



CF/007/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DE ESTE INSTITUTO.

GLOSARIO

CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CG	Consejo General
COF	Comisión de Fiscalización
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEOE	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAOE	Fondo de Apoyo para la Observación Electoral
FAOE-J	Fondo de Apoyo para la Observación Electoral Jurisdiccional
IES	Instituciones de Educación Superior
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
OPL	Organismo Público Local
OI	Organismo Internacional
OIC	Órgano Interno de Control
OOE	Organizaciones de Observación electoral
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAAT	Programa de Apoyo al Acompañamiento Técnico
PAOE	Programa de Apoyo a la Observación Electoral
RF	Reglamento de Fiscalización
RIINE	Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral
RITEPJF	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización

ANTECEDENTES

- I. Mediante Decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el DOF, se reformó el artículo 41 de la CPEUM; el cual dispone en su Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, que el 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 la ciudadanía; asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia,



imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad de género y cuyas actuaciones son realizadas con perspectiva de género.

- II. Así, en el artículo 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo, se establece que corresponde al CG del INE la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.
- III. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGIPE, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, se establecen las facultades y atribuciones de la COF y de la UTF, respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.
- IV. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGPP, en la que se establece, entre otras cuestiones: I) La distribución de competencias en materia de partidos políticos; II) Los derechos y obligaciones de los partidos políticos; III) El financiamiento de los partidos políticos; IV) El régimen financiero de los partidos políticos; y V) la fiscalización de los partidos políticos.
- V. En sesión extraordinaria del 19 de noviembre de 2014, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014 por el que expidió el RF y se abrogó el aprobado el 4 de julio de 2011 por el CG del entonces Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo CG201/2011.
- VI. El 7 de diciembre de 2018, mediante el Acuerdo INE/CG1430/2018, el CG del INE aprobó el dictamen consolidado respecto de los informes de ingresos y gastos sobre el origen, monto, destino y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de las actividades relacionadas con la observación electoral, de las OOE correspondientes al Proceso Electoral Federal 2017-2018.
- VII. En sesión extraordinaria del CG del INE celebrada el 30 de julio de 2020, se aprobó el Acuerdo INE/CG174/2020, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del RF, aprobado mediante el Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017 e INE/CG04/2018.



- VIII. El 28 de octubre de 2020, en sesión ordinaria del CG del INE, mediante el Acuerdo INE/CG520/2020 se aprobó el notificar mediante correo electrónico las actuaciones procesales en materia de fiscalización a las OOE.
- IX. El 10 de agosto de 2021, mediante oficio INE/OIC/175/2021, el OIC dio a conocer la realización de la Auditoría Financiera DAOC/06/FI/2021. Posteriormente, mediante el oficio INE/OIC/249/2021 de fecha 25 de noviembre de 2021, informó de la ampliación de dicha Auditoría con la finalidad de incluir como áreas auditadas a la Coordinación de Asuntos Internacionales y a la UTF.
- X. El 1 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1494/2021, el CG del INE aprobó la integración y presidencias de las comisiones permanentes y otros órganos del INE, así como la creación de la Comisión Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2021-2022; en dicho acuerdo se determinó, entre otros, que la COF quedaría integrada por las consejeras electorales: Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordan; y los consejeros electorales: Dr. Uuc-kib Espadas Ancona, Dr. Ciro Murayama Rendón, y presidida por el Mtro. Jaime Rivera Velázquez.
- XI. Durante los Procesos Electorales Federales 2014-2015, 2017-2018 y 2020-2021, la UTF realizó la revisión de los informes de ingresos y gastos que presentaron las organizaciones que realizaron actividades de observación electoral de conformidad con la normativa aplicable, así como en los Acuerdos aprobados por el CG y la COF: INE/CG164/2014, INE/CG263/2015, INE/CG413/2015, INE/CG658/2018, INE/CG520/2020, INE/CG135/2021 y CF/015/2021, respectivamente.
- XII. El 17 de diciembre de 2021, mediante el Acuerdo INE/CG/1759/2021 el CG del INE aprobó el dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las actividades realizadas por las OOE correspondientes al Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021.
- XIII. Con motivo de la realización de la Auditoría Financiera, el OIC realizó diversos requerimientos a la UTF acerca del proceso de revisión a las OOE llevado a cabo por esta autoridad durante los procesos electorales 2014-2015, 2017-2018 y 2020-2021.



- XIV. Para atenderlos, la UTF elaboró sendos oficios, dando atención a lo requerido por el OIC. Adicionalmente, dicho Órgano requirió evidencia sobre la fiscalización de IES y OI, que de acuerdo con lo señalado por la UTF, no encuadran como sujetos obligados, de conformidad con los artículos 3, numeral 1, inciso e; 22, numeral 5; 124; 144, numeral 1; 148 y 149 del RF.
- XV. Así, para dar conocer los resultados de la Auditoría DAOC/06/FI/2021, mediante el oficio INE/OIC/271/2022 de fecha 20 de julio del 2022, el OIC remitió la “Cédula de Resultados y Observaciones”, en los que derivó acciones correctivas y preventivas a esta UTF. Y al efecto, la UTF, remitió los argumentos y evidencia correspondientes.
- XVI. El 6 de septiembre de 2022, mediante oficio INE/OIC/294/2022, el OIC dio a conocer el inicio de una segunda Auditoría Financiera con el número de identificación DAOC/03/FI/2022.
- XVII. El 7 de septiembre de 2022, mediante el Acuerdo INE/CG619/2022, el CG del INE aprobó la integración y presidencias de las comisiones permanentes y otros órganos del INE, así como la creación de la comisión temporal de seguimiento de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023. En dicho acuerdo, se determinó la prórroga hasta el 3 de abril de 2023 de las integraciones y presidencias de las comisiones permanentes y otros órganos auxiliares establecidas mediante el Acuerdo INE/CG1494/2021.
- XVIII. Para dar a conocer los resultados de la Auditoría DAOC/03/FI/2022, el OIC remitió mediante el oficio INE/OIC/065/2023 de fecha 15 de febrero de la presente anualidad, la “Cédula de Resultados y Observaciones”, informando de las acciones correctivas relacionadas a las IES y OI.
- XIX. El 22 de febrero de 2023, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGIPE, de la LGPP, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- XX. El 23 de febrero de 2023, el OIC remitió el oficio INE/OIC/UA/045/2023, en el que comunica el resultado del seguimiento realizado a las acciones promovidas en la auditoría DAOC/06/FI/2021, anexando el detalle del análisis a la documentación e información proporcionada por las unidades



auditadas durante el periodo de seguimiento, donde informó 4 acciones notificadas a la UTF. En el oficio de mérito, el OIC señaló que las acciones no solventadas, en su caso, serán enviadas a la Unidad de Asuntos Jurídicos para que, en ejercicio de sus funciones, determine lo que conforme a derecho proceda. La UTF, solventó 1 de las 4 acciones notificadas.

XXI. Como consecuencia de las actividades anteriores, y en seguimiento a la auditoría DAOC/03/FI/2022, con fecha 15 de febrero de la presente anualidad, el OIC remitió mediante el oficio INE/OIC/065/2023 a la UTF las acciones correctivas: 15-21/DAOC/03/FI/2022/UTF/01/C/01, 15-21/DAOC/03/FI/2022/UTF/02/C/02, 15-21/DAOC/03/FI/2022/UTF/02/C/03 en las que se solicita que se realice lo siguiente:

“(…)

1. *Recibir y revisar los informes de ingresos y gastos de las IES y los OI, por su participación como OOE que recibieron recursos del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral en los ejercicios 2018 y 2021.*
2. *Presentar un informe pormenorizado, fundado y motivado, en el que justifique, técnica y jurídicamente, que implementó acciones ante los gastos no comprobados y/o no justificados por parte de las IES por un monto de \$1,272,312.00, con motivo del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral de los ejercicios 2018 y 2021.*
3. *Presentar un informe pormenorizado, fundado y motivado, en el que justifique, técnica y jurídicamente, que implementó acciones ante los gastos no comprobados y/o no justificados por parte de los OI por un monto de \$422,614.00, con motivo del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral del ejercicio 2018.*

“(…)

XXII. El 23 de febrero, la UTF realizó mediante el oficio número INE/UTF/DA/2182/2023, una consulta a la COF a efecto de contar con certeza de las acciones que esta UTF debería realizar para dar cumplimiento a los resultados de la auditoría realizada por el OIC.

XXIII. El 2 de marzo de 2023, en uso de las facultades que le otorga la Constitución al Presidente de la República, se promulgó la reforma legal en materia político-electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- XXIV. El 3 de marzo de 2023, el CG del INE, aprobó el Acuerdo INE/CG135/2023, por el que se dio inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del INE y se creó el Comité Técnico para la Implementación de la reforma electoral 2023.
- XXV. El 16 de marzo de 2023, el CG del INE, aprobó el acuerdo INE/CG136/2023, por el que se aprueba el plan de trabajo y cronograma para la realización de las actividades necesarias para el cumplimiento de la Reforma Electoral 2023.
- XXVI. El 24 de marzo de 2023, la COF en su cuarta sesión extraordinaria ordenó a la UTF, reformulara el sentido de respuesta del presente proyecto para el efecto de presentarla en la siguiente sesión de dicho órgano colegiado.
- XXVII. El 24 de marzo de 2023, la SCJN mediante el Acuerdo emitido en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, otorgó la suspensión los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto para la implementación de la reforma electoral 2023, así como el plan de trabajo y cronograma, aprobados mediante los Acuerdos INE/CG135/2023 e INE/CG136/2023. Así mismo, los efectos de la suspensión aludida tienen como consecuencia que el marco normativo electoral vigente, en su totalidad, corresponda al existente previo a la promulgación del decreto de reforma en materia político electoral.
- XXVIII. El 27 de marzo de 2023, el CG del INE, aprobó el Acuerdo INE/CG179/2023, por el que, en cumplimiento al Acuerdo emitido en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, se suspenden los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto para la implementación de la reforma electoral 2023, así como el plan de trabajo y cronograma, aprobados mediante Acuerdos INE/CG135/2023 e INE/CG136/2023.

CONSIDERANDO

1. Que en términos de lo dispuesto en los artículos 17, 41, Apartado A, de la CPEUM; 29, 30, 31, 35 y 36 de la LGIPE, el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo órgano



superior de dirección es el CG, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

2. Que el artículo 30 de la CPEUM dispone la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Asimismo, el artículo 34 Constitucional establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, que hayan cumplido 18 años, y tengan un modo honesto de vivir.
3. Que el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 5 de la CPEUM, establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos entre otros.
4. Que el artículo 99 de la CPEUM, establece que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y que, para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales.
5. Que el artículo 195, fracción IX, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establece que la persona titular de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta tendrá la facultad de atender y desahogar las consultas relacionadas con criterios interpretativos en materia electoral y de derechos humanos, derivadas del seguimiento de sentencias relevantes de la Suprema Corte, de órganos electorales, de tribunales constitucionales extranjeros y de organismos internacionales.
6. Que el artículo 5, numerales 1 y 2 de la LGIPE, destaca de entre las funciones esenciales del INE, la aplicación e interpretación de la legislación electoral, en su ámbito de competencia.
7. Que el artículo 8, numeral 2 de la LGIPE, establece que **es derecho exclusivo de la ciudadanía participar como observadores** de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente.



8. Que conforme al artículo 44, inciso jj) de la LGIPE, corresponde al CG dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.
9. Que de acuerdo con el artículo 190, numerales 1 y 2 de la LGIPE, la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por la propia ley; además, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las candidaturas estará a cargo del CG del INE por conducto de la COF.
10. Que el artículo 191, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, establece que el CG del INE tiene la facultad de emitir los Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de partidos políticos.
11. Que el artículo 192, numeral 1, incisos a) y d), de la LGIPE señala que el CG del INE, ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento, control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la COF, quien emitirá los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la UTF con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.
12. Que el numeral 2, del artículo 192, de la LGIPE establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la COF contará con la UTF.
13. Que en términos de lo establecido 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 partidos políticos, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban.
14. Que el artículo 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, señala que la UTF, tiene como facultades la de vigilar que los recursos tengan origen lícito; así como requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado.
15. Que el artículo 199, numeral 1, inciso b) de la LGIPE, así como al artículo 8, inciso b) del RIINE, la UTF tiene entre sus atribuciones el elaborar y someter a consideración de la COF, los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, así como los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.



16. Que el artículo 217, numeral 1, incisos a) y b) de la LGIPE, determina que las personas que deseen ejercitar su derecho a la observación electoral, podrán hacerlo sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral respectiva, para lo cual deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de la credencial para votar y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna.
17. Que los artículos 217, numeral 1, inciso c) de la LGIPE, y 187, numeral 1 del Reglamento de Elecciones, establecen que la solicitud de registro para participar como observadores u observadoras electorales podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan.
18. Que también el artículo 217, numeral 1, inciso d) de la LGIPE establece que los requisitos para contar con acreditación para la observación electoral son: el **contar con la ciudadanía mexicana** en pleno goce de derechos; no ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno, ni candidato o candidata a puesto de elección popular en los 3 años anteriores a la elección; y asistir a los cursos de capacitación que impartan el Instituto, los OPLE o las organizaciones a las que pertenezcan.
19. Adicionalmente, el numeral 2, del citado artículo establece que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al CG.
20. Que el artículo 442, numeral 1, inciso e) de la LGIPE, señala que son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales, los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales.
21. Que el artículo 448, numeral 1 de la LGIPE, dispone que constituyen infracciones de los observadores electorales, y de las organizaciones con el mismo propósito, a la presente Ley: "a) *El incumplimiento, según sea el caso, de las obligaciones establecidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 8*



de esta Ley, y b) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en dicha Ley.

22. Que el artículo 456, numeral 1, inciso f) de la LGIPE, establece que las infracciones serán sancionadas conforme a lo siguiente:

“(…)

f) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales o locales, según sea el caso, y

III. Con multa de hasta doscientas unidades de medida y actualización, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales (…)”

23. Que el artículo 22 numeral 5 del RF, establece que organizaciones de observadores, deberán presentar su informe de ingresos y gastos por el periodo comprendido entre la fecha de registro ante el Instituto y hasta la conclusión del procedimiento, incluso en fecha posterior a la jornada electoral, de conformidad con los avisos o proyectos que la propia organización informe al Instituto.

24. Que el artículo 145 del RF, establece que las organizaciones de observadores en el ámbito federal que hayan obtenido la acreditación del Instituto y que no reciban financiamiento para el desarrollo de sus actividades de observación electoral, deberán presentar un escrito dirigido al CG en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que la organización que representa no tuvo financiamiento alguno que tenga que ser reportado.

25. Que el artículo 148, del mismo reglamento, establece que las organizaciones de observadores podrán comprobar gastos por actividades de organización electoral, a través de bitácoras de gastos menores.

26. Que el artículo 149, del RF, establece que los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores, deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación; así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica; así como, la documentación comprobatoria de cada operación realizada.



27. Que el artículo 236, numeral 1, inciso c) del citado reglamento, establece que las organizaciones de observadores deben presentar un informe dentro de los treinta días posteriores a la jornada electoral.
28. Que, de la misma forma, el artículo 268 del RF establece que las organizaciones de observadores presentarán un informe en donde indicarán el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron para desempeñar sus actividades durante el proceso electoral.
29. Que el artículo 269, numeral 1, inciso f) del RF establece que, la presentación del informe se realizará en la Coordinación de Asuntos Internacionales, en los órganos delegacionales del Instituto o en la Unidad Técnica. Los órganos delegacionales y la Coordinación de Asuntos Internacionales remitirán a la UTF los informes de los ingresos y egresos que las OE entreguen.
30. Que el artículo 271 del RF establece que las organizaciones de observadores que no reciban financiamiento para el desarrollo de sus actividades de observación electoral, podrán presentar un escrito suscrito por el representante legal dirigido a la persona titular de la UTF en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que la organización que representa no tuvo financiamiento alguno que tenga que ser reportado.
31. Que el artículo 285, numeral 1, inciso a) del RF establece que las organizaciones de observadores deberán realizar el aviso a la UTF a más tardar dentro de los siguientes diez días posteriores a su solicitud de registro ante el Instituto, el nombre completo del responsable de finanzas, el domicilio y número telefónico de la organización de observadores. En caso de que existan modificaciones en los responsables, se deberá avisar dentro de los siguientes diez días en que ocurra.
32. Que el artículo 288 del RF establece que con el propósito de facilitar a los partidos, coaliciones, aspirantes, candidatos independientes, agrupaciones, organizaciones de ciudadanos y organizaciones de observadores, el cumplimiento en tiempo de la presentación de los informes, la UTF efectuará el cómputo de los plazos, señalará la fecha de inicio y terminación de los mismos, y les informará a ellos por oficio y lo publicará en el DOF cuando menos diez días antes del inicio del plazo.



CF/007/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

33. Que el artículo 289 del RF establece que la UTF contará, con veinte días para revisar los informes de las organizaciones de observadores.
34. Que resulta evidente que existe una ausencia de definición de la competencia del Consejo General del INE para que, mediante el trabajo de su Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, se revisen los informes de las IES y los OI.
35. Que la Sala Superior tiene, entre otras, la facultad de resolver conflictos competenciales entre las salas regionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 169, fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
36. Que nos encontramos ante una situación atípica en la que no existen fundamentos legales expresos que resuelvan la existencia de competencia o no para que sean fiscalizadas por la UTF del INE, las IES y los OI.
37. Que el párrafo segundo del artículo 134 de la CPEUM dispone que los resultados del ejercicio de los recursos de la federación, entre otros, serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas. Derivado de lo anterior, es que es indispensable, no sólo definir si es competencia la UTF del INE para hacer la referida fiscalización ya que existe el uso de recursos públicos, sino que se debe conocer; en caso de que, no resultar competente la instancia técnica antes referida, a qué órgano corresponde ejercer dicha función.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 17, 30, 34, 41, 99, 105 y 134 de la CPEUM; 5, 8, 29, 30, 31, 35, 36, 44, 190, 191, 192, 196 y 199, de la LGIPE; 169 de la LOPJF; 195 del RITEPJF; así como 22, 145, 148, 149, 236, 269, 271, 285, 288 y 289 del RF; se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se da respuesta al ocurso signado por la Mtra. Jacqueline Vargas Arellanes, en su carácter de Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, en los términos siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MTRA. JACQUELINE VARGAS ARELLANES
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
PRESENTE

De conformidad a lo establecido en el artículo 192 de la LGIPE, la COF tiene entre sus facultades revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la UTF, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran, revisar las funciones y acciones realizadas por la UTF, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procedimientos de fiscalización así como, elaborar los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local; por tal razón, se da respuesta a su consulta recibida el 23 de febrero de 2023.

I. Planteamiento de la consulta

Mediante oficio número INE/UTF/DA/2182/2023, de fecha 23 de febrero de 2023, la UTF realizó una consulta a la COF, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“(…) [...]se consulta a esta Comisión de Fiscalización si la Unidad Técnica de Fiscalización debe realizar la fiscalización de los informes de ingresos y gastos de las Instituciones de Educación Superior y de los Organismos Internacionales, de los ejercicios 2017-2018 y 2020-2021 y, en consecuencia, considerarlos como sujetos obligados para subsecuentes procesos electorales. (…)”

Al respecto, de la lectura integral al escrito de consulta, se advierte que la UTF solicita que se fije un criterio sobre la existencia de competencia de dicha Unidad para fiscalizar a las IES y a los OI, derivado de las acciones correctivas hechas por el OIC, en las auditorías realizadas a las revisiones de organizaciones de observación electoral de los Procesos Electorales Federales Ordinarios 2017-2018 y 2020-2021 y si en su caso, deben fiscalizarse en procesos subsecuentes.

II. Estudio del caso.

Durante los Procesos Electorales Federales 2014-2015, 2017-2018 y 2020-2021, la UTF realizó la revisión de los informes de ingresos y gastos que presentaron las OSC que realizaron actividades de observación electoral, de conformidad con la normativa aplicable, con independencia de que hayan recibido o no financiamiento, cuyos plazos de fiscalización ya concluyeron. La temporalidad



para realizar esos procesos de revisión se hizo en apego a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 217 de la LGIPE y conforme a los calendarios de fiscalización aprobados por el Consejo General mediante los acuerdos INE/CG413/2015, INE/CG658/2018 e INE/CG135/2021, respectivamente.

Para el acceso a dicho financiamiento, el INE ha suscrito convenios con instituciones nacionales e internacionales para la creación de fondos de apoyo; sin embargo, durante los procesos electorales en comento, con motivo de la observación electoral se crearon distintos fondos de apoyo económico; cada uno, en su caso, dirigidos a entes con personalidad distinta para su participación en actividades específicas, como se detalla a continuación:

- Para el Proceso Electoral Federal Ordinario 2014-2015 el INE, en conjunto con el TEPJF y la Secretaría de Gobernación crearon el “**Programa de Apoyo a la Observación Electoral (PAOE) 2015**” el cual fue administrado por el IIDH, a través del CAPEL, para participar de las actividades y en su caso, recibir financiamiento, se convocó a las OSC mexicanas que estuvieran interesadas en presentar proyectos que apoyaran las actividades de observación electoral; es importante mencionar que entre los requisitos destaca el que las OSC deben acreditar estar constituidas conforme a las leyes mexicanas y el comprobar que los observadores electorales participantes en el proyecto estén debidamente acreditados por el INE (pudiendo acreditarse de manera individual o a través de una organización de observación electoral). De lo anterior, 88 OSC se acreditaron ante el INE como OOE para participar de dicha convocatoria.
- Para el Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018 se lanzaron diversas convocatorias y se crearon diversos fondos para ello, tanto para OSC, IES y OI, como se detalla a continuación:
 - **Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) 2017-2018.** Fondo que se constituyó como un mecanismo de apoyo técnico y financiero dirigido a las OSC que realizan actividades de observación electoral en el país. Para ello el INE, el TEPJF y la otrora Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales sumaron esfuerzos y recursos para crear el FAOE, que fue administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el objetivo central de fortalecer la pertinencia, capacidades y resultados de la observación durante el proceso electoral en curso. Es importante señalar que entre las condiciones



se destaca que podrían participar las OSC mexicanas que acreditaran como mínimo tres años de estar legalmente constituidas. 228 OSC se acreditaron ante el INE como OOE para participar en la convocatoria.

- **Proyecto de Apoyo al Acompañamiento Técnico (PAAT) 2018.** Se da cuenta que durante el ejercicio 2018, el IIDH y el INE celebraron el convenio de colaboración para la ejecución del PAAT el que contempló dos componentes, por una parte se destinaría una parte del monto aportado por el INE para apoyar acciones de asistencia técnica y financiera a instituciones académicas para la elaboración de estudios, a través de centros especializados en temas de democracia electoral, denominado “Componente 1”; y por otra parte, mediante misiones de acompañamiento técnico se brindó asistencia logística y financiera a los OI que trabajarían temas de democracia electoral y acompañarían el desarrollo del Proceso Electoral 2017-2018 denominándolo “Componente 2”. Resalta el hecho de que no se emitió una convocatoria pública, sino que se emitieron invitaciones nominativas dirigidas a las IES que participaron en el “Mecanismo 2” del FAOE 2012 y que en el apartado de transparencia de la invitación nominativa del PAAT 2018 establecía que las instituciones nacionales de investigación, de educación superior, centros de estudio y/o colegios de profesionistas debían dar cumplimiento a las obligaciones en materia de rendición de cuentas y transparencia establecidas por el artículo 217, párrafo 2 de la LGIPE; por el RF del INE, y por la UTF del mismo Instituto. Cuatro OI y dos IES se acreditaron ante el INE para participar en la convocatoria.
- Finalmente, para el Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021 se lanzaron diversas convocatorias y se crearon diversos fondos, para el apoyo de las actividades concernientes a la observación electoral, tanto para las OSC como para las IES, como se describe a continuación:
 - **FAOE 2021.** Fondo creado por el INE, administrado por el IIDH a través de su CAPEL, de dicho fondo se derivaron dos convocatorias:
 - Se emitió una convocatoria dirigida a las OSC mexicanas que hubieran previsto realizar tareas de observación electoral en el marco del proceso electoral y que estuvieran



interesadas en obtener recursos para apoyar su ejecución, a presentar una propuesta del proyecto de observación, entre los requisitos a resaltar es que acreditaran al menos cinco años desde su constitución como organización civil, el número de observadores que haya registrado ante el INE o que se encuentran en proceso de acreditación y que participarían en el proyecto. 102 OSC se acreditaron como OOE ante el INE para participar en la convocatoria.

- Asimismo, se emitió una convocatoria mediante invitaciones nominativas a las instituciones académicas que tuvieran áreas de docencia e investigación sobre temas electorales; o aquellas instituciones que realizaran publicaciones de textos relativos a la democracia y elecciones, para que presentaran un proyecto de investigación que contribuyera a documentar de manera científica, imparcial y con alto nivel analítico sobre distintos aspectos, etapas y procedimientos del proceso electoral en curso. Destaca que entre los requisitos las interesadas deberían acreditar la personalidad jurídica conforme a las leyes mexicanas en caso de ser sociedades y de ser el caso, cumplir con las disposiciones que adopte la UTF del INE. Seis IES se acreditaron ante el INE para participar en la convocatoria.
- **Fondo de Apoyo para la Observación Electoral Jurisdiccional (FAOE-J) 2020-2021.** Fondo creado por el TEPJF para dar apoyo técnico y financiero a las OSC que busquen realizar actividades de acompañamiento electoral enfocadas en la justicia electoral. Los recursos del FAOE-J fueron entregados a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. Entre los requisitos de la convocatoria destacan que es dirigido a las OSC mexicanas que acreditaran como mínimo tres años de estar legalmente constituidas, que comprobaran que las personas observadoras electorales de sus organizaciones estuvieran acreditadas ante el INE, y se estipuló la existencia de la obligación en materia de rendición de cuentas y transparencia sobre el origen, monto y uso de los recursos financieros, ante la UTF del INE. Nueve OSC se registraron ante el TEPJF para participar en la convocatoria y se acreditaron como OOE ante el INE.



Dado que, de las convocatorias de apoyo antes mencionadas, se advierte que las IES y los OI son a su vez, entes con diferencias notables en cuanto a su participación, convocatorias emitidas, atribuciones y tratamiento jurídico en general, serán estudiados por separado.

Instituciones de educación superior

Las instituciones nacionales de investigación, de educación superior, centros de estudios y/o colegios de profesionistas tuvieron la oportunidad de participar en cada uno de los procesos electorales en lo que respecta a las actividades de análisis e investigación inherentes a la observación electoral, sin que ello signifique que no hayan tenido que cumplir requisitos específicos; es decir, que cada convocatoria fue emitida para que las OSC se inscribieran de acuerdo al tipo de proyecto con el que quisieran registrarse, ello supuso que las IES que desearon participar de los fondos dirigidos a las OSC para la elaboración de proyectos de observación electoral, se tuvieran que registrar y acreditar como OOE, como fue el caso del ejercicio 2015, en donde no se realizó una convocatoria para que las IES presentaran proyectos especializados de investigación que contribuyeran a documentar de manera científica, imparcial y con alto nivel analítico sobre distintos aspectos, etapas y procedimientos del proceso electoral.

De tal forma que la Universidad Autónoma de Chihuahua se acreditó ante este INE como una OOE para acceder a la convocatoria y así poder ser beneficiada del financiamiento público creado para ello, mientras que en las convocatorias de 2018 y 2021, las IES tuvieron la opción de participar acreditándose como OOE para registrarse en las convocatorias dirigidas a las OSC que participaron con proyecto de observación electoral o, en su caso, servirse de las convocatorias y fondos dirigidos a las IES para participar con proyectos especializados de investigación como una actividad de apoyo técnico a las tareas de observación electoral.

En ese sentido, resulta pertinente señalar que, si bien existieron programas y convocatorias que contemplaban a las IES, como entidades susceptibles de recibir financiamiento de los fondos creados, sí hubo una diferenciación con lo que respecta a las OSC que se registraban como OOE; esto en cuanto a la naturaleza de las actividades a realizar, los requisitos que debían cumplir e incluso los mecanismos por los que se les daba a conocer el programa de apoyo en cada ejercicio. De ahí que resulte concordante que solo aquellas OSC que adquieran la calidad de OOE, sean susceptibles de encuadrar como destinatarios de la norma y, en consecuencia, ser considerados como sujetos obligados en materia



de fiscalización electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 3, numeral 1, inciso e) del RF.

Organismos internacionales

Uno de los elementos que se ha consolidado como parte esencial para la democratización y legitimización de las elecciones a nivel mundial es la observación de las distintas etapas de un proceso electoral.

La integración de misiones internacionales de observación electoral permite a los representantes de las instituciones invitadas, conocer y entender la forma en que se llevan a la práctica los instrumentos y procedimientos electorales dispuestos en la legislación electoral.

Como práctica general, estas misiones son coordinadas por instituciones internacionales promotoras de la democracia y se integran por representantes de organismos electorales a invitación de la autoridad electoral del país que lleva a cabo las elecciones.

Así pues, los OI tuvieron la oportunidad de participar en la convocatoria creada con motivo de la creación del PAAT, en lo relacionado a los proyectos que conformaron el “Componente 2” para ello se convino que el IIDH invitara a los OI, con reconocimiento continental, que habían trabajado temas de democracia electoral; priorizando a aquellos organismos que hubieran publicado estudios o investigaciones donde se haya referenciado al sistema electoral mexicano, especialmente en los aspectos de administración de elecciones y que en tiempos recientes hubieran desarrollado acciones de vinculación institucional con las autoridades electorales nacionales; por lo que, se les pidió presentaran una propuesta de actividades de sus respectivas misiones de acompañamiento técnico internacional, con las siguientes características:

- Aspectos de la administración electoral que serían sujetos de su acompañamiento.
- Integración de sus respectivas misiones, las cuales deberían estar conformadas por expertos electorales con prestigio internacional.
- Fechas probables para la realización de las visitas, y
- Sus requerimientos logísticos y financieros.



De lo anterior, se advierte que los OI participaron con misiones durante el ejercicio 2018, dado que se lanzó una convocatoria específica con la creación del PAAT mediante su “Componente 2”; sin que se estipulara la forma en la que estos rendirían cuentas, ni que la UTF sería la autoridad encargada de fiscalizar sus informes y determinar efectos. Es decir, no se estableció un procedimiento concreto a través del cual se informará el monto, conceptos de ingresos y erogaciones acontecidas con el propósito de que dichos conceptos, en su caso, fuesen revisados a fin de establecer su debida comprobación.

Resulta importante también señalar que, los OI no se pueden equiparar jurídicamente a las OSC ni a las IES, en el sentido en el que no están constituidos legalmente de acuerdo a las leyes mexicanas; sino que, mantienen su calidad de entidades extranjeras por la CPEUM.

Ello cobra importancia porque la UTF sólo tiene entre sus atribuciones, la fiscalización a los sujetos obligados, entendiéndose por sujetos obligados a: los aspirantes a candidaturas independientes, precandidaturas, candidaturas, candidaturas independientes, candidaturas comunes, frentes, coaliciones, partidos políticos nacionales, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos locales, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones de ciudadanos con el interés de constituirse como partidos políticos nacionales y organizaciones de observadores electorales.

Lo anterior es relevante, considerando que el artículo 217 de la LGIPE, en concordancia con el artículo 34 constitucional prevé que **es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores**^[1] de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales, quienes para ejercerlo deberán de presentar la solicitud de acreditación para tales efectos; y así, podrán fungir como observadores electorales siempre y cuando la hayan presentado oportunamente. Dicha solicitud podrá ser presentada individualmente o a través de la organización de observadores a la que pertenezca.^[2] Se destaca, que eventualmente las organizaciones de observadores deberán ser objeto de acreditación ante la autoridad electoral, debiendo acreditar los requisitos básicos previstos en la normativa, en el sentido de que, quienes pretendan conformarse como organizaciones de ciudadanos, deberán de cumplir, entre otras cualidades,

¹ **LGIPE**. Artículo 3, numeral 1, inciso c); y 8, párrafo 2: “Es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta Ley.”

² **Reglamento de Elecciones**. Art. 188, numeral 2. *Diario Oficial de la Federación*, actualizado el 1 de junio de 2022



con el ser **ciudadano mexicano** en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.^[3]

En contraste, los Organismos Internacionales se pueden definir como “*asociaciones voluntarias creadas a través de acuerdos entre diferentes estados con el fin de gestionar intereses colectivos*”.^[4] En ese sentido, aun cuando realicen misiones denominadas “de observación electoral”, no se pueden constituir de facto, como OOE, ya que deben cumplir con las características y pasos antes relatados, de conformidad con lo estipulado en las normas mexicanas antes expuestas.

III. Conclusiones

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

1. Que existe indefinición en la norma respecto de las atribuciones con las que cuenta el Consejo General del INE y, por lo tanto, la Comisión de Fiscalización, junto con la UTF, sobre la competencia para fiscalizar a las instituciones de educación superior y a los organismos internacionales, por su participación en las convocatorias para realizar actividades de análisis e investigación inherentes a la observación electoral de los proyectos dirigidos específicamente para dichas instituciones en los procesos electorales 2017-2018 y 2020-2021; así como en los futuros ejercicios. Por tanto, en estricto sentido técnico, no puede llevarse a cabo procesos de fiscalización ajenos a los expresamente reconocidos y mandatados en la legislación.
2. Que la Unidad Técnica de Fiscalización deberá realizar una consulta a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de determinar la autoridad que, en su caso, deberá fiscalizar a las instituciones de educación superior y/o a los organismos internacionales, por su participación en los procesos electorales federales, mediante la realización de actividades de análisis e investigación en apoyo a la observación electoral y misiones electorales, respectivamente.

³ **LGIPE**. Artículo 217, numeral 1, inciso d) en el que se estipula que “solo se otorgará la acreditación a quién cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos [...]

En ese sentido, es importante señalar que quienes no ostenten tal condición no podrán participar como observadores electorales en lo individual o como parte de una Organización de Observadores Electorales; por lo que, es evidente que, en este contexto, los Organismos Internacionales, si bien pueden realizar “Misiones de observación” no pueden acreditarse bajo la figura que nos ocupa.

⁴ **Velazco, M.** 2022. Disponible en <https://definicion.de/organismo-internacional/>



CF/007/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

3. Que derivado de la respuesta de la Sala Superior del órgano electoral, este Instituto estará en condiciones de definir las acciones procedentes, para los subsecuentes procesos y, en su caso, definirá si resultan procedentes las acciones correctivas propuestas por el Órgano Interno de Control del INE.

SEGUNDO. Notifíquese electrónicamente a la persona Titular del Órgano Interno de Control.

TERCERO. Notifíquese electrónicamente a la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Notifíquese a la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral.

QUINTO. Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta del INE y en el portal de Internet.

SEXTO. El contenido del presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Primera Sesión Extraordinaria Urgente de la Comisión de Fiscalización celebrada el 3 de abril de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona, Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordan, así como por el Presidente de la Comisión de Fiscalización, el Mtro. Jaime Rivera Velázquez.

Mtro. Jaime Rivera Velázquez.
**Presidente de la Comisión de
Fiscalización**

Jacqueline Vargas Arellanes
**Secretaria Técnica de la Comisión de
Fiscalización**