los ejes rectores del sistema electoral mexicano, lo que supone el cumplimiento de diversos supuestos que hacen posible que el resultado de las votaciones sea claro reflejo de lo que los electores han decidido. La transparencia de los resultados no es consecuencia de un solo suceso, sino de una secuencia de actos que tendrán como resultado la generación de confianza en la sociedad, que abarca desde los actos de organización electoral hasta la rendición de cuentas por parte de los actores políticos, que informan a la ciudadanía, con la intermediación de la autoridad electoral, la manera como utilizan sus recursos para acceder a una candidatura y, eventualmente, al ejercicio de un cargo público.
9. Desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son conocidas y vigiladas por la ciudadanía. La transparencia involucra a la autoridad electoral, a los partidos y sus candidatos, así como a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes quienes, no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente establecidas, sino también la de enterar a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano, en la precampaña y la campaña electoral.

10. Constitucionalmente se han fijado una serie de principios y reglas que rigen la materia electoral para promover **la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos utilizados en el ámbito electoral**. De este modo tenemos aquellos que favorecen la autenticidad de las elecciones, la igualdad de condiciones entre los contendientes, la transparencia en el uso de recursos y la operación de medios de control y vigilancia para el ejercicio del gasto:
- **Equidad de medios materiales.** De acuerdo con este principio, la ley garantizará que los partidos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades y señala las reglas a que se sujeta el financiamiento público y el que destinen a las campañas electorales.
 - **Prevalencia del recurso público.** Acorde con este principio, la ley debe fijar las reglas del financiamiento de los partidos y de sus campañas, de modo que el financiamiento público tenga preeminencia sobre el privado.
 - **Suficiencia de recursos para el cumplimiento de fines.** Conforme con este principio, el financiamiento público que reciban los partidos políticos en términos de ley, debe ser suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes y aquellas que desplieguen para obtener el voto ciudadano.
 - **Medidas de austeridad para el ejercicio del gasto.** Este principio se refiere a que los gastos que realicen quienes participan en una contienda electoral (en procesos internos de selección, periodos de obtención de apoyo ciudadano y de campañas electorales) debe ser **racional y sujeto al escrutinio público e institucional**.
 - **Certeza respecto del financiamiento de militantes y simpatizantes.** De acuerdo con este principio, las aportaciones de militantes y simpatizantes tienen un límite legal, por lo que habrá topes de aportación para las campañas políticas y la prohibición de aportaciones por parte de entes anónimos o prohibidos.
 - **Medios efectivos de control y vigilancia.** Conforme a este principio, el sistema de fiscalización electoral cuenta con los mecanismos de control y vigilancia a que se someten los sujetos obligados a la comprobación del origen, uso y destino de sus recursos.
 - **Potestad fiscalizadora del Consejo General del INE.** Acorde con esta atribución, el órgano máximo de dirección tiene la atribución de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y candidatos, así como de sus campañas, por lo que se puede valer de órganos técnicos para realizar esta función e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones, trascendiendo, para ello, los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contando con el apoyo de las autoridades federales y locales.
11. La conjugación de estos principios y reglas hace posible el funcionamiento del sistema de fiscalización, pues permite que la autoridad fiscalizadora cuente con atribuciones suficientes para llevar a cabo sus tareas de control y vigilancia; que los sujetos obligados (partidos políticos, candidatos/as, así como aspirantes a una candidatura independiente) transparenten y rindan cuentas, y que la ciudadanía conozca, de primera mano, el modo en que dichos sujetos emplean los recursos con que cuentan, lo que al final no sólo genera un efecto informativo positivo, sino que permite que el electorado emita un voto libre y razonado, derivado del cúmulo de información que recibe antes de acudir a las urnas y vote en favor de una opción determinada.
12. Así, a través de la fiscalización se verifica que los recursos utilizados tengan un origen lícito, que sean empleados sólo para solventar actividades que reflejen un fin electoral o partidista, y da certeza de que quienes buscan acceder a un cargo de elección popular cuentan con las condiciones mínimas necesarias para competir en circunstancias igualmente ventajosas, sin que exista la posibilidad de que alguno de ellos tenga un capital político superior sustentado en la ilicitud.
13. Por esta razón, de acuerdo con la normativa electoral artículos 25, párrafo 1, inciso s) de la LGPP y 394, párrafo 1, inciso n) de la LEGIPE, los sujetos obligados tienen el deber de presentar los respectivos informes de campaña, en los cuales rindan cuentas de manera clara y transparente de los ingresos obtenidos y egresos realizados durante esta etapa, con la finalidad de que la autoridad esté en aptitud de revisar que los ingresos y egresos reportados efectivamente se apegan a la ley y a lo informado.
14. En Proceso Electoral los partidos políticos y los ciudadanos que contienden por la vía de una candidatura independiente pueden emplear los recursos que les son proporcionados por el Estado (financiamiento público) y aquellos que obtienen por la vía privada conforme a las erogaciones reconocidas como gastos de campaña, en el artículo 76, párrafo 1, de la LGPP, mismo que dispone lo siguiente:

- o **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;
 - o **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;
 - o **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;
 - o **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;
 - o Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
 - o Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la Plataforma Electoral;
 - o Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transcurre de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y
 - o Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.
15. Por lo que hace a los gastos relativos al pago de estructura el día de la Jornada Electoral, que en la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los gastos realizados por los partidos políticos por concepto de estructuras electorales, deben ser considerados como de campaña, toda vez 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 Proceso Electoral correspondiente. En atención a lo señalado en la acción de inconstitucionalidad, así como en el propio Reglamento de Fiscalización en su artículo 199, numeral 7, cuando exista un pago relacionado con la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña y será fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.
16. En ese sentido, esta autoridad se ha pronunciado respecto a que la función de los representantes generales y de casilla tiene su razón de ser en las elecciones que se celebran de forma periódica y, particularmente, en el día de la Jornada Electoral, sin que sea óbice a lo anterior que la representación de los institutos políticos se lleve a cabo específicamente el día de la recepción de la votación, la cual, propiamente, constituye 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. Su función consiste, principalmente, en ejercer atribuciones de vigilancia respecto de la correcta recepción, escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos a favor del instituto político que lo designó. Así, las facultades de los representantes generales y de casilla consisten, entre otras, en las siguientes:
- o Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección;
 - o Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla;
 - o Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;
 - o Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta;

De las atribuciones previstas a favor de los representantes generales o de casilla, se advierte que su actuación consiste en verificar que los integrantes de la mesa directiva, ante la cual están acreditados, actúen conforme a derecho, a fin de que la recepción de los sufragios, así como su escrutinio y cómputo se realice de forma correcta y, en su caso, se sumen esos votos a favor del partido político correspondiente.

17. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-RAP-687/2017 señaló lo siguiente:

“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 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.”

18. Por otro lado, en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado como SUP-RAP-207/2014 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación precisó que no se considerarán aportaciones en especie, los servicios prestados por los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales relacionadas, siempre cuando dichas actividades tengan las características de gratuidad, voluntariedad y desinterés.
19. La previsión normativa contemplada en el artículo 199, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización es acorde con la normatividad internacional en materia de derechos humanos, al permitir el libre ejercicio de los derechos humanos de asociación política y participación en la dirección de los asuntos públicos por convicción ideológica, política o de otra índole, siempre y cuando no sea económica u onerosa, pues ello alteraría la lógica que se ha descrito.
20. Ahora bien, el 8 de septiembre de 2017, se aprobó el Acuerdo INE/CG409/2017 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en la exposición de motivos se razonó lo siguiente:

“De los conceptos de gastos de campaña y Jornada Electoral. (Artículos 199 y 216-bis modificados)

Con el fin de brindar certeza a los sujetos obligados, se propone precisar definición de gastos de Jornada Electoral, del rubro de gastos de campaña, dentro del párrafo 4 del artículo 199 del reglamento de fiscalización, para quedar comprendidos además de las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos políticos y candidatos independientes a sus representantes ante las mesas directivas de casilla, las encuestas de salida o conteos rápidos que tengan como propósito conocer o anticipar tendencias o resultados de la elección de que se trate, antes de ser difundidas por algún medio de comunicación a la ciudadanía.

Con el fin de brindar certeza jurídica a los sujetos obligados, además de definir el momento para el registro de gastos de Jornada Electoral, se incluyen dentro del Artículo 216 Bis, los conceptos de gastos a considerar, siendo éstos los estudios, conteos rápidos, sondeos y encuestas de salida orientadas a dar a conocer de manera anticipada tendencias de resultados electorales para cualquier tipo y ámbito de elección, que se difundan el día de la Jornada Electoral.”

21. En concordancia a lo señalado en los párrafos precedentes, la modificación al artículo 216 bis (Gastos del día de la Jornada Electoral) quedó redactada del modo siguiente¹:

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 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. Reglamento de Fiscalización 190*
 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 podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la Jornada Electoral y hasta los tres días naturales siguientes a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Reporte de Comprobantes de Representación General o de Casilla (CRGC) emitidos y en su caso los comprobantes que amparen los gastos realizados en alimentos y transporte.*
 5. *También se considerarán gastos de campaña los 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. 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.*
 6. *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. 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.*
22. En este orden de ideas, conforme a lo establecido en los artículos 199, numeral 7 y 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, los gastos realizados por los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de pago o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral, será considerado como gasto de campaña, por lo que, por regla, a los sujetos obligados se les habilita la funcionalidad del Sistema Integral de Fiscalización, para realizar el registro de operaciones derivadas del día de la Jornada Electoral.

¹ En el artículo tercero transitorio de dicha modificación reglamentaria se estableció que los lineamientos a que se refiere el artículo 216 bis del presente reglamento, deberán ser aprobados por el Consejo General 30 días antes del inicio de la campaña del proceso electoral 2017-2018.

23. En virtud de que las actividades realizadas el día de la Jornada Electoral se desarrollan fuera del periodo de campaña, es necesario establecer los Lineamientos específicos que establezcan los requisitos y procedimiento que los partidos políticos y candidatos independientes deberán seguir para reportar a la autoridad fiscalizadora los gastos o gratuidad de los mismos, a efecto de que ésta cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo una adecuada fiscalización de los recursos asignados.
24. Los presentes Lineamientos tienen como finalidad primordial agilizar y hacer expedita la comprobación de los gastos que realicen los partidos políticos, sus candidatos y candidatos independientes respecto de sus representantes generales y de casilla. Con tal propósito se especifica el procedimiento para la generación del Comprobante de Representación General o de Casilla, a que hace referencia el Reglamento de Fiscalización.
25. Los Lineamientos que pretende emitir este Consejo General relativos a la comprobación de los gastos de representación que realicen el día de la Jornada Electoral con motivo del pago a los representantes y representantes generales ante las mesas directivas de casilla en cualquier tipo de Proceso Electoral, tienen como objetivo fiscalizar los recursos que los actores políticos eroguen con motivo de esa actividad.

Esa labor no es cuestión menor al igual que los recursos que se erogan el día de la Jornada Electoral. Por ello, tomando en cuenta lo establecido en la legislación, el Reglamento de Fiscalización y lo determinado por la autoridad jurisdiccional, el Consejo General del INE considera indispensable la emisión de Lineamientos que le permita a los actores y a la propia autoridad, de manera ágil y fácil, fiscalizar los recursos que la misma genera.

26. Lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 216 Bis, del Reglamento de Fiscalización, es una consecuencia natural de la obligación que tienen los contendientes electorales de reportar e informar, para efectos de fiscalización, la actividad de sus representantes a través del formato Comprobación de Representantes Generales y de Casilla; obligación que es motivo de verificación y comprobación en el procedimiento administrativo de revisión de los informes de gastos de campaña o en el sancionatorio en materia de fiscalización, en los cuales se garantizan los derechos fundamentales de audiencia y debido proceso.

La aplicación de dicho precepto no debe ser aislada, sino que se da en el contexto de la fiscalización de los recursos utilizados por los actores políticos el día de la Jornada Electoral, a través de los procedimientos previstos para ello, en los cuales, los sujetos obligados deben 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.

27. La disposición reglamentaria prevé que los actores políticos informen a través de los formatos correspondientes la modalidad del servicio prestado por sus representantes, esto es, si lo hicieron de forma gratuita u onerosa, y en su caso, indiquen el monto correspondiente. Dichos formatos deben ser reportados a través del Subsistema de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes, Generales y ante Mesa Directiva de Casilla, en el caso de gratuidad de los servicios, y a través del Sistema Integral de Fiscalización, en caso de que se trate de servicios onerosos, en los tiempos señalados para que la autoridad fiscalizadora esté enterada con oportunidad de los gastos erogados.

28. En el cúmulo de experiencias en la fiscalización, el INE se ha percatado que esta actividad representa un gasto importante para los sujetos obligados y que el no cumplir con tal obligación acarrea consecuencias graves, como el rebase al tope de gastos.

En ese sentido, esta autoridad está consciente de que los actores políticos que participarán en los procesos electorales en curso, presentan diferencias entre sí, esto es, el financiamiento público que recibirán los candidatos independientes distará de aquél que reciban los que son postulados por un partido político, por tanto, el INE como máxima autoridad electoral debe emitir actuaciones que propicien y fomenten la equidad en la contienda.

29. Los Lineamientos que aquí se emiten son acordes con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 7, y 216 Bis del Reglamento de Fiscalización, pues existe consciencia por parte de los sujetos obligados del gasto que erogan con motivo de esa actividad y de la obligación que tienen de reportarlo a la autoridad. Los Lineamientos establecen medidas que permitirán una rendición de cuentas ágil y transparente donde los principales beneficiados son los sujetos obligados.

30. Cabe destacar que la actividad de representación general y ante casilla además de poder ser una actividad partidista (militantes que desempeñan tal actividad), también es un acto cívico, pues cualquier ciudadano, cumpliendo los requisitos, aun cuando no milite o simpatice con algún partido o candidatura, puede realizar tal labor.

En ese tenor, se requiere la existencia de mecanismos que no solamente faciliten tecnológicamente el registro de los representantes, sino que también promuevan la participación cívica de la ciudadanía, pues ello incentiva el que los partidos y los candidatos independientes recurran cada vez más a aquella ciudadanía comprometida con su país, de forma tal que por encima de intereses muy particulares (como podría serlo el realizar la actividad de representante a cambio de un pago) se privilegie y aliente el deseo del ciudadano de contribuir a la realización de procesos democráticos y transparentes en beneficio de todos.

Por ello, la autoridad fiscalizadora electoral pretende, a partir de experiencias anteriores, sensibilizarse ante la obligación del reporte y el monto en la erogación de los recursos, de quienes se desempeñarán como representantes generales y de casilla de los actores políticos participantes en el Proceso Electoral en curso.

31. En ese sentido y ante la obligación que tiene este Instituto de hacer eficientes y agilizar los procedimientos legales y reglamentarios constreñidos a los sujetos obligados y dado el número cuantioso de casillas a instalar esta autoridad vincula a través de los Lineamientos que al efecto se emiten, el registro de los representantes de casilla y su obligación de comprobar los gastos que se eroguen por esa actividad, o en su caso, su gratuidad.
32. Atendiendo al principio de certeza que rige la materia electoral y los plazos en que esta autoridad debe realizar la fiscalización de los recursos involucrados en cada una de las campañas electorales es que se considera necesario que la información proporcionada por los sujetos regulados sea definitiva y no pueda modificarse en el en el Sistema de Representantes, una vez que han concluido los plazos para al registro y captura de los formatos correspondientes. Esta medida genera certidumbre a los propios sujetos obligados respecto al *status* de las manifestaciones que realizaron y permite la toma de decisiones atinentes y previas a la elaboración del oficio de errores y omisiones que, en la etapa de fiscalización, es el mecanismo jurídico atinente para una debida garantía de audiencia que permita a los sujetos obligados contar con los elementos suficientes y necesarios para una adecuada y legítima defensa.
33. En el Artículo Cuarto, numeral 2, del Acuerdo INE/CG215/2019 que establece los “Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberá apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes y representantes generales ante las mesas directivas de casilla en cualquier tipo de Proceso Electoral”, que a la letra señala:

“2. Del 24 al 26 de mayo de 2019, cada sujeto obligado deberá registrar en el SIF una póliza de provisión por el monto total de recursos que pagará en los Distritos Electorales a sus representantes de casilla, de conformidad con la guía que emita la UTF. El soporte documental de la póliza será el archivo en Excel que contiene el detalle de los representantes de casilla que recibirán apoyo económico el día de la Jornada Electoral en los Distritos Electorales en donde haya Proceso Electoral”.

34. En el Artículo Tercero, numerales 3, 4 y 5, del citado Acuerdo INE/CG215/2019, que a la letra señalan:

“3. Para el registro del importe pagado a los representantes generales o de casilla, los responsables de registro deberán seleccionar uno los montos precargados en el Subsistema de Registro de Representantes. El monto mínimo que podrá elegir será de cien pesos y se incrementará en múltiplos de cincuenta pesos hasta llegar a tres mil pesos.

4. Para el pago de los recursos a los representantes generales y de casilla, los sujetos obligados deberán utilizar preponderantemente mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano, como las órdenes de pago referenciadas, o bien, a través de entidades que actúen como corresponsables bancarios debidamente acreditados, como es el caso de algunas tiendas de conveniencia con presencia nacional. Para estos efectos, el recurso a dispersar deberá salir de una cuenta del sujeto obligado o de la asociación civil en el caso de las candidaturas independientes.

5. Los sujetos obligados podrán pagar a sus representantes dinero en efectivo sujetándose a los montos individuales descritos en el numeral 3 anterior. El monto máximo que los sujetos obligados podrán pagar en efectivo en cada Distrito Electoral será el que resulte de multiplicar el monto total pagado en el Distrito por el porcentaje de casillas rurales en ese mismo Distrito. (...) en estos casos el sujeto obligado deberá acreditar las operaciones a través de las cuales se monetizaron los recursos”.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 41, Bases II, primer párrafo y V, Apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 y 6, numeral 2; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g); 32, numeral 1, inciso a); 44; 190, numeral 2; 191, 192, numeral 1, incisos a) y d) y numeral 2; 196, numeral 1 y 199, numeral 1, inciso b) y e); 394, párrafo 1, inciso n); 428, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 25, párrafo 1, inciso s); 76, párrafo 1; 77, numeral 2, 79, numeral 1, inciso b), fracciones I, II, y V, y Ley General de Partidos Políticos, así como 199, párrafo 7 y 216 bis del Reglamento de Fiscalización se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban los **Lineamientos para la Comprobación de los Gastos de Jornada Electoral por concepto de pago a los Representantes de los Partidos Políticos y Candidaturas Independientes ante las mesas directivas de casilla.**

Disposición general.

1. Los presentes Lineamientos son de observancia general y obligatoria para los Partidos Políticos Nacionales y locales, sus candidatos y candidatas, así como para las candidaturas independientes.
2. Conforme al numeral 2 del Artículo Cuarto, del Acuerdo INE/CG215/2019, cada sujeto obligado deberá registrar en el SIF, del 24 al 26 de mayo, una póliza de provisión por el monto total de recursos que pagará en los Distritos Electorales a sus representantes de casilla. Dicho registro deberá realizarse en la contabilidad de la concentradora de conformidad con las cuentas contables indicadas en la Guía para el Registro de Operaciones del día de la Jornada Electoral 2018-2019 contenida en el **centro de ayuda** del SIF.

Los candidatos independientes deberán realizar la póliza de provisión en la contabilidad correspondiente.

El archivo electrónico de los representantes remunerados, que se obtiene del Subsistema de Registro de Representantes y se denomina "provisión", deberá adjuntarse a la póliza contable como evidencia, sin modificación alguna y coincidir con el registro de la provisión.

3. Los gastos en representantes generales y de casilla deberán comprobarse en el SIF a más tardar el 5 de junio de 2019 mediante una póliza definitiva de pagos efectivamente realizados. Esta póliza deberá tener como documentación adjunta lo siguiente.
 - a) La plantilla de Excel "Pagos efectuados". A partir del día de la Jornada Electoral, los sujetos obligados deberán descargarla del Subsistema de Registro de Representantes. La plantilla ya traerá precargados los datos de cada representante, el Distrito Electoral, la entidad y el monto registrado en la provisión. Además, la plantilla tendrá las siguientes columnas, cuya información debe llenar el sujeto obligado por cada representante:
 - "Monto_pagado": monto pagado por cada representante general o de casilla.
 - "Cuenta_origen": El número de la cuenta ordenante (de la cual se pagó el recurso).
 - "Banco_origen": Institución financiera de la cuenta ordenante, que deberá estar a nombre del sujeto obligado o de la asociación civil en caso de candidaturas independientes. Deberá utilizar la columna descripción del "Catálogo Bancos" adjunto.
 - "Mecanismo_dispersión": El instrumento mediante el cual se hacen llegar los recursos a los representantes. Deberá utilizar la columna descripción del "Catálogo mecanismos de dispersión" adjunto.
 - "Cuenta_destino": El número de la cuenta bancaria a la que ingreso el recurso.
 - "Banco_destino": Institución financiera de la cuenta destino, que deberá estar a nombre del Representante. Deberá utilizar la columna descripción del "Catálogo Bancos" adjunto.
 - b) Para los Procesos Electorales de Baja California y Puebla, la plantilla en Excel denominada "Pagos efectuados", del inciso a), incluirá los ponderadores para la distribución del gasto. Cuando los sujetos obligados capturen los montos en la columna "Monto_pagado" como se señala en el inciso a), la plantilla automáticamente hará el cálculo del prorrateo entre las campañas beneficiadas por cada representante.
 - c) El comprobante de la transferencia bancaria emitido por la institución financiera correspondiente, incluyendo el detalle de la dispersión e identificando el monto y destino de recursos transferidos por representante de casilla, el cual debe coincidir con el monto total pagado.

- d) En caso de pagos en efectivo realizados de conformidad con lo dispuesto en el Artículo Tercero, numeral 5, del Acuerdo INE/CG215/2019, el sujeto obligado deberá acreditar las operaciones a través de las cuales se monetizaron los recursos y adicionar a la póliza de registro de los pagos, el detalle del monto de recursos entregados especificando el último destinatario, señalando la clave de elector y firma de recibido por cada representante de casilla, en el formato "Detalle de dispersión en efectivo", adicionando el comprobante de la transferencia bancaria emitido por la institución financiera correspondiente a nombre de la persona que recibió el recurso y realizó la dispersión en efectivo.
4. El gasto correspondiente al pago a los representantes deberá ser calculado y registrado conforme a lo señalado en el artículo 218 del Reglamento de Fiscalización. Además, el sujeto obligado deberá adjuntar la plantilla en Excel denominada "Pagos efectuados" como evidencia del pago en el SIF.
La plantilla señalada en el numeral 3, incisos a) y b), será de carácter obligatorio. En caso de no adjuntarse en el formato establecido, el sujeto obligado será sancionado con carácter de fondo.
5. Únicamente se considerará que asistieron los representantes que así lo indique el SIJE.
6. Para los efectos de la facilidad administrativa señalada en el Artículo Sexto, numeral 4, y lo señalado en el Artículo Séptimo, numeral 2 del Acuerdo INE/CG215/2019.
 - a) Se entenderá como Distrito Electoral el Distrito Electoral Federal.
 - b) En cada Distrito Electoral Federal, la regla de exención se aplicará en orden de fecha descendente, comenzando por los últimos representantes registrados.

SEGUNDO. Los criterios desarrollados en el presente Acuerdo, serán aplicables para las entidades federativas que tienen Proceso Electoral en 2019.

TERCERO. Este Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para efecto de que notifique a los Partidos Políticos Nacionales, que tengan acreditación en las entidades donde se celebren comicios el 2 de junio de 2019.

QUINTO. Asimismo, deberá instruir a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, para efecto de que notifique el presente método a los Organismos Públicos Locales para que, a través de su conducto, notifique a los partidos políticos locales el contenido del presente Acuerdo.

SEXTO. Se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización, para que notifique a las candidaturas independientes a través del módulo de notificaciones electrónicas.

SÉPTIMO. Todo lo no previsto en los presentes Lineamientos será resuelto por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

OCTAVO. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de mayo de 2019, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

Se aprobó en lo particular el Punto de Acuerdo Primero, numeral Sexto, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello.**- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina.**- Rúbrica.

Página INE:

<https://www.ine.mx/sesion-ordinaria-del-consejo-general-22-mayo-2019/>

Página DOF

www.dof.gob.mx/2019/INE/CGor201905_22_ap_13.pdf