



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

INE/CG436/2018

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN INSTAURADO EN CONTRA DE LA C. MARGARITA ESTER ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO, CANDIDATA AL CARGO DE PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO 2017-2018, IDENTIFICADO CON LA CLAVE ALFANUMÉRICA INE/P-COF-UTF/63/2018

Ciudad de México, 4 de mayo de dos mil dieciocho.

VISTO para resolver el expediente **INE/P-COF-UTF/63/2018** integrado por hechos que se consideran constituyen infracciones a la normatividad electoral en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes al cargo de Presidente de la República, correspondiente al Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018.

ANTECEDENTES

I. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso en contra de la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo. El veintiocho de marzo de dos mil dieciocho, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución INE/CG275/2018 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Ingresos y Gastos para el Desarrollo de las Actividades para la Obtención de Apoyo Ciudadano de las y los Aspirantes al Cargo de Presidente de la República Mexicana, correspondiente al Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018, en cuyo Resolutivo **TRIGÉSIMO** en relación con el considerando **33.18, inciso j)**, conclusión **1**, se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra de la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo con la finalidad de que la autoridad tenga mayores elementos en cuanto al origen de los recursos y su correcta aplicación. (Fojas 01 a 08 del expediente).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

A continuación, se transcribe la parte conducente:

“j) Procedimiento Oficioso: conclusión 1

En el capítulo de conclusiones finales de la revisión de los informes visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció en la conclusión final 1 lo siguiente:

I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA OBSERVACIÓN REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Ingresos por autofinanciamiento

El sujeto obligado omitió presentar la descripción detallada de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, respecto de eventos y actividades en la que se recaudó u obtuvo ingreso. Lo anterior, se detalla en el cuadro siguiente:

Referencia contable	Concepto	Monto
PI-N-05/11-17	Ingreso por evento conversatorio	\$800,000.00
PI-N-07/12-17	Ingreso por evento conversatorio	60,000.00
PI-N-09/12-17	Ingreso por evento conversatorio Puebla	190,000.00
PI-N-19/02-18	Ingreso por evento conversatorio Nuevo León	745,000.00
Total		\$1,795,000.00

Adicionalmente, se observó que no fue adjuntado el “control de eventos por autofinanciamiento”; asimismo, el sujeto obligado omitió notificar a la Comisión de Fiscalización sobre la celebración de los eventos desarrollados durante la obtención de su apoyo ciudadano.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

-Descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de los eventos o actividades en los que se recaudó u obtuvo ingresos



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

-Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96, numeral 1, 103, numeral 1, inciso c), 104, y 111, numerales 2 y 3, 112, 114 y 121 del RF.

“Observación 4.- Ingresos por autofinanciamiento

En este punto se solicita se presente descripción detallada de circunstancia de modo, tiempo y lugar, respecto de los siguientes eventos:

*(El sujeto obligado anexó un cuadro que detalla las pólizas observadas).
Anexo B del Dictamen Consolidado.*

*A continuación, se presenta la descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de los eventos o actividades en los que se recaudó u obtuvo ingresos, no obstante, de que las pólizas PI-N-09/12-17 y PI-N-19/02-18 SI CONTABAN CON LOS FORMATOS Formato 66 CE-AUTO, respectivos, se adjuntan pólizas para prona referencia (**Anexo 9 del Dictamen Consolidado**).*

*Es importante mencionar que los eventos con referencia contable PI-N-05/11-17 y PI-N-07-12-17 se trata del mismo evento, misma que ya tienen registrado el Formato 66 CE-AUTO (**Anexo 10 del Dictamen Consolidado**).*

*(El sujeto obligado anexo un cuadro en el cual se detallan las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los eventos por autofinanciamiento). **Anexo B del Dictamen Consolidado**.*

Respecto del señalamiento de la omisión de notificar a la comisión de fiscalización sobre la celebración de los eventos desarrollados, se informa que a través del SIF en el módulo de Agenda de Eventos se dio aviso con antelación de los citados eventos, no obstante, no estar obligados, por no tratarse de un espectáculo, evento cultural o conferencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11, numeral 2, del RF. A continuación, se presenta la evidencia de lo anterior, de la pantalla en el SIF que muestra el identificador 10,26 y 68 de cada uno de los eventos.”

La respuesta del sujeto obligado fue aclarada, al presentar en el SIF el control de eventos por autofinanciamiento en el formato CE-AUTO, “Control de eventos por autofinanciamiento”, el cual contiene la totalidad de los eventos, montos, gastos e ingresos generados, asimismo, fue localizada descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada uno de los eventos, y por último, en cuanto a la omisión de notificar a la Comisión de Fiscalización sobre la celebración de los eventos, es conveniente aclarar que



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

de la verificación a las agendas presentadas en el SIF, el sujeto obligado dio aviso sobre estos.

No obstante lo anterior, al tratarse de eventos “conversatorios” que fueron clasificados por el sujeto obligado como autofinanciamientos, se observó que el concepto “conversatorio” no es considerado por el RF como actividades de autofinanciamiento; asimismo, no presentó los elementos de convicción respecto de la veracidad de los eventos, mediante las cuales esta autoridad pudiera identificar la razón de éstos, por lo tanto, se propone que se dé inicio a un procedimiento oficioso, con la finalidad de constatar que el sujeto obligado se haya apegado a lo dispuesto por la normativa.

Por lo anterior, este Consejo General considera ha lugar el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de identificar el origen real de la totalidad de las aportaciones realizadas durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano de la otrora aspirante a la presidencia de la república Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.”

II. Acuerdo de inicio del procedimiento oficioso. El cinco de abril de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, así como asignarle el número de expediente **INE/P-COF-UTF/63/2018**, así como publicar el acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados de este Instituto. (Foja 09 del expediente).

III. Publicación en estrados del acuerdo de inicio.

a) El cinco de abril de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización fijó en los estrados del Instituto durante setenta y dos horas, el acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la respectiva cédula de conocimiento (Fojas 10 y 11 del expediente).

a) El diez de abril de dos mil dieciocho, se retiraron del lugar que ocupan en este Instituto los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización, el citado acuerdo de inicio y la cédula de conocimiento; asimismo, mediante razones de publicación y retiro se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente en los estrados de este Instituto (Foja 12 del expediente).

IV. Aviso de inicio del procedimiento oficioso al Secretario del Consejo General. El cinco de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/25749/2018, la Unidad Técnica de Fiscalización informó al



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Secretario del Consejo General de este Instituto, el inicio del procedimiento de mérito (Foja 13 del expediente).

V. Notificación de inicio del procedimiento oficioso a la Comisión de Fiscalización. El cinco de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio número INE/UTF/DRN/25750/2018 se notificó al Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, el inicio del procedimiento de mérito. (Foja 14 del expediente).

VI. Notificación de inicio del procedimiento oficioso y emplazamiento a la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

a) El veinte de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/26543/2018, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó a la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, el inicio del procedimiento oficioso de mérito. (Fojas 223 a 224 del expediente).

b) Mediante escrito recibido en la Unidad Técnica de Fiscalización el día veintiséis de abril de dos mil dieciocho, la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo dio contestación al emplazamiento señalado, que en términos del artículo 42, numeral 1, fracción II, inciso e) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en la parte conducente señala (Fojas 228 a 233 del expediente):

"MANIFESTACIONES

Las violaciones que se señalan en el oficio referido, por un lado, se refieren a actividades de autofinanciamiento, pero por otro lado se refiere a la prohibición de los aspirantes y Candidatos Independientes de recibir aportaciones. En ese sentido, se reitera que las actividades denominadas "conversatorios" se llevaron a cabo en el marco de las actividades de autofinanciamiento, permitidas por el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, esta UTF señala que los eventos denominados "conversatorios" son un concepto que no es uno de los considerados expresamente por el Reglamento de Fiscalización como actividades de autofinanciamiento. Sin embargo, lo anterior resulta impreciso de la lectura del artículo 111, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, mismo que regula las actividades de financiamientos y que esta autoridad transcribió en el oficio dirigido a mi representada. Para mayor claridad, se transcribe el numeral citado:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Reglamento de Fiscalización
Artículo 111.

Del autofinanciamiento

1. **El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.**

Como es posible apreciar, los supuestos establecidos en el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización **no son numerus clausus**. Por el contrario, el mismo reglamento, atendiendo a la gran variedad de eventos posibles que podrían concretarse para obtener autofinanciamiento, expresamente señala la posibilidad de registrar ingresos por otras actividades además de las concretamente señaladas en el numeral, siempre que sean similares a éstas. En este sentido, resulta imperante hacer énfasis en una diferencia fundamental entre las actividades de autofinanciamiento y las aportaciones de simpatizantes, que puede desprenderse de una interpretación sistemática de la regulación aplicable en materia de fiscalización. Así, las primeras se distinguen de las segundas por el elemento futuro de realización incierta consistente en que se obtenga una ganancia con la realización de la actividad, lo cual dependerá de la capacidad logística y de planeación de la actividad.

La anterior distinción resulta evidente al analizar cada una de las actividades mencionadas en el numeral citado, todas ellas implican un costo o gasto fijo para la realización de la actividad, que puede resultar en que dicha actividad presente más gastos que ingresos, y por lo tanto pérdidas. Situación que a todas luces no acontece al tratarse de aportaciones de simpatizantes, mismas que siempre resultarán en ingresos para el beneficiado. Sirve de apoyo de esta fundamental distinción lo establecido en el artículo 112, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización que establece:

Artículo 112.

Control de los ingresos por autofinanciamiento.

1. Los ingresos por autofinanciamiento que reciban los sujetos obligados, estarán registrados en un control por cada evento, que deberá precisar la naturaleza, la fecha en que se realice, así como contener número consecutivo, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, modo de pago, importe total de los ingresos brutos obtenidos, importe desglosado de los gastos, ingreso neto **y, en su caso, la pérdida**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

obtenida y nombre y firma del responsable por cada evento. Este control formará parte del sustento documental del registro del ingreso del evento.

En la especie, las actividades reportadas como conversatorios, efectivamente implicaban un gasto fijo y anterior a su realización. Esta UTF podrá verificar lo anterior al apreciar los gastos reportados que se presentaron a través del Sistema Integral de Fiscalización ("SIF"), así como la evidencia de la producción de las actividades en cuestión, teniendo que vender un número mínimo de boletos para alcanzar a cubrir los costos de la actividad. De forma tal que, la obtención de un ingreso neto por concepto de la actividad reportada resultaba en un hecho futuro de realización incierta. De la misma forma que el resto de las actividades concretamente señaladas en el artículo 111, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Ahora bien, tomando la flexibilidad con la que el Reglamento de Fiscalización permite llevar las actividades de autofinanciamiento de mi representada, se reportó como conversatorio. Lo anterior, por la naturaleza de la actividad que se llevó a cabo, que se distingue accesoriamente de las actividades concretamente mencionadas como actividades de autofinanciamiento en el Reglamento de Fiscalización. Se reitera que se distingue de aquellas actividades de forma accesorias, puesto que, en la característica esencial, un ingreso neto futuro e incierto, la actividad de conversatorio es idéntica a ellas.

De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra "conversatorio" se refiere a una reunión concertada para tratar un tema. En este sentido, un conversatorio se puede entender como una reunión concertada en la que los asistentes son personas versadas en alguna materia o cuyos intereses les son comunes, siempre existiendo un fin comunicativo y de intercambio de ideas entre los asistentes.

Como es posible apreciar de la información proporcionada al Instituto Nacional Electoral, a través del Sistema Integral de Fiscalización ("SIF"), se evidencia que el formato de las actividades realizadas consistía en la utilización de mesas redondas que permitía y fomentaba el intercambio de ideas entre los asistentes. La temática principal de los conversatorios, consistió principalmente en dialogar respecto al libro de mi representada titulado "ES LA HORA DE MÉXICO". Por lo tanto, los asistentes al evento pagaron un boleto para asistir a los conversatorios y poder tener la oportunidad de no sólo poder escuchar las reflexiones de mi representada respecto a su libro, sino que además de dialogar con diversas personas con las que tendrían intereses en común, sobre distintos temas; además de poder consumir alimentos de excelente calidad.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Asimismo, y como se aprecia de la información proporcionada a esta UTF, como sucede con la venta de cualquier bien, tal como un boleto para un evento como un conservatorio, en algunos casos se dio la situación de que una persona compró, además de su boleto, el boleto de unos cuantos asistentes más. Respecto a esta situación, cabe señalar que no existe prohibición a los ciudadanos de poder "invitar" algún bien, o en este caso, un boleto para asistir a un conservatorio, a otra persona. Lo anterior, máxime cuando este tipo de eventos se enriquecen en mayor medida con la asistencia de un mayor número de personas puesto que existe un mayor flujo de ideas y reflexiones entre los participantes.

Por lo tanto, una persona que compra un boleto para la asistencia a este evento, para entregárselo a otro ciudadano, recibe un valor agregado consistente en enriquecer la dinámica y formato del conservatorio mismo al que asistirá. Lo anterior, además del beneficio que le produzca invitar un bien de esta índole a alguna persona que estima.

Por todo lo anterior, se reitera que las actividades de conservatorios, como actividades de autofinanciamiento, estuvieron completamente apegadas a derecho. Si bien es cierto que la actividad de conservatorio no se encuentra expresamente señalada en el artículo 111, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, también es cierto que el mismo artículo permite la realización de éstos por ser de naturaleza similar a los mencionados. Asimismo, por las razones anteriormente señaladas, resultaría arbitrario e ilegal, considerar las actividades de conservatorios como aportaciones o donativos de personas no identificadas.

Así, de las disposiciones en materia de fiscalización citadas por esta UTF en el oficio INE/UTF/DRN/26543/2018, únicamente resultan aplicables los artículos 96, numeral 1; 111, numerales 1, 3 y 4,1 y; 112, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Disposiciones que se cumplieron a cabalidad y que para facilitar la función investigadora de esta H. Unidad, se adjunta toda la información y evidencias presentadas a este Instituto Nacional Electoral en su momento a través del SIF.

Finalmente, al no existir violación alguna a la normatividad electoral en materia de fiscalización, se solicita a esta UTF que declare el sobreseimiento del presente procedimiento, o en su caso, declare INEXISTENTES las presuntas infracciones por las cuáles se ordenó el inicio de este procedimiento oficioso.

PRUEBAS

Probanzas que relaciono con todas y cada una de las consideraciones jurídicas y argumentos planteados en el cuerpo de este escrito:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

I.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES en todo lo que favorezca a mis pretensiones.

Medios de convicción que solicito sean admitidos para su desahogo por no ser contrarios ni a la moral ni al derecho y que por su propia y especial naturaleza no ameritan diligencias accesorias.

II.- PRESUNCIONAL LEGAL y HUMANA en todo lo que le favorezca a mi representada.

III.- DOCUMENTAL PRIVADA consistente en toda la documentación y evidencias de las actividades de autofinanciamiento, consistente en los conversatorios, que en su momento se presentó a este H. Instituto Nacional Electoral a través del SIF.

Por lo antes expuesto, atentamente le solicito:

PRIMERO. - Se tenga por presentado este escrito de comparecencia en tiempo y forma, dándole el trámite que le corresponde en derecho.

SEGUNDO. - Me tengan autorizadas a las personas mencionadas para efectos de oír y recibir notificaciones y documentos en el presente procedimiento.

TERCERO. - Se declare el sobreseimiento del presente procedimiento o en su caso, se declaren inexistentes las supuestas violaciones que dieron origen al presente procedimiento oficioso.

Protesto lo necesario:

..."

VII. Solicitud de información y documentación a la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros.

a) El seis de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio número INE/UTF/DRN/239/2018, se solicitó información o documentación relacionada con la conclusión 1 del Dictamen Consolidado correspondiente, para allegarse de mayores elementos que permitieran esclarecer los hechos objeto del procedimiento oficioso de mérito. (Fojas 15 y 16 del expediente).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

b) El trece de abril de dos mil dieciocho, la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros, mediante oficio INE/UTF/DA/1565/18 dio contestación a la solicitud de información, adjuntando un disco compacto con la documentación anexa correspondiente. (Fojas 17 a 220 del expediente).

VIII. Notificación de Alegatos a la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Candidata Independiente a Presidenta de la República Mexicana.

a) Mediante oficio INE/UTF/DRN/27193/2018 de fecha 25 de abril de dos mil dieciocho, notificado el 26 de abril del año en curso, se hizo del conocimiento de la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Candidata Independiente a Presidenta de la República Mexicana, su derecho a formular alegatos en el procedimiento de mérito dentro del término de Ley. (Fojas 237 a 239 del expediente).

b) Mediante escrito de fecha veintinueve de abril de dos mil dieciocho, recibido el treinta del mismo mes y año en curso, se tuvo formulando alegatos a la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo. (Fojas 240 a 260 del expediente).

A continuación, se transcribe la parte conducente:

"ALEGATOS

Tal y como se desprende del oficio referido, a todas luces se está violando en perjuicio de mi representada, su derecho fundamental de tutela judicial efectiva, pues el oficio referido (i) vulnera el principio de presunción de inocencia, y (iii) viola los principios de seguridad y certeza jurídica.

Previo a evidenciar dichas violaciones, es importante destacar que el párrafo segundo del artículo 17 de la CPEUM señala lo siguiente:

Artículo 17. (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Esta disposición constitucional establece el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual ha sido interpretado por la Primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia la./J. 42/2007 como aquel "derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

*acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a **defenderse de ella**, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten **ciertas formalidades**, se decida sobre la pretensión o **la defensa** y, en su caso, se ejecute esa decisión".¹*

*Asimismo, debe recordarse que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el artículo 1o. de la Constitución de la República, impone **a todas las autoridades** las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva ha maximizado sus alcances respecto de la concepción tradicional.*

Así, en esta nueva interpretación se concibe como un derecho dúctil que tiende a garantizar el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas, por lo que, en congruencia con el principio de progresividad, la protección a éste derecho debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional, como lo son los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o cualquier procedimiento que tutele los derechos de una persona, inclusive a aquellos en los que no se suscite una controversia. Al respecto resultan ilustrativos los siguientes precedentes:

ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES.² *En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto "justicia" se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. **No obstante, esta visión restringe la aplicación del urincinio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 12. párrafo tercero, de la propia Norma Suprema. pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en***



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.

SUBGARANTÍAS DE PRONTITUD, EFICACIA Y EXPEDITEZ CONTENIDAS EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO SON PRIVATIVAS DEL ÁMBITO JUDICIAL, SINO QUE SU DIMENSIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPRENDE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO SEGUIDOS ANTE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO.³

El artículo 12., tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En tales condiciones, debe estimarse que la observancia de las subgarantías de prontitud, eficacia y expeditéz contenidas en el segundo párrafo del artículo 17 de la Carta Magna, no sólo resulta atribuible a las autoridades que ejerzan actos materialmente jurisdiccionales, sino que debe expandirse a todas las manifestaciones del poder público, como son los procedimientos administrativos no contenciosos seguidos ante las dependencias del Poder Ejecutivo. Ello es así, pues la eficacia de la autoridad administrativa presupone no sólo una sujeción irrestricta a los procedimientos señalados en la ley y los Reglamentos, sino también que su proceder no puede ser ajeno a la tutela del derecho de acceso a la jurisdicción en las vertientes señaladas, lo que, además, implica en un correcto ejercicio de la función pública, la adopción de medidas, actuaciones y decisiones eficaces, ágiles y respetuosas de los derechos de los administrados, razones por las que las citadas subgarantías de prontitud, eficacia y expeditéz no pueden ser privativas del ámbito judicial, sino que comprenden la producción de los actos administrativos.

De esta forma, en atención al principio de progresividad, resulta válido concluir que **todas las autoridades -jurisdiccionales y no jurisdiccionales- tienen la obligación de garantizar, de forma extensiva, el derecho a una tutela judicial efectiva.** En ese sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el "Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana":

349. Por otra parte, la Corte ha señalado que el derecho a las garantías judiciales, consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, se refiere



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

*al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por **cualquier autoridad pública, sea administrativa** legislativa o judicial, que pueda afectarlos. Así, en su jurisprudencia constante, la Corte ha reiterado que "si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto". Más bien, el "elenco de garantías mínimas del debido proceso legal" se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Es decir, **"cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso. sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional. debe respetar el debido proceso legal"**.*

Es así que esta autoridad administrativa que ha conocido del procedimiento administrativo sancionador de mérito, estaba obligada a observar y adoptar las medidas tendentes a respetar los derechos fundamentales de mi representada y, en especial, el derecho a una tutela judicial efectiva; por el contrario, al desconocerlos, provocó afectaciones a la esfera jurídica de mi representada, como se detallará a continuación:

i. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

En primer lugar, es importante señalar que, de una concatenación entre la conclusión 3.4.18 C1, del Informe y conclusiones de la revisión del Dictamen Consolidado de mi representada, el oficio INE/UTF/DRN/26543/2018 y el INE/UTF/DRN/27193/2018; es posible advertir una violación al derecho fundamental de a mi representada de respetar el principio de presunción de inocencia puesto. Es así ya que esta H. Autoridad Electoral, en la etapa de investigación, se encuentra prejuzgando y pronunciándose anticipadamente respecto del fondo del procedimiento. Se sostiene lo anterior puesto que en el oficio de emplazamiento para presentar estos alegatos, estableció:

... en la etapa procesal actual y con base en el análisis efectuado a las constancias que obran en autos, esta autoridad estima necesario que la incoada manifieste lo que considere pertinente en relación con la inadecuada clasificación en que incurrió al reporta cuatro "eventos conversatorios" como actividades de autofinanciamiento, cuando se advierte que los mismos constituyen aportaciones de simpatizantes...

Sin embargo, de la conclusión 3.4.18 C1 y del oficio INE/UTF/DRN/26543/2018, es posible advertir que la Litis del presente procedimiento se circunscribía precisamente en determinar si los "eventos conversatorios" efectivamente podrían ser considerados como actividades de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

autofinanciamiento o no. A saber, la conclusión que originó el inicio al presente procedimiento textualmente establece:

3.4.18 C1

Esta UTF propone que se dé el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de verificar que los eventos "conversatorios" que fueron reportados por el sujeto obligado, correspondan a actividades de autofinanciamiento que establece la normativa.

Es decir, sin una debida fundamentación y motivación, esta UTF ya se encuentra pronunciándose respecto al fondo del procedimiento, sin antes permitir a mi representada manifestar, vía alegatos, lo que a su derecho convenga. Además, esta UTF no ha permitido una adecuada defensa a mi representada puesto que no ha solicitado en concreto los elementos de convicción que le serían necesarios para determinar que mi representada no cometió ilícito alguno.

Tomando en cuenta lo anterior y por tratarse de un procedimiento administrativo sancionador cuya naturaleza ha sido reconocida por nuestra Sala Superior del TEPJF Tesis XLV/2002 como una manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos,⁴ le son aplicables los principios del derecho penal así como la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) del Pleno de nuestro Tribunal Constitucional.

Por lo anterior, las actuaciones de esta UTF en contra de mi representada durante el presente procedimiento son ilegales e inconstitucionales, ya que, de conformidad con la última jurisprudencia mencionada, la carga de la prueba de la conducta imputada le correspondía a la autoridad demandada, en estricto apego al principio de presunción de inocencia:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral lo. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

En consecuencia, resulta violatorio de derechos fundamentales que esta autoridad pretenda imponer una sanción en contra de mi representada sin haber buscado tan siquiera acreditar la conducta imputada. Precisamente la carga de la prueba le correspondía a esta UTF y no la acreditó, sin embargo ya se pronunció respecto al fondo del procedimiento.

Así, resulta pertinente reiterar que, aún cuando el presente procedimiento versaba en determinar si las actividades de mi representada podrían ser consideradas como actividades de autofinanciamiento, esta UTF en ningún momento solicitó concretamente a mi representada alguna evidencia específica para acreditar que no cometió algún ilícito. Lo anterior cobra especial relevancia puesto que el inicio del presente procedimiento se originó por una apreciación subjetiva de este Instituto.

Es decir, la Conclusión 3.4.18 C1 referida hace referencia a una falta de certeza por parte de este Instituto respecto a si las actividades de mi representada pueden ser consideradas como autofinanciamiento. Por lo tanto, al tratarse de una apreciación subjetiva de este H. Instituto, lo consecuente era que solicitara la información necesaria para que, a su consideración, fuera posible generar la suficiente convicción para determinar que mi representada no cometió ilícito alguno. Sin embargo, en ningún momento lo hizo, dejando en completo estado de indefensión a mi representada.

Todo lo anterior, resulta particularmente perjudicial considerando que además no requerir la información específica que considerara necesaria, esta UTF en



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

ningún momento desarrolló con claridad las razones por las que no tenía certeza suficiente para considerar que las actividades de mi representada no podían ser consideradas como actividades de autofinanciamiento. Únicamente se limitó a citar diversos preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ("LeGIPE"), así como del Reglamento de Fiscalización, sin argumentar o motivar la aplicación de estos.

(...)

ii. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICAS, FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN Y CONGRUENCIA.

a. Violación del derecho a la seguridad jurídica.

El derecho a la seguridad jurídica, ha sido definido por la SCJN en sus jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, como aquel derecho que le es atribuible a toda persona que está sujeta a la potestad del Estado, para que tenga la certeza sobre su situación ante la ley, y para que en el caso de alguna intervención de autoridad sepa a qué atenerse. Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente tesis:

(...)

En ese sentido y como quedó expresado en los apartados que anteceden, la autoridad violó en perjuicio de mi representada, el derecho humano a la seguridad jurídica al dar por concluida la etapa de investigación del presente Procedimiento Sancionador en Materia de Fiscalización sin haber fundado y motivado debidamente el inicio y sustanciación del procedimiento puesto que no se expusieron las razones particulares por las cuáles este Instituto no contaba con la certeza suficiente para considerar que las actividades de mi representada debían ser consideradas como actividades de autofinanciamiento.

b. La sustanciación del procedimiento ha carecido de una debida fundamentación y motivación.

Se reitera, la sustanciación del presente procedimiento Sancionador en Materia de Fiscalización no ha estado debidamente fundado ni motivado, ya que la autoridad misma no expresa con exactitud los fundamentos, pruebas y razonamientos específicos y claros que la llevaron a dar origen y sustanciar el presente procedimiento sancionador; lo cual deja a mi representada en estado de indefensión, ya que no le permite tener certeza del acto de la autoridad administrativa y de su especial situación frente a éste. En este sentido, es importante tener en cuenta lo que establece el artículo 29, numeral 1, fracción IV y VII del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

...

c. Las actividades de "conversatorios" se encuentran reguladas como actividades de autofinanciamiento.

Ahora, resulta pertinente hacer referencia a la contestación de mi representada al oficio INE/UTF/DRN/26543/2018, puesto que fue ahí donde expuso las razones por las cuáles se acredita que los "conversatorios" se encuentran regulados como actividades de autofinanciamiento. Cabe aclarar, que aun con esta contestación, la UTF no solicitó requerimientos de información específicos, revirtiendo la carga de la prueba a mi representada, en una flagrante violación a los principios de derecho penal señalados.

Ahora, se procede a reiterar las consideraciones y argumentos que acreditan que las actividades de "conversatorios" de mi representada son actividades de autofinanciamiento.

En efecto, esta UTF señala que los eventos denominados "conversatorios" son un concepto que no es uno de los considerados expresamente por el Reglamento de Fiscalización como actividades de autofinanciamiento. Sin embargo, lo anterior resulta equivocado de la lectura del artículo 111, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, mismo que regula las actividades de financiamientos y que esta autoridad transcribió en el oficio dirigido a mi representada. Para mayor claridad, se transcribe el numeral citado:

...

*Como es posible apreciar, los supuestos establecidos en el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización **no son numerus clausus**. Por el contrario, el mismo reglamento, atendiendo a la gran variedad de eventos posibles que podrían concretarse para obtener autofinanciamiento, expresamente señala la posibilidad de registrar ingresos por otras actividades además de las concretamente señaladas en el numeral, siempre que sean similares a éstas.*

...

En la especie, las actividades reportadas como conversatorios, efectivamente implicaban un gasto fijo anterior a su realización y al momento de recibir ingresos brutos. Esta UTF podrá verificar lo anterior al apreciar los gastos reportados que se presentaron a través del Sistema Integral de Fiscalización ("SIF"), así como la evidencia de la producción de las actividades en cuestión, teniendo que vender un



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

número mínimo de boletos para alcanzar a cubrir los costos de la actividad. De forma tal que, la obtención de un ingreso neto por concepto de la actividad reportada resultaba en un hecho futuro de realización incierta; de la misma forma que el resto de las actividades concretamente señaladas en el artículo 111, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Ahora bien, aprovechando la flexibilidad con la que el Reglamento de Fiscalización permite llevar las actividades de autofinanciamiento de mi representada, se reportó como conversatorio. Lo anterior, por la naturaleza de la actividad que se llevó a cabo, que se distingue accesoriamente de las actividades concretamente mencionadas como actividades de autofinanciamiento en el Reglamento de Fiscalización. Se reitera que se distingue de aquellas actividades de forma accesoria, puesto que, en la característica esencial, un ingreso neto futuro e incierto, la actividad de conversatorio es idéntica a las demás.

De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra "conversatorio" se refiere a una reunión concertada para tratar un tema. En este sentido, un conversatorio se puede entender como una reunión concertada en la que los asistentes son personas versadas en alguna materia o cuyos intereses les son comunes, siempre existiendo un fin comunicativo y de intercambio de ideas entre los asistentes.

Como es posible apreciar de la información proporcionada al Instituto Nacional Electoral, a través del SIF, se evidencia que el formato de las actividades realizadas consistía en la utilización de mesas redondas que permitía y fomentaba el intercambio de ideas entre los asistentes. La temática principal de los conversatorios, consistió principalmente en dialogar respecto al libro de mi representada titulado "ES LA HORA DE MÉXICO". Por lo tanto, los asistentes al evento pagaron un boleto para asistir a los conversatorios y poder tener la oportunidad de no sólo poder escuchar las reflexiones de mi representada respecto a su libro, sino que además podrían dialogar con diversas personas con las que tendrían intereses en común, sobre distintos temas; asimismo podrían consumir alimentos de excelente calidad.

Como se aprecia de la información proporcionada a esta UTF, como sucede con la venta de cualquier bien, tal como un boleto para un evento como un conservatorio, en algunos casos se dio la situación de que una persona compró, además de su boleto, el boleto de unos cuantos asistentes más. Respecto a esta situación, cabe señalar que no existe prohibición a los ciudadanos de poder "invitar" algún bien, o en este caso, un boleto para asistir a un conservatorio, a otra persona, de la misma forma que tampoco está prohibido "invitar" a otros



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

ciudadanos el boleto a un espectáculo. Lo anterior, máxime cuando este tipo de eventos se enriquecen en mayor medida con la asistencia de un mayor número de personas puesto que existe un mayor flujo de ideas y reflexiones entre los participantes.

Por lo tanto, una persona que compra un boleto para la asistencia a este evento, para entregárselo a otro ciudadano, recibe un valor agregado consistente en enriquecer la dinámica y formato del conservatorio mismo al que asistirá. Lo anterior, además del beneficio personal/sentimental que le produzca invitar un bien de esta índole a alguna persona que estima.

Por todo lo anterior, se reitera que las actividades de conversatorios, como actividades de autofinanciamiento, estuvieron completamente apegadas a derecho. Si bien es cierto que la actividad de conservatorio no se encuentra expresamente señalada en el artículo 111, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, también es cierto que el mismo artículo permite la realización de éstos por ser de naturaleza similar a los mencionados.

Así, de las disposiciones en materia de fiscalización citadas por esta UTF en el oficio INE/UTF/DRN/26543/2018, únicamente resultan aplicables los artículos 96, numeral 1; 111, numerales 1, 3 y 4,⁸ y; 112, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Por las razones anteriormente señaladas, resultaría arbitrario e ilegal, considerar las actividades de conversatorios como aportaciones o donativos de personas no identificadas.

Por todo lo anterior, se reitera que las actividades de conversatorios, como actividades de autofinanciamiento, estuvieron completamente apegadas a derecho. Si bien es cierto que la actividad de conservatorio no se encuentra expresamente señalada en el artículo 111, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, también es cierto que el mismo artículo permite la realización de éstos por ser de naturaleza similar a los mencionados.

Así, de las disposiciones en materia de fiscalización citadas por esta UTF en el oficio INE/UTF/DRN/26543/2018, únicamente resultan aplicables los artículos 96, numeral 1; 111, numerales 1, 3 y 4,⁸ y; 112, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Por las razones anteriormente señaladas, resultaría arbitrario e ilegal, considerar las actividades de conversatorios como aportaciones o donativos de personas no identificadas.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Es así como, de todo lo expresado en el presente escrito de alegatos se derivan las siguientes conclusiones:

- *La autoridad violó en perjuicio de mi representada, el derecho a una tutela judicial efectiva en relación con el principio de legalidad, al desconocer los derechos de seguridad y certeza jurídicas, y los principios de fundamentación, motivación y congruencia que debe guardar toda resolución.*
- *La autoridad, no garantizó el derecho de mi representada a un debido proceso. Es así, porque sin especificar las razones o circunstancias especiales por las cuáles considera que mi representada incurrió en una violación a la normativa electoral, se pronunció respecto al fondo del procedimiento durante la etapa de investigación, anterior a la presentación de los alegatos.*
- *La autoridad desconoció el principio de presunción de inocencia a favor de mi representada pues no ha requerido a mi representada información específica que pueda servirle, según su apreciación, para acreditar que las actividades de mi representada son efectivamente actividades de autofinanciamiento.*
- *Si la autoridad considera que los "conversatorios" no son considerados como actividades de autofinanciamiento porque dicha actividad no se encuentra expresamente señalada en el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización, estaría actuando de forma arbitraria en perjuicio de mi representada.*
- *Por ello, respetuosamente solicito a esta H. autoridad que, al no existir violación alguna a la normatividad electoral en materia de fiscalización, declare **INEXISTENTES** las presuntas infracciones por las cuáles se ordenó el inicio de este procedimiento oficioso.*

(...)"

IX. Cierre de instrucción. El dos de mayo de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento oficioso de mérito y ordenó formular el Proyecto de Resolución correspondiente. (Foja 261 del expediente).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

X. Acuerdo de Escisión. El dos de mayo de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó escindir del presente procedimiento la parte correspondiente al evento celebrado en la Ciudad de Nuevo León el día 13 de febrero de 2018, para efectos de investigar el origen de los recursos obtenidos. (Foja 262 del expediente).

XI. Sesión de la Comisión de Fiscalización, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En virtud de lo anterior, se procedió a formular el Proyecto de Resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la décimo segunda sesión extraordinaria iniciada el dos de mayo y concluida el tres de mayo de dos mil dieciocho, ordenándose un engrose en los términos siguientes:

- a) Fortalecer la motivación relativa a porqué únicamente los ingresos obtenidos con anterioridad o, incluso el día del evento, serán considerados como ingresos por autofinanciamiento.
- b) Motivar porqué los preceptos legales enunciados en el proyecto como reglas de fiscalización aplicables a los aspirantes se deben observar al autofinanciamiento.
- c) El Considerando Cuarto de proyecto deberá ubicarse como resolutivo segundo con los incisos a) hasta la letra e) y deberá agregarse motivación que sustente los requisitos que deben observar los sujetos regulados, para que los ingresos vía autofinanciamiento por actividades como conversatorios y similares cumplan con las reglas en materia de financiamiento y fiscalización. Asimismo, deberá adicionarse un inciso f) en el que se indique que la personas físicas que acudan a los conversatorios deberán atenerse a los límites individuales establecidos en el artículo 56, numeral 2, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos.
- d) Indicar que los sujetos obligados que reciban en efectivo recursos por un monto inferior a 90 UMAS, deberán acompañar la credencial para votar con fotografía de la persona que proporciona el recurso.

En virtud de que se desahogaron todas las diligencias necesarias dentro del procedimiento oficioso en que se actúa, se procede a determinar lo conducente.



CONSIDERANDO

1. Competencia. Con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c), k), o); 428, numeral 1, inciso g); así como tercero transitorio, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como, 5, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es competente para tramitar, sustanciar y formular el presente Proyecto de Resolución.

Precisado lo anterior, y con base en el artículo 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, 5, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización es competente para conocer el presente Proyecto de Resolución y, en su momento, someterlo a consideración de este Consejo General.

En este sentido, de acuerdo a lo previsto en los artículos 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j) y k) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General es competente para emitir la presente Resolución y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Estudio de Fondo. Que al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver, se desprende que el fondo del procedimiento oficioso que nos ocupa, consiste en determinar si la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, otrora aspirante a candidata independiente al cargo de Presidenta de la República Mexicana durante el Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018, durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano realizó eventos a fin de obtener ingresos de origen privado y, en su caso, si la clasificación de dichas operaciones contables fueron registradas correctamente tomando en consideración la naturaleza de las actividades de financiamiento realizadas, esto es, si al reportar en el Sistema Integral de Fiscalización diversos eventos denominados como “conversatorios” clasificados como actividades de autofinanciamiento, la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo cumplió con la normatividad en materia de fiscalización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

En ese tenor, debe determinarse si la otrora aspirante a Candidata Independiente a la Presidencia de la República incumplió con lo dispuesto en los artículos 96, numeral 1; 111, 112, 121, numeral 1, inciso l), del Reglamento de Fiscalización; 380, numeral 1, inciso d) en relación a los artículos 401 y 446, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales se transcriben en su literalidad a continuación:

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN

Artículo 96.

Control de los ingresos

1. *Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.*

Artículo 111.

Del autofinanciamiento

1. *El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.*

2. *En el caso de los espectáculos, eventos culturales y conferencias, notificarán a la Comisión a través de la Unidad Técnica sobre su celebración, con al menos diez días hábiles de anticipación. En estos casos la Comisión, a través de la Unidad Técnica, podrá designar a su personal para que asista y lleve a cabo la verificación correspondiente. La autoridad confirmará por escrito la asistencia y el propósito de la verificación.*

3. *En todo caso, los sujetos obligados entregarán a la Unidad Técnica elementos de convicción respecto de la veracidad de los espectáculos o evento cultural referido.*

4. *En los informes mensuales, anuales o de campaña, según corresponda, deberán reportarse por separado la totalidad de los ingresos obtenidos y de los egresos realizados, con motivo de las actividades de autofinanciamiento, mismos que deberán ser registrados de conformidad con lo establecido en el Catálogo de Cuentas.*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Artículo 112.

Control de los ingresos por autofinanciamiento

1. Los ingresos por autofinanciamiento que reciban los sujetos obligados, estarán registrados en un control por cada evento, que deberá precisar la naturaleza, la fecha en que se realice, así como contener número consecutivo, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, modo de pago, importe total de los ingresos brutos obtenidos, importe desglosado de los gastos, ingreso neto y, en su caso, la pérdida obtenida y nombre y firma del responsable por cada evento. Este control formará parte del sustento documental del registro del ingreso del evento.

Artículo 121.

Entes impedidos para realizar aportaciones

1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:

...

i) Personas no identificadas.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 380.

1. Son obligaciones de los aspirantes:

- a) Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley;
- b) No aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;
- c) Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;
- d) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

- i) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
- ii) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- iii) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;*
- iv) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- v) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- vi) Las personas morales, y*
- vii) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.*

Artículo 401.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, así como los ayuntamientos;*
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal;*
- c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;*
- d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- e) Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos;*
- f) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- g) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;*
- h) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y*
- i) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

Artículo 446.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

- ...*
- c) Solicitar o recibir recursos en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley;*

Precisado lo anterior, previo al pronunciamiento respecto los eventos que constituyen la materia de fondo del presente asunto, esta Unidad Técnica de Fiscalización, por razones de método y estudio, analizará en apartados los hechos materia del presente procedimiento; en un primer inciso se estudiarán los tipos de financiamiento reconocidos por la normatividad electoral; y en un siguiente apartado se procederá a determinar si los eventos denominados “conversatorios” pueden o no ser clasificados dentro del rubro de autofinanciamiento. Así, la presente Resolución se dividirá en los siguientes apartados.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- **2.1 Tipos de financiamiento**
- **2.2 Clasificación de los eventos denominados “conversatorios”**

2.1 TIPOS DE FINANCIAMIENTO

Para un mejor entendimiento del caso es de relevancia destacar que en nuestro sistema político-electoral existen dos tipos de financiamiento: el público y el privado.

En términos del artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el financiamiento público se divide en:

- a) Financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias el cual se destina a sufragar los gastos que se producen independientemente de la existencia de un Proceso Electoral, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral.
- b) Financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, son aquellas ministraciones que constituyen recursos que deben aplicarse también única y exclusivamente en forma intermitente de acuerdo al pulso de los procesos electorales, ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican
- c) Financiamiento público para actividades específicas, es aquel que se destina en forma directa a actividades sustantivas tendientes a fomentar la democracia, la cultura política y la opinión pública informada, mediante la realización de tareas educativas, de capacitación, investigación o de tipo editorial

En ese contexto, el artículo en comento señala que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, estableciendo los Lineamientos a que se sujetará el financiamiento de los partidos, debiendo garantizar la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, el financiamiento privado de conformidad con el artículo 53 de la Ley General de Partidos Políticos en mención, señala que los partidos políticos podrán allegarse de este a través de las modalidades siguientes:

- Financiamiento por la militancia.
- Financiamiento de simpatizantes:
- Autofinanciamiento
- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos

Por su parte, el financiamiento privado de los aspirantes y candidatos independientes se encuentra establecido el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual establece que el financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realice el candidato independiente y sus simpatizantes. Dicha hipótesis normativa le resulta aplicable a los aspirantes a candidatos independientes, toda vez que el artículo 376, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que le serán aplicables a los aspirantes las normas relacionadas con el financiamiento privado de los candidatos independientes.

Es pertinente señalar que, en el caso de los aspirantes y candidatos independientes, no es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales. Lo anterior es así, ya que en términos de la tesis XXI/2015¹ emitida por la Sala

¹ **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**- A la luz de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en una interpretación pro persona del derecho de las y los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de **prevalencia** del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales. Esta conclusión se sustenta en tres premisas. La primera consiste en que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Así, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos. La segunda se refiere a que el principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo. La tercera y última premisa, consiste en que la medida resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienen representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicha excepción se sustenta en tres premisas. La primera consiste en que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos.

Así, en términos de lo considerado por la Sala Superior, resulta inviable aplicar a los aspirantes y a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, Base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos. La segunda se refiere a que el principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo. La tercera y última premisa, consiste en que la medida resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección.

2.2 CLASIFICACIÓN DE LOS EVENTOS DENOMINADOS “CONVERSATORIOS”

El presente procedimiento oficioso se abrió porque la ciudadana Margarita Ester Zavala Gómez del Campo registró ingresos por eventos que denominó “conversatorios”; siendo el caso que dicho concepto no es uno de los considerados expresamente por el Reglamento de Fiscalización como actividades de autofinanciamiento.

conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección. Al respecto, el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conforme a estos preceptos, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección. Por ello, resulta parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Tal y como se estableció en el considerando 2.1, existen dos tipos de financiamientos regulados por la normatividad electoral, esto es, el financiamiento público y el privado.

Ahora, antes de entrar al análisis del financiamiento privado de los aspirantes a candidatos independientes, es pertinente señalar que éstos sólo pueden allegarse de financiamiento privado para la realización de los actos tendentes para la obtención de apoyo ciudadano. Al respecto los artículos 370 y 374 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen a la letra lo siguiente:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 370

1. Se entiende por actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano para satisfacer el requisito en los términos de esta Ley.”

“Artículo 374

1. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

2. El Consejo General determinará el tope de gastos equivalente al diez por ciento del establecido por las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

De conformidad con los artículos antes transcritos, los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano son el conjunto de actividades tales como reuniones públicas, asambleas, marchas y demás acciones dirigidas a la ciudadanía en general que tienen como fin obtener el apoyo ciudadano a favor de los aspirantes a candidatos independientes con el fin de que estos cumplan con los requisitos de ley que les permitan ser registrados como candidatos independientes. En este sentido, tal y como se indicó en líneas precedentes, dichos actos solo pueden ser financiados mediante recursos privados de origen lícito.

Ahora bien, el artículo 399, en relación con el artículo 376, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

financiamiento privado al que deben sujetarse los aspirantes a candidatos independientes se conforma por las aportaciones que realicen los aspirantes y sus simpatizantes. Es pertinente señalar que el término “aportaciones” debe entenderse en un sentido amplio, esto es, debe entenderse todo ingreso que de manera lícita y siguiendo las reglas del financiamiento privado puedan obtener los aspirantes a candidato independiente. Asimismo, el artículo 95 del Reglamento de Fiscalización establece que en caso de no tener la prerrogativa del financiamiento público, solo se tendrá acceso al financiamiento privado conforme a las normas aplicables. Al respecto los artículos antes mencionados a la letra señalan:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 376.

1. ...

2. *Le serán aplicables a los aspirantes las disposiciones relacionadas con el financiamiento privado de los Candidatos Independientes de esta Ley.*

Artículo 399.

1. *El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.²*

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN

Artículo 95

1. *El financiamiento que reciban los sujetos obligados podrá ser público, privado o ambos conceptos, según lo disponga la Constitución, la Ley de Instituciones, la Ley de Partidos y las disposiciones locales respectivas. Si por disposición normativa algún sujeto obligado no tiene derecho al financiamiento público, se entenderá que sólo podrá financiarse de acuerdo a las reglas de financiamiento privado establecidas.*

² La Sala Superior del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-JDC-222/2018 declaró la inaplicación del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, en la porción normativa que establece que el financiamiento privado que reciban los candidatos independientes “no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

2. El financiamiento de origen privado de los sujetos obligados tendrá las siguientes modalidades:

a) Para los partidos, aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen sus militantes.

b) Para aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que dichos sujetos aporten exclusivamente para la obtención del apoyo ciudadano, precampañas y campañas, respectivamente.

c) Para todos los sujetos obligados:

i. Aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes exclusivamente durante los Procesos Electorales Federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

ii. Autofinanciamiento.

iii. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

De lo hasta ahora expuesto, es válido arribar a la conclusión de que existen cuatro modalidades para obtener financiamiento privado para los aspirantes a saber:

- **Financiamiento del propio aspirante.** Se integra por aquellas aportaciones que el propio aspirante realiza en el periodo de obtención de apoyo ciudadano para cubrir las actividades que realiza en el mismo.

- **Financiamiento de simpatizantes:** Se forma por aquellas aportaciones voluntarias y personales que realicen personas físicas mexicanas con residencia en el país que decidan aportar un donativo, en dinero o en especie, de forma libre y voluntaria al aspirante, por afinidad con las ideas que éste postula.

Por lo que toca a esta modalidad de financiamiento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-20/2017 ha interpretado esta como uno de los medios al alcance de la ciudadanía para hacer extensiva la participación política por conducto de los partidos políticos, los aspirantes o los candidatos independientes, lo cual se traduce como un componente de accesibilidad del derecho para involucrarse en el escenario democrático.

- **Autofinanciamiento:** Constituye una modalidad de financiamiento privado mediante la cual los sujetos obligados realizan actividades promocionales



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

(conferencias, espectáculos, rifas y sorteos), eventos culturales, ventas editoriales, de bienes, y propaganda utilitaria, así como cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos que obtienen de personas físicas mexicanas que podrían tener afinidad con las ideas que postula el sujeto obligado.

- **Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos:** son ganancias o utilidades que produce una inversión o negocio y que en términos generales se cuantifica y expresa con base en un porcentaje anual de rendimiento sobre la inversión.

Ahora bien, para los efectos de este procedimiento corresponde analizar el régimen de fiscalización aplicable a los aspirantes a candidatos independientes respecto de la obtención de financiamiento privado.

De conformidad con las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, se crea un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y gastos de los sujetos, el cual atiende a la necesidad del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea- de resolver de manera expedita, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

Conforme a la reforma en mención, se busca llevar un mejor y adecuado control en cuanto al origen, monto, destino y aplicación de los recursos manejados por los sujetos obligados en la materia, ya sea durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano, de precampaña o de campaña, lo que implica la comprobación de sus ingresos a través de mecanismos que permitan a la autoridad fiscalizadora conocer el origen de los recursos que éstos reciben, en aras de generar certeza sobre la licitud de sus operaciones y respecto la procedencia o formación de su haber patrimonial, con la finalidad de que éste último no se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley.

Lo anterior, es así en aras de preservar y promover la observancia de los principios rectores de la fiscalización, como lo son: la transparencia y rendición de cuentas y de control, lo que implica la existencia de instrumentos idóneos a través de los cuales los sujetos obligados puedan rendir cuentas a la autoridad fiscalizadora respecto de los ingresos que perciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

a que la autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad con apego al orden legal.

En las relatadas consideraciones, es evidente que con la reforma en comento, el legislador robusteció las obligaciones de los sujetos obligados al momento de rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora, buscando que sea de una manera adecuada y efectiva, que inhiba conductas que tengan por objeto y/o resultado que la autoridad no tenga certeza sobre el origen y destino de los recursos (públicos o privados, según el caso); es decir, el sentido funcional de las normas emanadas de la reforma político-electoral, es precisamente garantizar que las operaciones contables y actividades comerciales, se desempeñen con apego a los cauces legales correspondientes, en armonía con estándares de vigilancia exhaustivos que hagan uso de las herramientas y servicios del sistema financiero mexicano.

De ese modo, es que como resultado de la bancarización de los recursos utilizados por los sujetos obligados, se busca tener plena identificación de la cuenta origen, cuenta destino, fecha, hora, monto, nombre completo del titular y nombre completo del beneficiario, aportante y contratante en cualquier contribución o acto comercial lícitos. Ello a su vez, facilita también a los sujetos obligados la comprobación de sus ingresos y egresos ante la autoridad, generando certidumbre sobre la legalidad de sus operaciones y de la procedencia de las mismas; evitándose así, el uso y proliferación de prácticas y mecanismos prohibidos por la Ley.

Lo anterior tiene fundamento en los artículos 374, 380, numeral 1, inciso c), 399, 400, 402, 403 en relación con el artículo 376, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 96, numerales 1 y 3, inciso a), fracciones VII) y VIII); 102; numerales 1 y 5; 104, numeral 2, 3, 4 y 5 del Reglamento de Fiscalización que a la letra señalan:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

“Artículo 374.

1. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

2. El Consejo General determinará el tope de gastos equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.”



“Artículo 376.

(...)

2. *Le serán aplicables a los aspirantes las disposiciones relacionadas con el financiamiento privado de los Candidatos Independientes de esta Ley.*
...”

“Artículo 380.

1. *Son obligaciones de los aspirantes:*

(...)

c) *Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;*
...”

“Artículo 399.

1. *El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.”*³

“Artículo 400.

1. *Los Candidatos Independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral.”*

“Artículo 402.

1. *Los Candidatos Independientes no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.”*

“Artículo 403.

1. *Para el manejo de los recursos de campaña electoral, se deberá utilizar la cuenta bancaria aperturada a que se refiere esta Ley; todas las aportaciones deberán realizarse exclusivamente en dicha cuenta, mediante cheque o transferencia bancaria.”*

³ La Sala Superior del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-JDC-222/2018 declaró la inaplicación del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, en la porción normativa que establece que el financiamiento privado que reciban los candidatos independientes “no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”.



REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN

“Artículo 96.

Control de los ingresos

1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

(...)

3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:

a) Aspirantes y candidatos independientes:

(...)

VII. Los ingresos de origen privado, se deben depositar en cuentas bancarias abiertas de manera exclusiva para esos fines.

VIII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.

...”

“Artículo 102.

Control de los ingresos en efectivo

1. Todos los ingresos en efectivo que reciban los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento autorizadas, deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre de los mismos, abiertas exclusivamente para la administración de los recursos inherentes al período o proceso para el cual se realiza la aportación.

(...)

5. Deberán conservarse anexas a las pólizas de ingresos correspondientes y adjuntarse al Sistema de Contabilidad en Línea, los comprobantes idóneos de acuerdo con el tipo de operación y la localidad en que se efectuó, entre las que se cuentan las fichas de depósito con sello del banco en original o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas con el número de autorización o referencia emitido por el banco y los recibos expedidos.

...”



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

“Artículo 104.

Control de las aportaciones de aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos

(...)

2. Las aportaciones por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, invariablemente deberán realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación. El monto se determinará considerando la totalidad de aportaciones realizadas por una persona física, siendo precampaña o campaña, o bien, en la obtención del apoyo ciudadano. Adicionalmente, para las aportaciones en especie que realicen los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a sus propias campañas, que superen el monto a que se refiere el presente numeral, deberán comprobarse con la documentación que acredite que los bienes o servicios aportados fueron pagados mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta del aportante.

3. El comprobante de la transferencia o del cheque, deberá permitir la identificación de la cuenta origen, cuenta destino, fecha, hora, monto, nombre completo del titular y nombre completo del beneficiario.

4. Se deberá expedir un recibo de aportación por cada depósito recibido.

5. Deberá cumplir con los límites establecidos en artículo 56, numeral 2, de la Ley de partidos.

...”

A partir de lo previsto en el marco normativo anterior se pueden obtener como características del financiamiento privado aplicable a los aspirantes a candidatos independientes, las siguientes:

- a) Los aspirantes a candidatos independientes sólo tienen acceso al financiamiento privado en las diversas modalidades enunciadas en este considerando.
- b) Los ingresos que reciban los aspirantes deberán estar sustentados con documentación original.
- c) Todos los ingresos que obtengan los aspirantes, mismos que únicamente pueden ser de origen privado, deben depositarse en cuentas bancarias.
- d) Los ingresos en efectivo se deben documentar con lo siguiente:
 - Original de la ficha de depósito de los recursos recibidos en efectivo con el sello del banco, en la que se identifique la cuenta bancaria de destino.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

- El recibo de aportaciones de simpatizantes en efectivo, acompañado de la copia legible de la credencial de elector, según corresponda.
- Los ingresos derivados de autofinanciamientos, además de la ficha de depósito, deben ser documentados con un control de folios de autofinanciamiento y deben incluir la siguiente información: número de recibo, fecha y descripción del evento o actividad, lugar en que se llevó a cabo, y el monto obtenido.

e) Las aportaciones por montos superiores al equivalente a 90 UMA, invariablemente deben realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación. El monto se determina considerando la totalidad de aportaciones realizadas por una persona física, siendo precampaña o campaña, o bien, en la obtención del apoyo ciudadano.

Ahora bien, tomando en cuenta el análisis anterior, esta autoridad considera que los denominados eventos “conversatorios”, si bien, de forma expresa no son un concepto considerado por el Reglamento de Fiscalización como actividad de autofinanciamiento, lo cierto es que dicha modalidad de financiamiento no está limitada por la normativa a las actividades enunciadas por el citado reglamento, por lo que a partir de una interpretación sistemática y funcional de las normas que integran el sistema es permisible encuadrarlos como una actividad de autofinanciamiento, por las razones siguientes:

En efecto, el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización establece lo siguiente:

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN

“Artículo 111. Del autofinanciamiento

1. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- 2. En el caso de los espectáculos, eventos culturales y conferencias, notificarán a la Comisión a través de la Unidad Técnica sobre su celebración, con al menos diez días hábiles de anticipación. En estos casos la Comisión, a través de la Unidad Técnica, podrá designar a su personal para que asista y lleve a cabo la verificación correspondiente. La autoridad confirmará por escrito la asistencia y el propósito de la verificación.*
- 3. En todo caso, los sujetos obligados entregarán a la Unidad Técnica elementos de convicción respecto de la veracidad de los espectáculos o evento cultural referido.*
- 4. En los informes mensuales, anuales o de campaña, según corresponda, deberán reportarse por separado la totalidad de los ingresos obtenidos y de los egresos realizados, con motivo de las actividades de autofinanciamiento, mismos que deberán ser registrados de conformidad con lo establecido en el Catálogo de Cuentas.”*

[Énfasis añadido]

Con relación al tema, se debe tomar en consideración lo manifestado por la otrora aspirante a candidata independiente al señalar en su respuesta a los alegatos lo siguiente:

“De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra "conversatorio" se refiere a una reunión concertada para tratar un tema. En este sentido, un conversatorio se puede entender como una reunión concertada en la que los asistentes son personas versadas en alguna materia o cuyos intereses les son comunes, siempre existiendo un fin comunicativo y de intercambio de ideas entre los asistentes.

Como es posible apreciar de la información proporcionada al Instituto Nacional Electoral, a través del Sistema Integral de Fiscalización ("SIF"), se evidencia que el formato de las actividades realizadas consistía en la utilización de mesas redondas que permitía y fomentaba el intercambio de ideas entre los asistentes. La temática principal de los conversatorios, consistió principalmente en dialogar respecto al libro de mi representada titulado "ES LA HORA DE MÉXICO". Por lo tanto, los asistentes al evento pagaron un boleto para asistir a los conversatorios y poder tener la oportunidad de no sólo poder escuchar las reflexiones de mi representada respecto a su libro, sino que además de dialogar con diversas personas con las que tendrían intereses en común, sobre distintos temas; además de poder consumir alimentos de excelente calidad.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Asimismo, y como se aprecia de la información proporcionada a esta UTF, como sucede con la venta de cualquier bien, tal como un boleto para un evento como un conservatorio, en algunos casos se dio la situación de que una persona compró, además de su boleto, el boleto de unos cuantos asistentes más. Respecto a esta situación, cabe señalar que no existe prohibición a los ciudadanos de poder "invitar" algún bien, o en este caso, un boleto para asistir a un conservatorio, a otra persona. Lo anterior, máxime cuando este tipo de eventos se enriquecen en mayor medida con la asistencia de un mayor número de personas puesto que existe un mayor flujo de ideas y reflexiones entre los participantes.

Como se aprecia, la finalidad de los eventos llevados a cabo por la otrora aspirante fue dar a conocer las ideas plasmadas en el libro "ES LA HORA DE MÉXICO", esto es promocionar la imagen y plataforma política de la incoada a través de reuniones con personas interesadas, las cuales pagaban un boleto con el cual se obtenía acceso a dicha conferencia a fin de escuchar a la ponente, intercambiar ideas al respecto, con el fin de obtener ingresos para financiar la obtención de apoyo ciudadano.

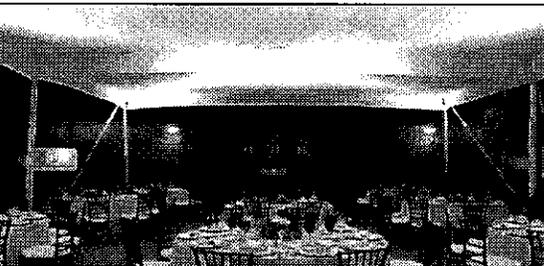
Las actividades de autofinanciamiento descritas de manera genérica en el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización tienen por objeto que los sujetos obligados obtengan recursos de actividades promocionales como lo son las conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria. Este precepto señala que encuadran en el supuesto "cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos", siendo que en este caso las actividades denominadas "conversatorios" cumplen con el tipo legal descrito dado que concurrente los elementos siguientes:

- a. Fueron organizados por la entonces aspirante como eventos para fomentar el intercambio de ideas con los asistentes.
- b. Contaron con una temática principal que, en este caso, consistió en dialogar respecto al libro titulado "ES LA HORA DE MÉXICO".
- c. Los asistentes al evento pagaron un boleto para asistir a los conversatorios y tener la oportunidad de escuchar las reflexiones de la ciudadana.
- d. Existió un diálogo con los asistentes sobre distintos temas y se proporcionaron alimentos.
- e. Se erogaron recursos para su realización y se obtuvieron ganancias netas.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

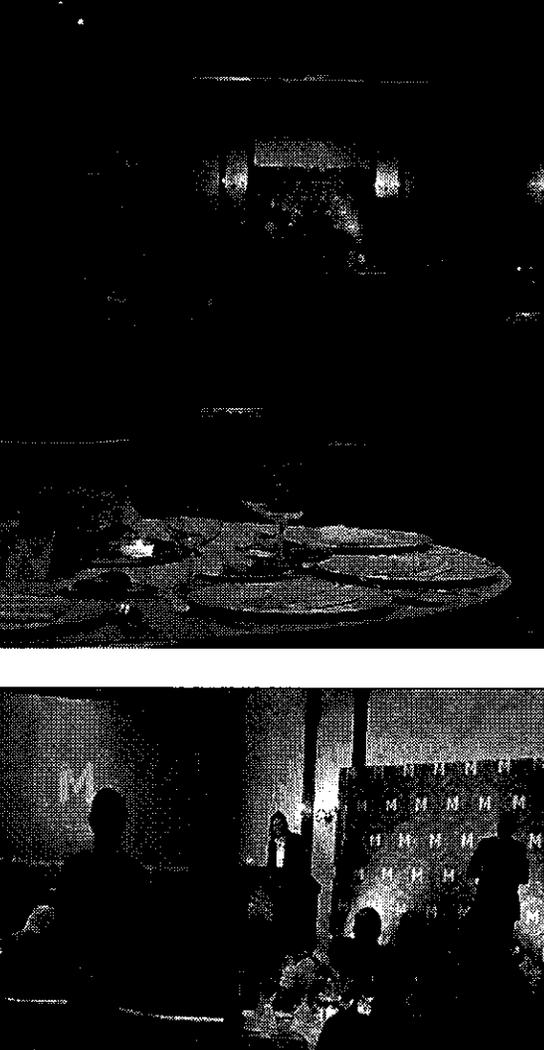
Expuesto lo anterior, se procede a analizar las características de cada uno de los eventos reportados:

Tipo de evento	Documentación soporte	Evidencias de la realización del evento
<p>Evento conversatorio Puebla</p>	<p>1 póliza de ingreso 9 cheques por un monto de \$190,000.00 Formato 66 de control de eventos de autofinanciamiento</p> <p>Control de folios</p> <p>Contrato de prestación de servicios entre NOVIGEMS INTERNACIONAL S.A. de C.V. y REACCIÓN EFECTIVA A.C. por concepto de asesoría, logística, orientación y gestoría para la realización del evento en el estado de Puebla.</p> <p>Factura No. F323 por un monto de \$104,800.20</p>	   



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tipo de evento	Documentación soporte	Evidencias de la realización del evento
Evento conversatorio Monterrey	<p>1 póliza de ingreso Formato 66 de control de eventos de autofinanciamiento en donde consta la venta de 75 boletos por un monto de \$745,000.00</p> <p>Control de folios</p> <p>Contrato de prestación de servicios entre NOVIGEMS INTERNACIONAL S.A. de C.V. y REACCIÓN EFECTIVA A.C. por concepto de asesoría, logística, orientación y gestoría para la realización del evento en el estado de Nuevo León.</p> <p>Factura No. F341 por un monto de \$90,541.13</p>	



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Tipo de evento	Documentación soporte de ingresos	Evidencias de la realización del evento
<p>Evento conversatorio en Ciudad de México</p>	<p>2 póliza de ingreso 43 cheques por un monto de \$860,000.00 Formato 66 de control de eventos de autofinanciamiento</p> <p>Control de folios</p> <p>Contrato de prestación de servicios entre COMERCIALIZADORA KENTLI S.A. de C.V. y REACCIÓN EFECTIVA A.C. por concepto de asesoría, logística, orientación y gestoría para la realización del evento en el la Ciudad de México.</p> <p>Factura No. F-63 por un monto de \$284,986.94</p>	

En este sentido, de la revisión efectuada a la evidencia documental remitida por la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio número INE/UTF/DA/1565/18 que sustenta el ingreso en cada uno de los eventos con referencia contable PI-N-05/11-17, PI-N-07/12-17 y PI-N-09/12-17 se colige que los ingresos



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

obtenidos por la incoada para sufragar sus actividades proselitistas en el periodo de obtención de apoyo ciudadano respecto el periodo electoral que transcurre, fueron respaldados con evidencia que permiten tener certidumbre sobre su existencia y que corresponden a recursos privados obtenidos bajo la modalidad de autofinanciamiento.

Ahora bien, por lo que toca a los ingresos obtenidos, del análisis a la documentación remitida por la Dirección de Auditoría se obtuvo la siguiente información:

Identificación del Evento	Nombre del aportante	Institución Bancaria	Cuenta Bancaria (aportante)	Monto de pago	Fecha del documento	Fecha del depósito	Ref	
Ingreso por evento conversatorio	Carlos Mireles García	HSBC	***** 2715	\$100,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Fernando Ramos Casas	BBVA BANCOMER	***** 5920	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Luis Rojas Nieto	BANAMEX	***** 9146	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Carlos A Correa Herrejón	BANAMEX	***** 3946	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Jesús Márquez Higareda	BANBAJIO	***** 0201	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Jorge Alejandro Arciga Anzo	IXE (BANORTE)	***** 3387	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Isaac Fridman Goldberg	BANORTE	***** 6708	\$40,000.00	13/11/17	21/11/17		
	Antonio Dichi Mohana	BANCA MIFEL	***** 7147	\$60,000.00	14/11/17	21/11/17		
	Álvaro Mejía Áviles	BANCO INBURSA	***** 3533	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Tomislav Lendo Fuentes	BANAMEX	***** 7586	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17		
	Registro Contable PI-05-11-17	Susana Thalía Pedroza de la Llave	BANORTE	***** 0525	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
		Marco Antonio de la Peña Sánchez	BANCO INBURSA	***** 4323	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
		María Antonia Gutiérrez Pedroza	SANTANDER	***** 3157	\$10,000.00	15/11/17	21/11/17	
		Abraham Sharfen Púa	BANAMEX	***** 1456	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
		Carlos Federico Vega Cajica	IXE (BANORTE)	***** 2946	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
Juan Antonio Dorantes Sánchez	HSBC	***** 1274	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17			
SMF264586	BANAMEX	***** 2814	\$30,000.00	23/11/17	23/11/17	2		
Medina Millet Alejandra	BANCO MULTIVA	***** 8669	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17			
Sergio Aguilar Sanders	BBVA BANCOMER	***** 6236	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17			



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Identificación del Evento	Nombre del aportante	Institución Bancaria	Cuenta Bancaria (aportante)	Monto de pago	Fecha del documento	Fecha del depósito	Ref
	Fernando de Ovando Pacheco	IXE (BANORTE)	***** 9725	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Agustín G Pedemonte Loch	SCOTIABANK	***** 9581	\$30,000.00	16/11/17	21/11/17	
	José Sanchez	BANAMEX	***** 4176	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Raúl Plascencia Villanueva	BANORTE	***** 3219	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Héctor Alejandro García Guadarrama o Ma del CGabriela Chávez Huitron	BBVA BANCOMER	***** 9245	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
	José Antonio Vega Cajicá	HSBC	***** 2356	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Raúl Carlos Camba Quiroz	BANAMEX	***** 2678	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Rossana Fuentes Berain Villenave	IXE (BANORTE)	***** 6599	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Javier Martínez Gallardo Vargas	BANORTE	***** 5279	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Emma Cremonesi Manificio	BANAMEX	***** 1767	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Gerardo Aurelio Ruiz Velasco Montserrat Eloisa Junco Eced	IXE (BANORTE)	***** 8524	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Didier Mena Campos	SANTANDER	***** 7399	\$20,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Beatriz Eugenia Leycegui Gardoqui	BBVA BANCOMER	***** 5577	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Jorge Narváez Hasfura	SCOTIABANK	***** 6344	\$20,000.00	15/11/17	21/11/17	
	Carlos Fredy Cuevas García	BANAMEX	***** 7440	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Jorge Alberto Calzada	HSBC	***** 0837	\$20,000.00	13/11/17	21/11/17	
	Guillermo Sottit Achutegui	BBVA BANCOMER	***** 4383	\$20,000.00	13/11/17	21/11/17	
	Echeverría Zuno Santiago Félix Ignacio	BANCO MULTIVA	***** 9743	\$10,000.00	16/11/17	21/11/17	
	Irma Alicia Esnaurrizar Armienta o Jorge Esnaurrizar Vallarta	BBVA BANCOMER	***** 9195	\$50,000.00	23/11/17	24/11/17	1



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Identificación del Evento	Nombre del aportante	Institución Bancaria	Cuenta Bancaria (aportante)	Monto de pago	Fecha del documento	Fecha del depósito	Ref
Ingreso por evento conversatorio	Mauricio Merikanskas B	BANAMEX	***** 0836	\$10,000.00	16/11/17	28/11/17	
	Juan José Orozco y Orozco	IXE (BANORTE)	***** 5072	\$10,000.00	28/11/17	29/11/17	2
Registro Contable	André Carlos Martínez Fritscher	BANCO INBURSA	***** 2889	\$20,000.00	29/11/17	30/11/17	2
PI-07-12-17	Moreno Ruiz María del Carmen	SCOTIABANK	***** 1196	\$20,000.00	29/11/17	30/11/17	1
Ingreso por evento conversatorio Puebla Registro Contable PI-09-11-17	Calos A Correa Herrejon	BANAMEX	***** 3946	\$20,000.00	06/12/17	07/12/17	
	José Maximiliano Vega Hinterholzer	BBVA BANCOMER	***** 9601	\$10,000.00	07/12/17	08/12/17	
	Oscar Salomón Cortes Flores	SANTANDER	***** 8479	\$10,000.00	07/12/17	08/12/17	
	José Antonio Vega Cajica	HSBC	***** 2356	\$10,000.00	07/12/17	08/12/17	
	Víctor Manuel Cortes Padilla	BANORTE	***** 7553	\$20,000.00	07/12/17	08/12/17	
	Adriana Salazar Cajica	SANTANDER	***** 9879	\$20,000.00	07/12/17	08/12/17	
	José Antonio Sánchez Escamilla	SCOTIABANK	***** 2280	\$20,000.00	04/12/17	08/12/17	
	Leonardo Lozada Cano	BBVA BANCOMER	***** 4917	\$50,000.00	07/12/17	08/12/17	
	Salvador Padilla González	BANAMEX	***** 6448	\$30,000.00	07/12/17	08/12/17	
Identificación del Evento	Póliza SIF	Número de Boletos y/o Impresos Vendidos	Costo Unitario por Boleto y/o Impreso	Total	Fecha de Registro	Fecha de Operación	
Ingreso por evento conversatorio Nuevo León Registro Contable PI-19-02-18	Periodo de operación: 1 Número de póliza: 19	74	\$10,000.00	\$745,000.00	19/02/18	19/02/18	
	Tipo de Póliza: Normal Subtipo de póliza: Ingresos	1	\$5,000.00		19/02/18	19/02/18	



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018

Como se aprecia, los “Conversatorios” no sólo reúnen las características del financiamiento privado aplicable a los aspirantes a candidatos independientes, en su modalidad de autofinanciamiento, sino que, además, salvo los casos que adelante se detallarán, se comprobaron con los documentos requeridos por la normativa para este tipo de ingreso. Por tanto, si dichos conversatorios tuvieron como finalidad allegarse de fondos a partir de la aportación de personas físicas mexicanas que compartieran ideas de la aspirante y los recursos recaudados fueron documentados de tal forma que permitieron a esta autoridad conocer su origen, identificar las personas que los realizaron, el monto y verificar que la forma de aportación corresponda con la exigida en atención a monto aportado, es válido concluir, que dichos conversatorios encuadran en la cláusula abierta contenida en el concepto de autofinanciamiento previsto en el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización.

En efecto, por lo que hace al evento denominado “conversatorios” realizado en el estado de Puebla el siete de diciembre de dos mil diecisiete, se tiene certeza del origen y destino de los \$190,000.00 (ciento noventa mil pesos 00/100 M.N.) ya que la otrora aspirante presentó nueve cheques con fecha anterior al evento o del día de la realización de éste, documentos que comprueban el depósito del dinero, con lo cual se permiten identificar los datos personales del depositante, como son el número de cuenta y banco de origen, fecha, nombre completo del titular, así como el número de cuenta y banco de destino y nombre del beneficiario.

Por lo que toca al evento denominado “conversatorios” llevado a cabo en la Ciudad de México, si bien, se presentó la documentación soporte que ampara los ingresos por un total de \$860,000.00 (ochocientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.), esta autoridad identificó que los ingresos señaladas en el cuadro anterior en la columna con referencia (1) son depósitos efectuados en días posteriores a la realización del evento, por lo cual no podrían ser clasificados como ingresos por autofinanciamiento, sino ingresos por aportaciones de simpatizantes.

Esto, porque no corresponden temporalmente con la realización del mismo, dado que en éstos casos el ingreso que recibe la ciudadana en la cuenta de la Asociación Civil abierta para eso efectos, se da los días 23 y 29 de noviembre de dos mil diecisiete, siendo que el evento fue el 16 de noviembre de esa anualidad.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Por ello, al tratarse de actividades de autofinanciamiento, como quedó razonado, para esta autoridad es indispensable que los ingresos por las mismas correspondan con su celebración, pues por definición éste tipo de actividades buscan que se dé un intercambio entre el sujeto obligado y las personas que asisten al evento.

Ello es así, dado que una actividad de autofinanciamiento es realizada para obtener recursos privados de personas físicas mexicanas, ya sea porque asisten a una actividad (conferencia, plática, conversatorio o similares), o bien, adquieren un bien (tazas, playeras, llaveros, banderas y/o semejantes), por lo que el egreso que los ciudadanos realizan se genera de manera inmediata sin que sea factible que lo hagan con posterioridad, pues ello desvirtúa la naturaleza del ingreso y genera incertidumbre respecto a si se realizó para esos efectos.

En suma, la recaudación de fondos para los eventos celebrados por la entonces aspirante Margarita Ester Zavala Gómez del Campo debió darse días previos o incluso el mismo día del evento para tener certeza que se realizó con el objeto de asistir a éstos, pues tal y como lo razona la propia ciudadana al dar respuesta al emplazamiento la realización de los conversatorios dependía de "*vender un número mínimo de boletos para alcanzar a cubrir los costos de la actividad*". Sin embargo, en el caso de María del Carmen Moreno Ruíz e Irma Alicia Esnaurrizar Armienta o Jorge Esnaurrizar Vallarta los ingresos se dieron con posterioridad, por lo que no puede considerarse este ingreso como parte de las actividades de autofinanciamiento, sino que se configura una aportación derivada de una simpatía con la propuesta de la aspirante.

Por otra parte, se identifican 3 ingresos que provienen de los ciudadanos André Carlos Martínez Fritscher, Juan José Orozco y Orozco y Raúl Murrieta Cummings, señalados en el cuadro anterior en la columna con referencia (2), si bien, proporcionaron recursos a la cuenta de la Asociación Civil días posteriores a la realización del evento, no puede considerarse que caen en el supuesto descrito en los párrafos que preceden, dado que de la revisión a la contabilidad de la entonces aspirante se observa que el momento original se dio el día 16 de noviembre sin que pudiera concretarse, dando paso a una sustitución.



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Nombre	Primer Movimiento rechazado	Sustitución
Andre Carlos Martínez Fritscher	Banco Inbursa, cuenta *****2889, 0000041, \$20,000.00 de fecha 16 de noviembre de 2017	Banco Inbursa, cuenta *****2889, cheque ****080, \$20,000.00 de fecha 29 de noviembre de 2017
Juan José Orozco y Orozco	Banamex, cuenta *****9752, cheque ****361, \$10,000.00 de fecha 16 de noviembre de 2017	IXE, cuenta *****5072, cheque ****693, \$10,000.00 de fecha 28 de noviembre de 2017
Raúl Murrieta Cummings	Banamex, cuenta *****0281, cheque ***2097, \$30,000.00 de fecha 16 de noviembre de 2017	SPEI, folio de operación SMF264586, \$30,000.00, de fecha 23 de noviembre de 2017, concepto de pago: Asistencia a cena

Por las razones expuestas y en lo que fue parte de la materia del presente procedimiento, se concluye que los eventos denominados conversatorios fueron registrados en apego a la normatividad electoral al ser reportados como eventos de autofinanciamiento.

Respecto al monto total reportado de \$1,795,000.00 (un millón setecientos noventa y cinco mil pesos 00/100 M.N.) de los recursos recaudados por los eventos denominados “conversatorios” esta autoridad concluye que \$980,000.00 (novecientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.) corresponden a ingresos debidamente registrados y comprobados en los términos señalados en el presente considerando. En consecuencia, respecto a este punto el presente procedimiento se declara infundado.

No acontece lo mismos por lo que respecta al estado de Nuevo León, ya que esta autoridad no tiene certeza del origen de los recursos obtenidos por la otrora aspirante, toda vez que solo presenta “Formato 66 de control de eventos de autofinanciamiento” en donde hace constar la supuesta venta de 75 boletos por un monto de \$745,000.00 (setecientos cuarenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.).

En este sentido, a fin de que esta autoridad cuente con los elementos necesarios para conocer y determinar lo conducente respecto al origen del financiamiento obtenido por la otrora aspirante, en términos del artículo 22 y 23 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se acordó la escisión del presente procedimiento con el objeto de que esta autoridad esté en posibilidad de investigar el origen de los \$745,000.00 (setecientos cuarenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.) reportados por la incoada como ingresos por autofinanciamiento, respetando sus garantías procesales.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Por lo que toca al monto de \$70,000.00 (setenta mil pesos 00/100 M.N.) obtenidos por la incoada con motivo de recursos de los ciudadanos María del Carmen Moreno Ruíz e Irma Alicia Esnaurrizar Armienta o Jorge Esnaurrizar Vallarta se concluye que, si bien, los mismos no corresponden a ingresos recibidos por autofinanciamiento, sino a aportaciones de simpatizantes, ya que fueron realizados con posterioridad al evento celebrado en la Ciudad de México el 16 de noviembre de dos mil diecisiete, con lo cual se rompe con la finalidad perseguida con la obtención de financiamiento privado en la modalidad de autofinanciamiento, atendiendo a las circunstancias particulares del caso y los principios rectores de la función electoral, esta autoridad electoral concluye que en este caso no es factible reprochar la culpabilidad a la entonces aspirante a candidata independiente, la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo por la conducta, ya que si bien no clasificó correctamente los ingresos como aportaciones de simpatizantes, ello se debe a que actuó bajo una interpretación razonable de lo regulado en el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización y documentó la comprobación del ingreso, sin ocultar datos, acorde con su interpretación.

Ciertamente, los días 23 y 29 de noviembre de dos mil diecisiete se registraron en la contabilidad ingresos provenientes de las cuentas de los ciudadanos mencionados por \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.) respectivamente; sin embargo, tomando en consideración los razonamientos expuestos no es permisible para esta autoridad que los mismos se recibieran días posteriores a que se llevó a cabo el evento celebrado el 16 de noviembre de ese año. No obstante, no se actualiza una conducta que pueda reprocharse a la entonces aspirante a una candidatura independiente porque actuó a partir de la interpretación razonable que le concedió a la norma, tomando como base que le era permitido registrar los ingresos obtenidos con posterioridad a que se realizó el evento, en la modalidad de autofinanciamiento, es decir, en este caso, se actualiza una apreciación errónea del alcance de la norma que la llevó a considerar que su acción no era antijurídica, pues no tenía motivos para creer que su actuar era contrario a la normatividad en materia de fiscalización, máxime cuando no ocultó las aportaciones, sino que, transparentó y documentó el origen de las mismas.

Al respecto, siguiendo el desarrollo doctrinario del Derecho Penal, pero con los matices aplicables, en la doctrina del derecho administrativo sancionador se acepta, entre otros supuestos, que una conducta no puede ser reprochada cuando existen un error derivado de una interpretación razonable que discrepe de la



realizada por la autoridad, siempre y cuando el sujeto obligado no oculte datos y actúe de manera diligente y congruente con su propia interpretación.⁴

En el caso que nos ocupa, la otrora aspirante, siguiendo su propia interpretación, clasificó el ingreso en la modalidad de autofinanciamiento y aportó todos los elementos documentales a través de los cuales se puede identificar la persona, el monto y la bancarización de la aportación, esto es, no ocultó ningún dato y, por el contrario, aportó los documentos para su acreditación, los cuales resultan acordes con los exigidos en materia de financiamiento privado, por lo que se ubicó en un error invencible respecto al criterio que ha sido determinado por esta autoridad en la presente Resolución respecto a porqué no es viable que los ingresos vía autofinanciamiento se reciban con posterioridad a que las actividades se hubieran realizado.

De ahí que aun cuando los ingresos recibidos los días 23 y 29 de noviembre de dos mil diecisiete son, a juicio de esta autoridad, ingresos vía aportaciones de simpatizantes, que fueron reportados por la entonces aspirante como “autofinanciamiento”, no sea una conducta por la que se le pueda hacer un reproche de culpabilidad.

3. Reclasificación del Registro Contable. Derivado del análisis realizado en el apartado anterior, se ordena a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros de la Unidad Técnica de Fiscalización realice la reclasificación de los ingresos identificados por esta autoridad como aportaciones de simpatizantes de los ciudadanos María del Carmen Moreno Ruíz e Irma Alicia Esnaurrizar Armienta o Jorge Esnaurrizar Vallarta, por \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N. y \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.) respectivamente.

4. Ahora bien, tomando en consideración que el registro de conversatorios o eventos similares de recaudación de fondos encuadran en el concepto de autofinanciamiento y toda vez que dicha modalidad de autofinanciamiento puede ser usada por las personas que ocupen una candidatura independiente, en aras de privilegiar los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas que contribuyen al buen manejo de los recursos utilizados en los procesos electorales, es necesario precisar lo siguiente.

1. Al tratarse de actividades que permiten obtener recursos vía financiamiento privado se deben observar las reglas generales que se establecen en las Leyes

⁴ Gallardo Castillo, María Jesús. Los principios de la potestad sancionadora, Iustel, Madrid, 2008, pp. 178.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como en el Reglamento de Fiscalización para su registro y comprobación, pues en el sistema de financiamiento mexicano se ha previsto que en la política puedan participar personas físicas aportando recursos que provengan de su patrimonio, sin que ello permita mecanismos de opacidad o de incidencia en la toma de decisiones de los sujetos regulados. Por lo anterior, los sujetos regulados que realicen este tipo de actividades de “autofinanciamiento” deberán respetar las reglas señaladas para el ingreso de los recursos que por esta vía obtengan.

a. Así, en caso de recibir recursos en efectivo menores a 90 UMA deberán acompañar copia simple o reproducción por cualquier otro medio de la credencial de elector de la persona que hace la contribución, con el fin de tener conocimiento cierto del ciudadano que entrega el recurso y observar los límites individuales que la legislación establece para los recursos que provienen de personas físicas. Asimismo, deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre de los sujetos obligados, abiertas exclusivamente para la administración de los recursos inherentes al período o proceso para el cual se realiza el ingreso. Para la debida comprobación, el sujeto regulado deberá adjuntar los comprobantes que justifiquen el ingreso a la cuenta bancaria, de acuerdo con el tipo de operación (fichas de depósito con sello del banco, y, en su caso, los recibos expedidos por la institución bancaria).

b. Los recursos que se obtengan por montos superiores a 90 UMAS deberán invariablemente realizarse a través de cheque con la leyenda para abono en cuenta o transferencia electrónica, con la finalidad de que el documento que compruebe el depósito permita identificar los datos personales del depositante como son el número de cuenta y banco de origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco de destino y nombre del beneficiario.

c. Tomando en consideración que los ingresos que se obtienen por esta vía deben corresponder a la celebración de las actividades de autofinanciamiento descritas, en las que el sujeto regulado se reúne con la ciudadanía para exponer sus propuestas y recaudar fondos, dichos recursos deberán obtenerse días previos o, incluso, el mismo día de la celebración de evento; pues es necesario que los ingresos tengan una correlación con la actividad desplegada, ya que la ausencia de este elemento temporal genera incertidumbre respecto a si el recurso recibido por el sujeto obligado corresponde a la actividad de autofinanciamiento desplegada. Lo anterior, porque la regla general para que se configure válidamente un ingreso por actividad de autofinanciamiento es que los mismos entren al patrimonio del sujeto regulado, a más tardar el día de la celebración del evento en cuestión, pues es justo ese recurso el que le permite la entrada al



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/63/2018**

mismo y, por ende, que sostiene que se trata de una actividad desarrollada por el sujeto obligado para obtener recursos a cambio de ofrecer algo a la ciudadanía.

En el supuesto de que la persona aportante tenga alguna imposibilidad para aportar el recurso a más tardar el día que se realiza el evento, es responsabilidad del sujeto obligado recabar recibo firmado en original en el cual la persona física aportante manifieste la causa que le impide en ese momento aportar, la cantidad que habrá de aportar en fecha próxima al evento y la modalidad en la que realizará la aportación. Asimismo, es responsabilidad del sujeto obligado reportar y comprobar en el SIF, dentro de los plazos previstos en la normativa, estos supuestos; en este sentido, los ingresos por autofinanciamiento que se ubiquen en este supuesto, deberán de ser registrados a más tardar en los tres días siguientes a la verificación del evento de que se trate, a fin de respetar el principio de inmediatez en el reporte de operaciones que actualmente rige en el sistema de fiscalización electoral, considerando que la implementación del Sistema Integral de Fiscalización permite el reporte de operaciones contables en tiempo real.

d. En observancia al principio de máxima publicidad y privilegiando la transparencia y la adecuada rendición de cuentas que contribuyen al buen manejo de los recursos utilizados en los procesos electorales, se deberá agregar una relación de las personas físicas que contribuyan económicamente a conversatorios o eventos similares, acompañada de copia legible de su credencial de elector, para que la Unidad Técnica de Fiscalización esté en condiciones de publicar la lista de las personas que otorguen recursos por esta vía a los sujetos regulados.

e. Finalmente, las personas físicas que contribuyan económicamente a conversatorios o eventos similares deberán atenerse a los límites de aportaciones individuales que señala la norma, esto es, tendrán como límite individual el 0.5 por ciento del tope de gastos para la elección de que se trate, pues en el sistema de financiamiento contemplado en la legislación se prevén reglas genéricas para las aportaciones que puede una persona física en lo individual realizar a las campañas electorales. En ese caso, los ingresos que se reciben por actividades de "autofinanciamiento" no pueden ser ajenas a las mismas, ya que lo que se busca es generar condiciones para que la ciudadanía aporte recursos a la política sin que con ello se abra la puerta a recursos de fuentes desconocidas o, dada su cuantía, incidan de manera desfavorable a la misma.

Por ende, las contribuciones económicas que realicen los simpatizantes a través del pago por actividades de autofinanciamiento del sujeto obligado, se computarán para el límite individual de aportaciones establecido en el Acuerdo del Consejo



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

General INE/CG426/2018, así como de conformidad con el artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo anterior expuesto, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara **infundado** el procedimiento administrativo sancionador electoral en materia de fiscalización instaurado en contra de la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, otrora aspirante a Candidata Independiente al cargo de Presidenta de la República en los términos del **Considerando 2.2** de la presente Resolución.

SEGUNDO. El registro y comprobación de los recursos obtenidos en la modalidad de autofinanciamiento a través de conversatorios o eventos similares de recaudación deberá realizarse conforme a lo precisado en el Considerando 4 de la presente Resolución.

TERCERO. Se ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización realice la reclasificación de los ingresos identificados como aportaciones de simpatizantes, en términos del considerando **3** de la presente Resolución.

CUARTO. Se ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización que publique una lista de las personas que otorguen recursos por esta vía a los sujetos regulados en términos del resolutivo **2** de la presente Resolución.

QUINTO. Notifíquese personalmente a la C. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

SEXTO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

SÉPTIMO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

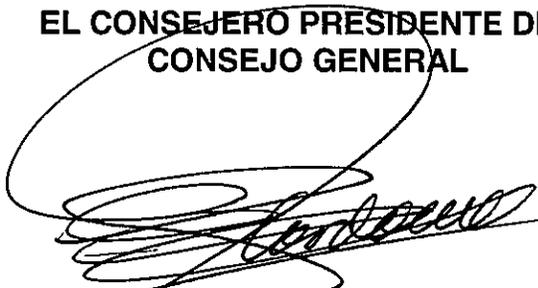


**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 4 de mayo de 2018, por votación unánime 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, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

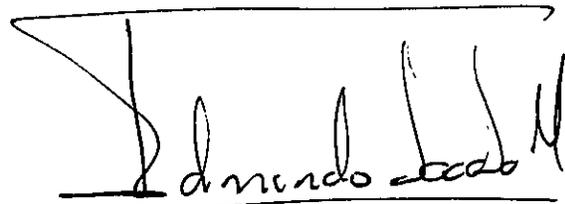
Se aprobó en lo particular por lo que hace a los argumentos relativos a las Ciudadanas María del Carmen Moreno Ruiz e Irma Alicia Esnaurrizar Armienta y sus efectos sobre el Punto Resolutivo Tercero, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González y Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**



**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**



**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**