



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

Ciudad de México, 18 de febrero de 2022.

ING. RENÉ MIRANDA JAIMES
DIRECTOR EJECUTIVO DEL REGISTRO
FEDERAL DE ELECTORES

Avenida Insurgentes Sur 1561 PH (Planta Baja y Planta Alta),
Colonia San José Insurgentes, CP. 03900, Benito Juárez,
Ciudad de México.

P R E S E N T E

Con fundamento en el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, se da respuesta a su consulta recibida con fecha cuatro de febrero de dos mil veintidós por esta Unidad Técnica de Fiscalización.

I. Planteamiento de la consulta

Mediante oficio número INE/DERFE/0252/2022, de fecha cuatro de febrero de dos mil veintidós, esta Unidad Técnica de Fiscalización recibió una consulta signada por usted, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

"(...)

*Por este atento conducto, me permito hacer de su conocimiento que, en el marco de los trabajos del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE), en particular, los que derivan de la sentencia recaída en el expediente **SUP-JDC-1076/2021** y acumulados, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el pasado 14 de octubre (es adjunta al presente), a través de la cual se manda al INE a implementar, al menos en esquema piloto, la modalidad de votación personal en los módulos que instale el INE en las embajadas y consulados de México en el extranjero, las distintas áreas involucradas nos encontramos en el análisis y construcción del **modelo de operación del programa piloto del voto presencial en sedes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2022-2023**.*

*Como parte de dichos análisis, en mi carácter de titular de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de este Instituto, responsable de la coordinación del VMRE de conformidad con el numeral 45, incisos y) y z) del Reglamento Interior del INE, me permito solicitar de manera atenta su amable apoyo a fin de contar con su opinión técnica respecto a la posibilidad de que **los Partidos Políticos cuenten con representantes en los módulos de recepción de la votación a instalarse en las sedes en el extranjero**, considerando lo establecido en el artículo 353, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice:*

*"...Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, **en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero**".*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

*Lo anterior será de gran utilidad en los análisis que venimos realizando, a fin de construir una propuesta de piloto viable.
(...)"*

Al respecto, de la lectura integral al escrito en comento, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que el consultante solicita la emisión de una opinión técnica respecto a la posibilidad de que los Partidos Políticos cuenten con representantes en los módulos de recepción de la votación a instalarse en las sedes en el extranjero, considerando lo establecido en el artículo 353, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE).

II. Marco normativo aplicable

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) la cual dispone, en su Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, que el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos nacionales y los ciudadanos; asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Así de conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la LGIPE, 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.

De tal manera los artículos 41, fracción V, Apartado B, de la CPEUM, así como el 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 candidaturas partidarias e independientes.

Que el artículo 31, numeral 3, de la LGIPE prescribe que el INE no podrá alterar el cálculo para la determinación del financiamiento público de los partidos políticos, ni los montos que resulten, debido a que los recursos presupuestarios destinados para este fin no forman parte del patrimonio del instituto.

De acuerdo con el artículo 190 de la LGIPE, la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por la propia ley y de conformidad con las obligaciones previstas en los artículos 78, 79 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP); además que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General de este Instituto por conducto de la Comisión de Fiscalización.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196, numeral 1 de la LGIPE, la UTF es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los



Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.

Por su parte, de conformidad con el artículo 199, numeral 1, incisos b) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, las candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar.

Es por ello que en aras de que los sujetos obligados realicen una rendición de cuentas de manera ágil y transparente, los partidos políticos en Proceso Electoral 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, comprendidos en el artículo 199, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 199.

De los conceptos de campaña y acto de campaña

(...)

4. Se entenderán como gastos de campaña los siguientes conceptos:

a) 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.

b) 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.

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.

d) 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.

e) Gastos de anuncios pagados en internet: Comprenden los realizados en inserciones, banners, tweets, anuncios, cuentas de redes sociales, páginas de Internet, así como otros similares por los que se haya efectuado un gasto y tengan como finalidad promover la campaña de un partido político o candidato.

f) Los estudios, sondeos y encuestas que den a conocer, durante la campaña, preferencias electorales contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, mismos que deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley de Instituciones y, en su caso, a los criterios que emita el Instituto en esta materia.

*g) **Gastos de jornada electoral** comprenden: las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos, candidatos y candidatos independientes a sus **representantes de casilla y generales**; así como las encuestas de salida o conteos rápidos en términos del artículo 216 bis.*



Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

5. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

6. Se considerarán como gastos de campaña los relativos a estructuras electorales, mismos que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas.

7. También **serán considerados como gastos de campaña**, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, **los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial**, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.

(...)"

[Énfasis añadido]

Es así que, de acuerdo con el precepto legal que antecede, serán considerados como gastos de campaña los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, **los pagos realizados durante el proceso electoral a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial**, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral, determinen.

Ahora bien, en lo concerniente a los gastos relativos al pago de estructura del día de la Jornada Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó mediante la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, que **los gastos realizados por los sujetos obligados por concepto de estructuras electorales, deben ser considerados como erogaciones 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 y/o candidaturas en el Proceso Electoral correspondiente.

Por tanto, el artículo 259, de la LGIPE prevé el derecho de los partidos políticos y candidaturas independientes a nombrar dos representantes, uno propietario y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tal y como se advierte a continuación:

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

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

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

4. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes recibirán una copia legible de las actas a que se refiere el artículo 261, párrafo 1, inciso b), de esta Ley. En caso de no haber representante en las mesas directivas de casilla, las copias serán entregadas al representante general que así lo solicite.

5. La entrega de las copias legibles a que se refiere el párrafo anterior se hará en el orden de antigüedad del registro por partido político."

En atención a lo señalado en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, así como, en el propio RF en su artículo 199, numeral 7, **cuando exista un pago relacionado con la actividad desplegada por los representantes de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña** y será fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

Que el artículo 4, inciso tt) del RF define a los Representantes generales y de casilla como: *Ciudadanos registrados por los partidos políticos y los candidatos independientes ante el Instituto Nacional Electoral u Órgano Electoral Local, para representarlos en las casillas asignadas, vigilando la legalidad de las actividades desarrolladas durante la Jornada Electoral.*

Adicionalmente, el artículo 216 Bis del RF señala los conceptos que se consideran gastos del día de la Jornada Electoral, como se detalla a continuación:

"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.

3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos:

a) Servicios prestados por los órganos directivos, y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

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."*

Adicionalmente, el artículo 329, numeral 2 de la LGIPE advierte que el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, **mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados** o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

El artículo 353, numeral 2 de la LGIPE, señala que, durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Por su parte el artículo 141, numeral 1 del RF advierte que los partidos podrán realizar erogaciones fuera del territorio nacional exclusivamente para el desarrollo de sus actividades ordinarias.

Finalmente, el artículo 142 del RF advierte la prohibición para los partidos, coaliciones, precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes de realizar actos de campaña electoral en el extranjero.



Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En ese contexto, se advierte que el artículo 5, numeral 2 de la LGIPE, establece que la interpretación de la citada ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

Que al artículo 60, párrafo 1, inciso b) de la LGPP advierte que las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan obligaciones, clasifiquen conceptos de gastos de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados, así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta.

Acorde con lo anterior, se debe atender a la tesis número **X/2015**, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo contenido señala lo siguiente:

INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE NORMAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SEA GRAMATICAL. - *El artículo 60, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, señala que las normas que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gastos de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados, así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta. De la aludida disposición es posible concluir que no necesariamente se debe hacer una interpretación gramatical o literal de las normas en materia de fiscalización, sino que tal disposición establece que esas normas se deben aplicar a los supuestos comprendidos en ellas, para lo cual se pueden utilizar, además del gramatical, otros métodos interpretativos como el sistemático o el funcional.*

De ahí que, bajo el principio del Derecho “*lato sensu*” las normas en materia de fiscalización deben entenderse y analizarse bajo un sentido amplio y de aplicación a los supuestos no contemplados en la propia normativa electoral, con las regulaciones existentes y bajo los parámetros debidamente normados en materia electoral.

III. Caso concreto

En cuanto a la materia de la consulta, respecto a la posibilidad de que los Partidos Políticos cuenten con representantes en los módulos de recepción de la votación a instalarse en las sedes en el extranjero, considerando lo establecido en el artículo 353, numeral 2 de la LGIPE del RF, en primer lugar se advierte de conformidad con el artículo 259 de la LGIPE que es derecho de los Partidos Políticos y Candidaturas Independientes registrados, nombrar a dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, tomando en consideración el tipo de elección:

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

Ahora bien, hacer nugatorio el registro de representantes generales de casilla sería violatorio de los derechos que gozan los partidos políticos y candidaturas independientes el día de la jornada electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

Bajo una interpretación extensiva y a fin de garantizar el contenido del artículo 41 base I de la CPEUM, el cual establece que los institutos políticos tienen la finalidad de contribuir **a la integración de la representación nacional**, para lo cual pueden y **deben desarrollar** básicamente dos tipos de actividades: las políticas permanentes, así como las actividades específicas **y de carácter político electoral**, es que se desarrolla el presente análisis.

En este sentido, si bien es cierto que el artículo 353, numeral 2 de la LGIPE, señala que, durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y las candidaturas independientes utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Es importante destacar que dicho artículo se refiere a las acciones que prevé el artículo 242 de la LGIPE, el cual advierte que las campañas electorales, son el conjunto de **actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y las candidaturas registradas para la obtención del voto**, como se detalla a continuación:

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”



Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Aunado a lo anterior, el artículo 76 de la LGPP también establece una clasificación de los gastos que se consideran como gastos de campaña, a saber:

Artículo 76.

1. Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña:

a) 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;

b) 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;

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;

d) 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;

e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;

f) 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;

g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y

h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

2. No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

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

Ahora bien, es importante destacar que el artículo 199, numeral 7 del RF, considera a los gastos de Representantes generales y de casilla del día de la jornada electoral, como gastos de campaña, tal y como se advierte a continuación:



Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

“Artículo 199.

De los conceptos de campaña y acto de campaña

(...)

7. También **serán considerados como gastos de campaña**, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, **los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial**, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.”

En este sentido, se puede colegir que al **no ser limitativo** el derecho previsto en el artículo 259 de la LGIPE respecto a nombrar representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral por parte de los partidos políticos y candidaturas independientes registradas y al ser una situación extraordinaria la que origina que se tengan que hacer gastos de campaña en el extranjero, la norma no puede interpretarse textualmente, por lo que se advierte la posibilidad de flexibilizar la aplicación de la norma ante situaciones no ordinarias, por lo que es dable considerar la existencia de un criterio de oportunidad a efectos de que pueda realizarse dicho gasto por representantes de casilla bajo la modalidad del voto presencial en sedes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2022-2023.

Además, los artículos 259, 262, 263, 264 y 265 de la LGIPE establecen los derechos y obligaciones que tienen tanto los partidos políticos y las candidaturas independientes para nombrar a sus representantes ante las mesas directivas de casilla; así como los artículos 254, 255, 257, 258, 260, 261 y 262 del Reglamento de Elecciones, los cuales disponen el procedimiento de registro de representantes generales y ante mesas directivas de casilla, obligaciones que deberán de cumplir cabalmente para su reporte y comprobación.

Es así que, el artículo 216 Bis del RF señala los conceptos que se consideran gastos del día de la Jornada Electoral, los cuales, en la parte medular que interesa y tal como fue expuesto en el apartado Marco Normativo, consisten en los siguientes:

“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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

Ahora bien, bajo una interpretación funcional de la norma, se puede advertir que los gastos de las personas representantes generales en los módulos de recepción de la votación a instalarse en las sedes en el extranjero, es viable dado que las circunstancias de hecho constituyen contextos extraordinarios a los cuales no les es razonable la aplicación estricta de normas, por lo que se considera viable la emisión de un criterio extraordinario que permita con ciertos requisitos, otorgar la permisión de gastos en el extranjero únicamente por los que deriven de los representantes de casilla, materia de consulta.

En suma, si bien el artículo 353, numeral 2 de la LGIPE, es restrictivo en cuanto a financiar actividades de campaña en el extranjero, puede advertirse que se trata de una norma para aplicación a un contexto ordinario, lo cual no sucede en el caso objeto de análisis, ya que esta situación es extraordinaria y mandatada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para llevar a cabo un programa piloto de votación personal en los módulos que instale el INE en las embajadas y consulados de México en el extranjero; por lo que, no se le puede dar una interpretación estricta a la norma, máxime que artículo 259 de la LGIPE prevé como derecho de los partidos políticos y candidaturas independientes, el contar con representantes en los módulos de recepción de la votación.

En este sentido, una vez aprobada la operación del programa piloto del voto presencial con sedes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2022-2023, el Consejo General del INE, **deberá emitir los lineamientos para la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral de conformidad con el artículo 216 Bis, numeral 6 del RF**, antes citado, en donde se prevea el reporte y comprobación de los representantes de casilla que se encuentren en los módulos de recepción de la votación a instalarse en las sedes en el extranjero.

Finalmente, no escapa de la atención de esta Unidad Técnica que, por cuanto hace a la cuestión operativa, específicamente respecto a los aspectos técnicos que la implementación del programa piloto objeto de análisis revestiría, se sugiere tener en consideración lo siguiente:

- Verificar con la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (en adelante DEOE) si es posible el registro de representantes de casilla en los módulos de recepción de la votación a instalarse en las sedes en el extranjero, tanto para efectos del registro *per se* en el Sistema de Registro de Representantes, como para el registro de asistencia en el Sistema de Fiscalización de Jornada Electoral (en adelante SIFIJE).
- Mencionar dentro de los lineamientos que se emitan, que los representantes de casilla no podrán ser extranjeros, toda vez que uno de los datos obligatorios para el registro en el Sistema de Representantes consiste en la credencial de elector.
- Verificar con la DEOE si es viable a nivel sistema, distinguir entre los Representantes de casilla en territorio nacional y los que se encuentren en el extranjero, para que se puedan llevar a cabo los reportes y comprobaciones conducentes por los sujetos obligados.
- Que dentro de los lineamientos del programa piloto del voto presencial con sedes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2022-2023, se aclare en qué tipo de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

moneda está permitido hacer los pagos a los representantes de casilla que se encuentren en el extranjero, sugiriéndose a que sea mandado que únicamente se puedan realizar en Moneda Nacional.

- Verificar con la Unidad Técnica de Servicios de Informática si resultan aplicables los mecanismos de dispersión que actualmente se identifican en SIFIJE para la implementación del programa en cuestión.
- Considerar la diferencia de horarios en los territorios en donde vaya a implementarse el programa piloto, para que, en su caso, se contemple la apertura de temporalidad en los sistemas donde se deban reportar y comprobar los gastos.

Bajo este contexto, es de suma importancia valorar con la Unidad Técnica de Servicios de Informática, si los desarrollos que se requieren en los sistemas para este programa piloto son viables, toda vez que no se incluyeron en la determinación del presupuesto del proyecto de Desarrollo de Sistemas de Fiscalización, y en caso de resultar viable, sería necesario revisar si es posible llegar a tiempo a la prueba piloto, considerando las pruebas e implementación de nuevas funcionalidades en los sistemas de Registro de Representantes.

IV. Conclusiones

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- Que el artículo 242 de la LGIPE, advierte que las campañas electorales, son el conjunto de **actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.**
- Que **serán considerados como gastos de campaña**, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, **los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial**, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.
- Que el artículo 216 Bis del RF señala los conceptos que se consideran gastos del día de la Jornada Electoral, entre los que se encuentra 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 Electora



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/2846/2022

Asunto.- Se responde consulta.

- Que una vez aprobada la operación del programa piloto del voto presencial con sedes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2022-2023, el Consejo General del INE, **deberá emitir los lineamientos para la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral de conformidad con el artículo 216 Bis, numeral 6 del RF**, en donde se prevea el reporte y comprobación de los representantes de casilla que se encuentren en los módulos de recepción de la votación a instalarse en las sedes en el extranjero.
- Que ya que esta situación es extraordinaria y mandatada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de llevar a cabo un programa piloto de votación personal en los módulos que instale el INE en las embajadas y consulados de México en el extranjero; no se le puede dar una interpretación estricta a la norma, por lo que se considera viable la emisión de un criterio extraordinario que permita con ciertos requisitos, otorgar la permisión de gastos en el extranjero únicamente por los que deriven de los representantes de casilla.

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE

TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
JACQUELINE VARGAS ARELLANES

<i>Responsable de la validación de la información:</i>	Rodrigo Aníbal Pérez Ocampo Encargado de Despacho de la Dirección de Resoluciones y Normatividad Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la revisión de la información:</i>	Lorena Villarreal Villarreal Coordinadora de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la redacción del documento:</i>	Luis Ángel Peña Reyes Líder de Proyecto de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la información:</i>	Esther Gómez Miranda Abogada Resolutora Unidad Técnica de Fiscalización

CONTAMOS TODAS
TODOS



