



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

INE/CG574/2018

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE MORENA Y EL PRECANDIDATO AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL, EL C. CARLOS ALBERTO ZÚÑIGA RIVERA, IDENTIFICADO COMO INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

Ciudad de México, 20 de junio de dos mil dieciocho.

**VISTO** para resolver el expediente **INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**, integrado por hechos que se considera constituyen infracciones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

**ANTECEDENTES**

I. El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, se establecen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia. De este modo el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se celebró la quinta sesión extraordinaria urgente de la Comisión de Fiscalización, en la cual se aprobó el Acuerdo CF/012/2017, por el cual se determinan los alcances de la revisión y se establecen los Lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas y otros medios impresos, internet y redes sociales derivado de la revisión de los Informes de Precampaña, Apoyo Ciudadano y Campaña del Proceso Electoral Federal y Local Ordinario 2017-2018, así como los Procesos Extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

De igual manera el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, la Comisión de Fiscalización aprobó el Acuerdo CF/001/2018 por el que se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del Informe de Ingresos y Gastos de los sujetos obligados que aspiren a un cargo de elección popular a nivel Federal o Local.

**II. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso.** En la sesión extraordinaria celebrada el cuatro de abril de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución **INE/CG359/2018** respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de Diputado Local y Ayuntamientos, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, en el estado de Zacatecas, en cuyo Resolutivo **CUARTO** en relación con el Considerando **32.4**, inciso **a**), conclusión **1**. (Fojas 1-5 del expediente) por los hechos que a continuación se transcriben:

“(…)

**32.4 MORENA**

*De la revisión llevada a cabo al Dictamen Consolidado correspondiente y de las conclusiones reflejadas en la revisión del informe de Precampaña en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 se desprende que la irregularidad en que incurrió Morena es la siguiente:*

**a) 1 Procedimiento oficioso: Conclusión 1.**

A continuación, se desarrolla el apartado en comento:

**a)** 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 1 el inicio del procedimiento oficioso.

**OBSERVACIÓN**

*Se verificó que el sujeto obligado omitió registrar precandidatos ante el Organismo Público Local Electoral de Zacatecas, al respecto, la UTF constató en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos que no registró precandidato alguno y en el Sistema Integral de Fiscalización que no presentó “informes de precampaña” para el cargo de Diputado Local MR y Presidente Municipal en el estado de Zacatecas.*



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

*Adicionalmente de los procedimientos de fiscalización realizados se detectaron indicios de la existencia de propaganda y/o la celebración de eventos en beneficio de Morena durante la precampaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2017- 2018 en el estado de Zacatecas.*

<b>Cargo</b>	<b>Distrito</b>	<b>Municipio</b>	<b>Nombre</b>
<i>Diputado Local</i>	<i>VI</i>	<i>Fresnillo</i>	<i>Carlos Alberto Zúñiga Rivera</i>

**3.8.4\_Anexos 1, 2, 3 y 4**

**RESPUESTA**

**(El sujeto obligado no dio respuesta)**

**ANÁLISIS**

**Oficioso**

**No atendida**

*Esta autoridad reitera que el régimen relativo a la presentación de informes de precampaña para los diversos cargos de elección popular establece obligaciones diferenciadas para los precandidatos y partidos políticos. En esta tesitura, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización sino también todos los precandidatos. De esta forma, por lo que se refiere a las precampañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de sus precandidatos.*

*Asimismo, respecto de la obligación en la entrega de informes de ingresos y gastos que deben presentar ante este Instituto Nacional Electoral, el orden normativo electoral impone obligaciones específicas con el fin de cumplir con dicho objetivo. Así, existe una responsabilidad solidaria entre partidos políticos y precandidatos cuyo efecto se traduce en una determinación de responsabilidad correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido.*

*En consecuencia, el sujeto obligado omitió presentar el informe de la totalidad de sus precandidatos Por tal razón, la observación **no quedó atendida**.*

*En virtud de lo anterior, la Comisión de Fiscalización ordenó el inicio de un procedimiento oficioso a fin de otorgar garantía de audiencia a los precandidatos que fueron omisos en la presentación de su informe de precampaña, para los efectos conducentes (...)."*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

**III. Acuerdo de inicio del procedimiento.** El nueve de abril de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente, notificar al Secretario del Consejo General y al Presidente de la Comisión de Fiscalización de su inicio; así como publicar el acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados del Instituto (Fojas 6-7 del expediente).

**IV. Publicación en estrados del Acuerdo de inicio.**

- a) El diez 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 y la respectiva cédula de conocimiento (Foja 8 del expediente).
- b) El trece 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; y mediante razones de publicación y retiro, se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente (Foja 9 del expediente).

**V. Aviso de inicio del procedimiento al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** El diez de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/25996/2018, la Unidad Técnica de Fiscalización comunicó al Secretario del Consejo General del Instituto, el inicio del procedimiento de mérito (Foja 10 del expediente).

**VI. Aviso de inicio del procedimiento al Presidente de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** El diez de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/25971/2018, la Unidad Técnica de Fiscalización comunicó al Presidente de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el inicio del procedimiento de mérito (Foja 11 del expediente).

**VII. Notificación de inicio de procedimiento y emplazamiento al Representante Propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.**

- a) El diez de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/25997/2018, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó a la representación de Morena, el inicio del procedimiento oficioso de mérito; asimismo, se le emplazó para el efecto



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

de que manifestara lo que a su derecho conviniera, así como para que ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaren sus afirmaciones (Fojas 14-15 del expediente).

- b)** Al respecto, cabe mencionar que el partido no presentó escrito de respuesta al emplazamiento formulado por la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro del término que le fue concedido para tal efecto.

Sin embargo, el veintitrés de abril de dos mil dieciocho, mediante escrito sin número, el Dr. Ricardo Hernández León, en su carácter de representante propietario de Morena ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, manifestó lo siguiente: (Fojas 31-35 del expediente)

*"(...) la propaganda descrita no fue contratada y/o pagada por este Instituto político, ni por ninguno de sus órganos directivos siguientes; Comité Ejecutivo Nacional, Comité Ejecutivo Estatales el Estado de Zacatecas (sic), comités ejecutivos Municipales del Estado de zacatecas, ni por los precandidatos o precandidatas que contienden en el actual proceso Electoral Local 2017-2018 en el Estado de Zacatecas, por lo que manifestamos bajo protesta de decir verdad que ignoramos quien o quienes ordenaron o pagaron el gasto de dicha propaganda y la forma en la que se pagó."*

**VIII. Solicitud de información a la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral (en adelante Dirección Jurídica)**

- a)** El diez de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/260/2018, la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a la Dirección Jurídica, informara el domicilio registrado en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores, del C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera. (Fojas 12-13 del expediente).
- b)** El doce de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/DJ/DSL/SSL/8977/2018, el Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral remitió la Cédula de Detalle del C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera. (Fojas 16-17 del expediente).

**IX. Notificación de inicio de procedimiento y emplazamiento al C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera.**

- a)** Mediante acuerdo de doce de abril de dos mil dieciocho, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Zacatecas, notificara mediante oficio al C. Carlos



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Alberto Zúñiga Rivera, el inicio del procedimiento oficioso y se le otorgara garantía de audiencia. (Fojas 18-19 del expediente).

- b) El diecisiete de abril de dos mil dieciocho, el Vocal referido en el inciso anterior remitió las constancias que acreditan la notificación solicitada por esta autoridad. (Fojas 22-26 del expediente).
- c) Cabe señalar que el ciudadano **no dio respuesta** al emplazamiento y requerimiento formulado por la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro del término que le fue concedido para tal efecto.

**X. Solicitud de información y documentación a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la Unidad de Fiscalización (en adelante Dirección de Auditoría).**

- a) El veinticinco de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/302/2018, se solicitó a la Dirección de Auditoría, realizara la revisión del escrito presentado por el partido político y determinara lo que en derecho correspondiera (Fojas 70-71 del expediente).
- b) El veintidós de mayo de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DA/1770/18, la Dirección de Auditoría, informó las observaciones realizadas de la revisión de la documentación remitida. (Fojas 72- 77 del expediente).

**XI. Acuerdo de Alegatos.**

- a) El veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la investigación y notificar a las partes involucradas para que en un plazo de setenta y dos horas manifestaran por escrito los alegatos que consideraran convenientes. (Foja 78 del expediente).
- b) Al respecto, cabe precisar que el partido no presentó escrito de alegatos en el término concedido y a la fecha de elaboración de la presente.

**XII. Cierre de Instrucción.** El veintidós de junio de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento oficiosos de mérito y ordenó formular el Proyecto de Resolución correspondiente. (Foja 94 del expediente).



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**XIII. 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 en la Décimo sexta sesión extraordinaria de fecha dieciocho de junio de dos mil dieciocho, por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por mayoría de tres votos a favor de los Consejeros Electorales Dr. Benito Nacif Hernández, Mtro. Marco Antonio Baños Martínez y el Consejero Presidente de la Comisión el Dr. Ciro Murayama Rendón y con los votos en contra de las Consejeras Electorales Dra. Adriana Favela Herrera y Lic. Pamela San Martín Ríos y Valles.

## CONSIDERANDOS

**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) y o) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 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 los artículos 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 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 someterlo a consideración del 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, inciso j) 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. Normatividad aplicable en la revisión de informes.** Que de conformidad con el artículo 196, numeral 1 y 428, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

financiamiento así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.

**3. Estudio de Fondo.** Que una vez fijada la competencia, al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver, de conformidad con lo establecido en el Resolutivo **CUARTO**, en relación con el Considerando **32.4**, inciso **a)**, conclusión **1**; así como del análisis de los documentos y actuaciones que integran el expediente de mérito, se desprende que el fondo del presente asunto se constriñe, en determinar si Morena y el C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera, incumplieron con su obligación de presentar el Informe de Precampaña del Proceso Electoral Local Ordinario 201-2018 en el estado de Zacatecas.

En este sentido, deberá determinarse si los sujetos obligados incumplieron con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1 de Ley General de Partidos Políticos, así como 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, mismos que para mayor referencia se precisan a continuación:

#### **Ley General de Partidos Políticos**

“(…)

##### **Artículo 79**

*1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:*

*a) Informes de precampaña:*

*I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;*

*II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;*

*III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;*

*IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y*

*V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho*





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

*proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.”*

### Reglamento de Fiscalización

**“Artículo 223.**

**Responsable de la rendición de cuentas**

(...)

*6. Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición, serán responsables de:*

*a) Presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición.*

*b) Reportar en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña.*

*c) Reportar todos los ingresos en efectivo recibidos y depositados a la cuenta bancaria abierta, exclusivamente para la administración de los ingresos y gastos de precampaña y campaña.*

*d) Solicitar o recibir recursos mediante aportaciones o donativos, en dinero o en especie por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de personas no autorizadas por la Ley de Instituciones.*

*e) No exceder el tope de gastos de precampaña y campaña establecidos por el Consejo General.*

*f) De designar a un responsable de la rendición de cuentas.*

*g) Vigilar que se expidan recibos foliados por los ingresos recibidos por su precampaña o campaña.*

*h) Verificar que los egresos realizados sean pagados con cheque de la cuenta bancaria autorizada por el CEN o CEE's que contengan la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, que sean nominativos y que se documentan con facturas que cumplen con los requisitos fiscales.*

*i) La entrega de documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición, en estricto cumplimiento al presente Reglamento.*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

*j) Presentar junto con su informe precampaña o campaña, en el formato que define la Unidad Técnica, el informe que permita identificar su capacidad económica, información que tendrá carácter de confidencial y cuyos datos privados serán resguardados en términos de la Ley Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.  
(...)"*

De las premisas normativas antes transcritas se desprende que los partidos políticos están compelidos a presentar ante el órgano fiscalizador, informes en los cuales se reporte el origen y el monto de la totalidad de los ingresos que por cualquier modalidad de financiamiento reciban, así como su empleo y aplicación, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral; el cumplimiento de esta obligación permite al órgano fiscalizador contar con toda la documentación comprobatoria necesaria para verificar de manera integral el adecuado manejo de los recursos que los institutos políticos reciban y realicen, garantizando de esta forma un régimen de transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior, con la finalidad de preservar los principios de la fiscalización, como lo son la certeza, la transparencia y la rendición de cuentas; ello mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los sujetos obligados rindan cuentas a la autoridad respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, coadyuvando a que la autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad; por consiguiente, la inobservancia de los artículos referidos vulnera directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Al respecto debe señalarse que lo anterior cobra especial importancia, toda vez que la certeza en el origen de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho que un ente político no presente la documentación con la que compruebe el origen de ingresos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al no reportar la documentación soporte que satisfaga cabalmente los requisitos establecidos por la normatividad electoral correspondiente, no crea convicción en la autoridad administrativa electoral sobre el origen lícito de los recursos.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

Esto se advierte, si se toma en cuenta que las formas de organización, contabilidad y administración de los entes políticos, conducen a la determinación de que la fiscalización de los ingresos que reciben por concepto de financiamiento privado no se puede llevar a cabo de manera veraz, objetiva y con eficacia, sino mediante la documentación de la totalidad de sus recursos financieros, de su origen, manejo, custodia y destino.

De tal modo, que sólo mediante el conocimiento de tales circunstancias, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos privados que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente las sanciones que correspondan.

Establecido lo anterior, esta autoridad electoral procedió a dar cumplimiento a lo mandatado por el Consejo General, con la finalidad de otorgarle garantía de audiencia al ciudadano involucrado, por lo que inicialmente se procedió notificar al C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera.

- **Garantía de Audiencia del C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera.**

Tal y como se desprende de la Resolución INE/CG359/2018, aprobada en sesión extraordinaria de fecha cuatro de abril de dos mil dieciocho, fue ordenado por este Consejo, el inicio un procedimiento oficioso con el fin de otorgar la garantía de audiencia al ciudadano en comento.

Como se precisó en el apartado de Antecedentes de la presente Resolución, el C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera no dio respuesta al emplazamiento y requerimiento formulado por la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro del término que le fue concedido para tal efecto.

#### **A. Garantía de audiencia de Morena**

Tal y como se desprende del Dictamen Consolidado y la Resolución, identificados con los números **INE/CG358/2018** e **INE/CG359/2018**, aprobados por el Consejo, en sesión extraordinaria de fecha cuatro de abril de dos mil dieciocho, el partido político fue notificado de los hallazgos de la autoridad a efecto de que presentara el informe de precampaña y/o manifestara lo que a su derecho conviniera mediante el oficio INE/UTF/DA/19287/18.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

Sin embargo, el partido político omitió dar respuesta al oficio en comento.

Ahora bien, en cumplimiento a lo que establece el artículo 34, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, mediante oficio INE/UTF/DRN/25997/2018, notificado el diez de abril de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización, hizo de su conocimiento el inicio del procedimiento oficioso y emplazó al partido político a fin de que, en un plazo de cinco días naturales, manifestara lo que considerará pertinente, exponiendo lo que a su derecho conviniera, ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaran sus afirmaciones.

Al respecto, el partido político omitió dar respuesta al emplazamiento en el término concedido para tal efecto; sin embargo, el veintitrés de abril de dos mil dieciocho, el representante propietario de Morena ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, señaló lo siguiente:

*"(...) la propaganda descrita no fue contratada y/o pagada por este Instituto político, ni por ninguno de sus órganos directivos siguientes; Comité Ejecutivo Nacional, Comité Ejecutivo Estatales el Estado de Zacatecas (sic), comités ejecutivos Municipales del Estado de zacatecas, ni por los precandidatos o precandidatas que contienden en el actual proceso Electoral Local 2017-2018 en el Estado de Zacatecas, por lo que manifestamos bajo protesta de decir verdad que ignoramos quien o quienes ordenaron o pagaron el gasto de dicha propaganda y la forma en la que se pagó."*

Dicho escrito constituye una documental privada que de conformidad con el artículo 16, numeral 2, en relación con el 21, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, solo hará prueba plena siempre que a juicio de este Consejo General generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

Consecuentemente, a fin de verificar si se acreditan los supuestos que conforman el fondo del presente asunto, de conformidad con el artículo 21, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se deberán analizar, adminicular y valorar cada uno de los elementos de prueba que



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

obran dentro del expediente, de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral.

Ahora bien, derivado de los elementos de prueba que integran el expediente en que se actúa y para mayor claridad, resulta conveniente dividir en apartados el estudio de fondo del procedimiento de mérito.

Esta división responde a cuestiones circunstanciales, que, con el objeto de sistematizar la presente Resolución, llevaron a esta autoridad electoral a analizar por separado cada uno de los supuestos que se actualizaron durante el desarrollo de la investigación y que ameritan un pronunciamiento individualizado por parte de la autoridad electoral.

Por ello, el estudio de fondo se realizará conforme a los apartados siguientes:

#### **I. Hallazgos con propaganda**

##### **a. Responsabilidad del ciudadano**

##### **b. Responsabilidad del partido**

Cabe recalcar que los casos en estudio implican para la autoridad electoral además de acreditar que fue otorgada la Garantía de Audiencia, el análisis a los hallazgos detectados por esta autoridad durante el periodo de precampaña y su vínculo con la obligación de presentar el informe de ingresos y gastos de Precampaña, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, en el estado de Zacatecas.

A continuación, se desarrollan cada uno de los apartados.

#### **I. Hallazgos con propaganda**

Derivado de los procedimientos de verificación y auditoría realizados por la Unidad Técnica de Fiscalización en el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 en el estado de Zacatecas, se observó que Morena no registró precandidatos ante el Organismo Público Local Electoral de Zacatecas.

Sin embargo, de conformidad con lo establecido en los artículos 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 190, 191, numeral 1, inciso d); 192, numeral 1, incisos d), e),



## CONSEJO GENERAL INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

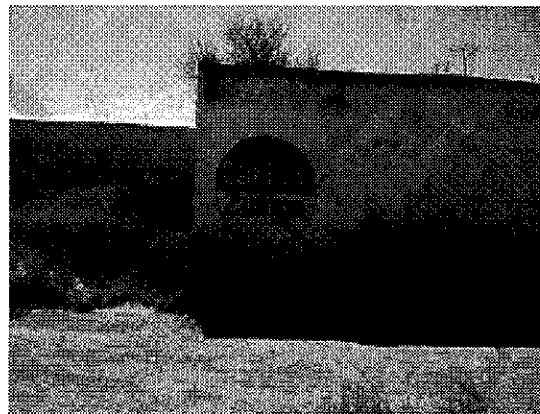
### Instituto Nacional Electoral CONSEJO GENERAL

f) y g); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 320 del Reglamento de Fiscalización, la autoridad electoral, ejerció sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico, en materia de fiscalización.

En razón de lo anterior, esta autoridad procedió a realizar un análisis de los hallazgos obtenidos durante el periodo de precampaña materia de observación, atendiendo a las facultades con las que cuenta esta autoridad electoral, de corroborar la existencia de hechos que en el marco de la revisión de los recursos obtenidos y erogados durante los ejercicios sujetos a fiscalización por los diversos entes obligados y a las reglas del sistema de fiscalización en materia electoral, que implican una verificación integral, permanente y completa de los ingresos y egresos y la probable responsabilidad del sujeto obligado por una posible infracción.

Así pues, durante los procesos de monitoreo en páginas de internet y redes sociales, y recorridos en la vía pública; se obtuvieron hallazgos que podrían constituir gastos de precampaña, consistentes en una chamarra, bardas y vinilonas con los colores y emblema del partido político Morena, en diferentes direcciones ubicadas en el estado de Zacatecas.

En particular, los testigos en los que se vincula al ciudadano en comento, contienen lo siguiente:





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

En lo relativo al partido, los testigos contienen lo siguiente:



Ahora bien, previo al análisis de la propaganda en comento, se considera necesario establecer que el proceso interno de selección de candidatos que llevan a cabo los partidos tiene como fin primordial, la determinación de los candidatos que serán registrados para contender en las elecciones respectivas, y dicho proceso se debe realizar conforme con los Lineamientos previstos en los Estatutos del propio partido.

Consecuentemente, si bien la ley no prevé un método determinado al ser parte de la vida interna del partido ni un plazo específico en que se deban llevar a cabo los procesos de selección interna de los candidatos, que pretendan buscar la postulación por parte de un partido político, no puede pasar desapercibido que los actos de selección interna de los candidatos generan que los partidos políticos, los militantes, afiliados y simpatizantes realicen actividades que son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad o población entre la que se encuentran inmersas sus bases, a través de medios convencionales de publicidad (volantes, carteles, calendarios, etcétera) tendientes a lograr el consenso necesario para ser candidatos y que cuenten con el perfil que se identifique con la ideología sustentada por el propio partido; de ahí que en ocasiones, según lo que al efecto dispongan los Estatutos respectivos, exista la necesidad de consultar a las bases partidistas, cuyo resultado se traduce en la elección del candidato idóneo para ser postulado por el instituto político.



**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

En este orden de ideas, la Sala Superior ha establecido la definición de precandidato, en los siguientes términos:

*Es el ciudadano que participa en la elección interna de algún partido político, cuya finalidad es obtener oficialmente la candidatura del partido político para desempeñar un cargo de elección popular.*

Aunado a lo anterior, es dable señalar que los elementos de propaganda buscan dar a conocer cierta información para inducir o intensificar actitudes y acciones específicas con la intención de convencer a una determinada audiencia (el electorado) para que adopte la actitud o acción que se presenta (votar por determinado candidato o partido político).

Establecido lo anterior, es dable señalar que el artículo 195, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización establece que se estimarán como gastos de precampaña los relativos a propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos, de propaganda utilitaria o similares, de producción de los mensajes para radio y televisión, anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet, gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político.

Por otro lado, el numeral 2 del referido artículo, señala que el Consejo General deberá emitir antes del inicio de las precampañas y una vez concluidas las convocatorias de los partidos políticos, los Lineamientos que distingan los gastos del proceso de selección interna de los candidatos que serán considerados como gastos ordinarios, de aquellos que se considerarán como de precampaña.

En los términos señalados, de conformidad a lo establecido en el artículo 2, del Acuerdo INE/CG597/2017, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria, celebrada el ocho de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para los procesos electorales federal y locales ordinarios 2017-2018, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso, se señala:

“(…)

**Artículo 2.** *En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4; 211, párrafos 1, 2, y 3; 230 en relación con el 243, numeral 2, de la Ley General de*





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

*Instituciones y Procedimientos Electorales y 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se consideran gastos de precampaña los siguientes conceptos:*

*a) Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, todos los gastos realizados con motivo de la celebración de eventos políticos, propaganda utilitaria y otros similares que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.  
(...)"*

A mayor abundamiento, de acuerdo al glosario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se entiende como propaganda electoral:

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

Y de manera más específica, propaganda de Precampaña:

*El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña con el propósito de dar a conocer sus propuestas. Y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.*

En tales condiciones, los hallazgos detectados por esta autoridad, deben analizarse a efecto de verificar si los mismos cuentan con los elementos mínimos para que puedan ser calificados como propaganda de precampaña, la cual acredite que efectivamente el partido político tuvo un proceso de selección interno de candidatos en el que hubiera participado el C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera. En virtud de lo anterior, se corroboraría que se realizaron gastos que debían ser reportados durante el periodo de precampaña y consecuentemente, el incumplimiento en la obligación de presentar el informe señalado.

Robustece lo anterior, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aplicado por analogía, que señala:

***Tesis LXIII/2015 (SUP-RAP-277/2015)***

***GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.- Del contenido de los artículos 41, Base II, de la***



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; y 243 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 76 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial. En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; b) temporalidad, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, c) territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.*

**Quinta Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-277/2015 y acumulados.—Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros.—Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Nacional Electoral y otras.—7 de agosto de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Ausente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Alejandro Olvera Acevedo y Rodrigo Quezada Goncen.*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

En este sentido, y a efecto de determinar si los hallazgos obtenidos constituyen gastos de precampaña, y en atención a la tesis antes citada esta autoridad verificó, que se actualicen de manera simultánea los elementos mínimos:

**a) Finalidad.** Para tenerse por acreditado, se debe demostrar que los hallazgos obtenidos, representaron un beneficio de posicionamiento para los sujetos incoados.

Al respecto, las evidencias no contienen de manera explícita las expresiones “voto”, “votar” y/o “precandidato”, ni existe una solicitud directa a la ciudadanía y/o militancia de voto en favor del ciudadano incoado o del partido, no hay una referencia a algún proceso de selección interno, cargo de elección popular o al Proceso Electoral. En consecuencia, no se aprecia la intención de posicionar al ciudadano Carlos Alberto Zuñiga Rivera ni de promover una precandidatura a algún cargo de elección popular a contender en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 en el estado de Zacatecas, por lo que no se colma el primero de los elementos.

**b) Temporalidad.** Para tener por acreditada la misma, debe establecerse que los elementos fueron difundidos durante el periodo de precampaña del estado de Zacatecas.

Tal y como ya se refirió los hallazgos fueron detectados, durante los procedimientos de verificación realizados por el personal de la Unidad Técnica de Fiscalización, con fecha veintidós de enero de dos mil dieciocho, fecha que de conformidad con lo establecido en el Acuerdo ACG-IEEZ-037/VI/2017, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 30 de octubre de 2017, se encuentra dentro del periodo de precampaña, del tres de enero de dos mil dieciocho al once de febrero de la misma anualidad, por lo que se colma el segundo de los elementos.

**c) Territorialidad.** Por último, para tenerla por acreditada los elementos deben ser difundidos en la demarcación geográfica del estado de Zacatecas.

De lo anterior, se advierte que en la especie no se colman de manera simultánea los elementos aludidos, de ahí que los hallazgos obtenidos por la autoridad no puedan ser considerados como propaganda de precampaña.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

Aunado a lo anterior, se considera que en particular los testigos en los que se vincula al ciudadano, no aportan elementos que acrediten la realización de un proceso de selección interna de candidatos, en el que el C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera realizara actos tendentes de promoción o difusión de una intensión por contender por la postulación por parte del partido.

No obstante, la ley es clara en establecer que tanto las divulgaciones políticas, la propaganda electoral, de precampaña o campaña, al representar un beneficio directo para los sujetos obligados, en el caso de los partidos por la difusión y promoción de sus principios, programas, acciones, plataforma política, posicionamiento frente al electorado, llamamiento o al voto y/o ideas frente a los diversos asuntos de interés nacional, ésta debe ser reportada a la autoridad en el ejercicio correspondiente, a efecto de que en que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

La finalidad, es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas a la autoridad fiscalizadora respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulnera directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, en tanto, es deber de los sujetos obligados informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Establecido lo anterior, se considera pertinente establecer el grado de responsabilidad de los sujetos incoados en la colocación de la propaganda materia de análisis.



#### a. Responsabilidad del ciudadano

Al respecto, una vez establecido lo anterior, se considera pertinente señalar que toda vez que en autos no existen elementos que acrediten actos celebrados por el ciudadano tendientes a hacer del conocimiento de su comunidad o población, a través de medios convencionales de publicidad (volantes, carteles, calendarios, etcétera) o los medios electrónicos (páginas de internet y redes sociales) su intención de lograr el consenso necesario entre la militancia del partido para ser candidato por el partido y del análisis previo, se obtiene lo siguiente:

- ✓ Que no se tienen elementos que acrediten que el partido realizó un proceso de selección interna en relación al C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera.
- ✓ Que los hallazgos obtenidos no cumplen con el requisito de finalidad, toda vez que los elementos no generaron un posicionamiento respecto del proceso de precampaña del Proceso Electoral en curso.
- ✓ Que si bien, en un primer momento se identificó al ciudadano como posible precandidato del partido político Morena, en el presente procedimiento no se advirtieron elementos que así lo acrediten.
- ✓ Que la pinta de bardas, vinilonas y chamarra no constituye propaganda de precampaña, en virtud de que no generaron un posicionamiento para un puesto de elección popular en beneficio del partido o el ciudadano incoado.

En razón de lo vertido anteriormente, se considera que no existen elementos que configuren una conducta infractora de lo establecido 79, numeral 1 de Ley General de Partidos Políticos, así como 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, por lo que se concluye que el C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera, no vulneró la normatividad aplicable en materia de fiscalización, por ello, el sub apartado del presente considerando debe declararse **infundado**.

#### b. Responsabilidad del partido

Al respecto, primeramente es dable señalar que los hallazgos obtenidos por la autoridad durante los procesos de verificación en el periodo de precampaña acreditan plenamente la existencia de propaganda que beneficia al partido político, en los términos señalados en párrafos precedentes, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran en obvio de repeticiones inútiles.

Es relevante señalar que los monitoreos constituyen un mecanismo previsto en los Reglamentos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que le permiten a la autoridad fiscalizadora verificar la veracidad de la información



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

proporcionada por los sujetos obligados en sus informes; ya que se trata de un conjunto de actividades diseñadas para medir, analizar y procesar en forma continua, la información emitida por medios de comunicación electrónicos, impresos o alternos, respecto de un tema, lugar y tiempo determinados, con el registro y representación objetiva de los promocionales, anuncios, programas, entre otros, objeto del monitoreo; según señala la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-43/2006.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en el SUP-RAP-86/2007 ha definido al monitoreo en materia de fiscalización como “una herramienta idónea para auxiliar y coadyuvar en las funciones de control y fiscalización de las actividades de los partidos políticos, encomendadas a las autoridades electorales, ya que a través de éstos se tiende a garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos políticos; medir los gastos de inversión en medios de comunicación de dichas entidades de interés público y apoyar la fiscalización de los institutos políticos para prevenir que se rebasen los topes de campaña, entre otros aspectos”.

Bajo esta línea, surgió el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos como un instrumento de medición que permite a la autoridad fiscalizadora electoral recabar información y documentación soporte sobre inserciones en prensa y anuncios espectaculares colocados en la vía pública con la finalidad de cotejarlo con lo reportado por los sujetos obligados en sus Informes de Precampaña, con el fin de verificar que todos los gastos realizados hayan sido debidamente registrados en su contabilidad y reportados en los Informes correspondientes.

Es importante mencionar que la facultad de la autoridad fiscalizadora para ordenar la realización de monitoreos en diarios, revistas y otros medios impresos, así como colocación de espectaculares y propaganda en la vía pública, se encuentra regulada en los artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización.

Como puede apreciarse, el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos contribuye a la construcción de condiciones de credibilidad y confianza, al incorporar medidas novedosas para fiscalizar eficientemente el manejo administrativo y financiero de las precampañas; ya que permite a la Unidad Técnica de Fiscalización cruzar la información a través de la detección de anuncios espectaculares colocados en la vía pública y de la búsqueda de información en medios impresos de circulación nacional y local, respecto de toda aquella publicidad y propaganda para cotejarlos con lo reportado por los sujetos obligados bajo este rubro; por lo que se configura como un mecanismo que permite cumplir cabalmente



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

con el procedimiento de auditoría y verificar la aplicación de recursos para detectar oportunamente una posible omisión de gastos.

En este tenor, vale la pena señalar que de conformidad con el SUP-RAP-24/2010, el elemento que determina de manera fundamental el valor probatorio pleno de un documento público es el hecho de que sea emitido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones y no su consignación en un papel. Por tanto, en casos como el que ahora se presenta, resulta válido que la autoridad electoral haga constar los resultados en medios electrónicos para considerarlos como pruebas con valor probatorio pleno, pues igualmente se tratará de actos realizados por un funcionario público en ejercicio de sus funciones.<sup>1</sup>

Es preciso mencionar que la *ratio essendis* de este criterio se encuentra recogido en la Jurisprudencia 24/2010, aprobada por la Sala Superior en la sesión pública celebrada el cuatro de agosto de dos mil diez; la cual señala que:

*“...los testigos de grabación, producidos por el Instituto Federal Electoral, constituyen pruebas técnicas que por regla tienen valor probatorio pleno, porque son obtenidos por el propio Instituto, al realizar el monitoreo, para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión de promocionales en radio y televisión.”*

Por lo anterior, se colige que los resultados del monitoreo que dieron origen a la presente observación, deben de ser evaluados como elementos con pleno valor probatorio, que dotan de certeza a esta autoridad sobre la existencia de lo detectado, pues se trata de un documento emitido por una autoridad pública en ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, aquellos testigos en los que únicamente se aprecia el emblema y/o nombre del partido cuya función fue únicamente promover al partido; sin difundir su plataforma política, proyectos electorales, posicionamiento ante los ciudadanos o postulación a candidatura alguna, debieron ser reportados por el instituto político en el ejercicio ordinario en curso.

Derivado de lo anterior, esta autoridad procedió a realizar una verificación al Sistema Integral de Fiscalización, en específico, al módulo de ordinario correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho; sin embargo, no se localizó el registro de los gastos derivados por la adquisición de la propaganda materia de análisis.

---

<sup>1</sup> Entenderlo de distinta manera, se traduciría en una actividad inocua, en tanto que los monitoreos carecerían de razón; según se enfatiza en la sentencia recaída al SUP-RAP 133/2012.



**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Al respecto, el partido mediante escrito del veintitrés de abril de dos mil dieciocho, señaló lo siguiente: “(...) *la propaganda descrita no fue contratada y/o pagada por este Instituto político, ni por ninguno de sus órganos directivos siguientes; Comité Ejecutivo Nacional, Comité Ejecutivo Estatales el Estado de Zacatecas (sic), comités ejecutivos Municipales del Estado de zacatecas, ni por los precandidatos o precandidatas que contienden en el actual proceso Electoral Local 2017-2018 en el Estado de Zacatecas, por lo que manifestamos bajo protesta de decir verdad que ignoramos quien o quienes ordenaron o pagaron el gasto de dicha propaganda y la forma en la que se pagó.*”

La autoridad electoral realizó la valoración del escrito denominado ‘Deslinde Gastos’ presentado por Morena con base en la jurisprudencia 17/2010, Responsabilidad de los Partidos Políticos por Actos de Terceros. Condiciones que deben cumplir para deslindarse, como lo indica el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, como sigue:

ID	Sujeto Obligado	Tipo de gasto	Jurídico	Oportuno	Idóneo	Eficaz
01	Morena	Gastos de propaganda por volantes y propaganda impresa	El sujeto obligado presentó el escrito ante la Unidad Técnica de Fiscalización, a través de la Junta Local Ejecutiva de Zacatecas, suscrito por el representante del Partido acreditado ante el Consejo del Instituto	El escrito “Deslinde de Gastos” fue presentado el 19 de abril, siendo que el plazo para la presentación del informe feneció del 10 de marzo de 2018. Considerando que el escrito debió ser presentado antes del desahogo del oficio de errores y misiones, explicando las razones por las cuales se daría por válido el escrito o detallando el motivo por el cual incumplió con los requisitos para considerarse válido y no una vez aprobado por el Dictamen y Resolución, motivo por el	La Unidad Técnica de Fiscalización hizo de conocimientos los hallazgos detectados en el monitoreo de Espectaculares y de internet al sujeto obligado, mediante el oficio de errores y omisiones en el cual se describen: la ubicación, temporalidad y características de la propaganda; así como los elementos que permitan identificar los gastos detectados, sin embargo, el sujeto obligado no actuó de manera inmediata al desarrollo de	Dado que el sujeto obligado no atendió de forma espontánea e inmediatas para el retiro de la propaganda y evitar que se continuará exhibiendo, así como cerciorarse del retiro de la misma para el cese de conducta y generen la posibilidad cierta a la autoridad conociera el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta detectada, el escrito “Deslinde de Gastos” no fue eficaz.





**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

<i>ID</i>	<i>Sujeto Obligado</i>	<i>Tipo de gasto</i>	<i>Jurídico</i>	<i>Oportuno</i>	<i>Idóneo</i>	<i>Eficaz</i>
				<i>cual la autoridad electoral no considera válido el escrito "Deslinde de Gastos".</i>	<i>los hechos para presentar los argumentos verosímiles que permitieran a esta autoridad constatar el deslinde de gastos;</i>	

Por lo anterior, la autoridad electoral considera no válido el escrito denominado "Deslinde de Gastos" presentado por Morena, dado que las medidas o acciones adoptadas no cumplen los elementos descritos en la norma, debiendo ser oportuno, idóneo y eficaz; ya que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de los actos de terceros, siempre que se cumpla la totalidad de los elementos previstos y en el caso que nos ocupa, únicamente se cumplió el elemento relativo la jurisprudencia 17/2010. "Responsabilidad de los Partidos Políticos por Actos de Terceros. Condiciones que deben cumplirse para deslindarse".

Aunado a lo anterior, al ser difundidas durante la presente anualidad, le representan un beneficio en el ejercicio en curso, dicha propaganda debió ser reportada en el ejercicio ordinario correspondiente.

Ahora bien, es importante señalar que, al omitir reportar los gastos relativos a la pinta de bardas, se vulnera sustancialmente la certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido pues la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos.

Lo anterior, es así dado que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los sujetos obligados rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que impidan o intenten impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el sujeto obligado multicitado se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, además de tutelar bienes jurídicos tales como la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas, busca garantizar el cumplimiento estricto de las normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas, rebase de topes de gastos de campaña, etcétera. Por ello, la verificación de la normatividad adquiere fundamental importancia, ya que incide directamente en las condiciones de la competencia electoral.

Con base en lo anterior, la Sala Superior señaló que es importante que el Reglamento de Fiscalización incorpore la figura de valuación de las operaciones que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de equidad, al determinar el valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados.

Ahora bien, el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización establece que cuando de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, la autoridad responsable de la fiscalización establece gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente<sup>2</sup>:

- Se deberá identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.
- Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado.
- La información se podrá obtener de los proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores, en relación con los bienes y servicios que ofrecen; cotizaciones con otros proveedores que ofrezcan los bienes o servicios valuados; o las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
- Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

Ahora bien, en una primera fase se prevé el mecanismo de determinación de valuación de bienes y servicios mediante el procedimiento de “valor razonable”, el cual se define a partir de la identificación del tipo de bien o servicio recibido, las

---

<sup>2</sup> Criterio sostenido por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SX-RAP-4/2016.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

condiciones de uso y beneficio, los atributos comparativos, la disposición geográfica y temporal, así como de un análisis y evaluación de la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado, la cual se podrá obtener de proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores, cotizaciones con proveedores o, en su caso, cámaras o asociaciones del ramo que se trate. En un segundo momento, se prevé que a partir de la obtención del “valor razonable” de los bienes y servicios, esta autoridad debe elaborar una “matriz de precios” con información homogénea y comparable.

Finalmente, cuando se encuentren gastos no reportados por los sujetos obligados, valorará aquellos bienes y servicios no reportados con base en el “valor más alto” previsto en la “matriz de precios” previamente elaborada.

Así, “el valor más alto”, a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27, del Reglamento de fiscalización, se debe entender como el “valor razonable”, el cual es resultado de un procedimiento basado en parámetros objetivos, como son las condiciones de uso y beneficio de un bien o servicio, disposición geográfica, tiempo, entre otros, que se aplica cuando los sujetos obligados incumplen con su obligación de presentar la información y documentos comprobatorios de las operaciones realizadas con sus recursos, porque tal situación se traduce en una evasión al régimen de fiscalización.

En ese tenor, se considera que para efectos de determinar el valor de un bien o servicio no reportado por el sujeto obligado, optar por el “valor más bajo” o el “valor o costo promedio” de los precios contenidos en la matriz, no tendría un efecto disuasivo, puesto que esa cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido por el infractor con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria.

Derivado de lo anterior, la Dirección de Auditoría realizó el análisis correspondiente y determinó que el costo de los gastos no reportados es el siguiente:

ID	Municipio	Tipo De Anuncio	Ancho	Alto	Total	Costo Unitario	Importe que debe ser contabilizado
			(A)	(B)	C=(A)*(B)	(D)	E=(C)*(D)
20074	Nochistlán De Mejía	Vinilonas	2.0	1.0	2.0	114.26	228.52
20604	Morelos	Bardas	10.0	1.0	10.0	31.32	313.20



**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

ID	Municipio	Tipo De Anuncio	Ancho	Alto	Total	Costo Unitario	Importe que debe ser contabilizado
			(A)	(B)	C=(A)*(B)	(D)	E=(C)*(D)
6923	Zacatecas	Bardas	6.0	2.0	12.0	31.32	375.84
8928	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
8939	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
8944	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
8952	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9053	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9059	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9064	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9071	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9074	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9081	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9088	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9112	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9119	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9125	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9132	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9176	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9186	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9189	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9192	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92



**CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC**

**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

ID	Municipio	Tipo De Anuncio	Ancho	Alto	Total	Costo Unitario	Importe que debe ser contabilizado
			(A)	(B)	C=(A)*(B)	(D)	E=(C)*(D)
9195	Monte Escobedo	Bardas	3.0	2.0	6.0	31.32	187.92
9202	Monte Escobedo	Bardas	3.0	1.0	3.0	31.32	93.96
9205	Monte Escobedo	Bardas	1.5	1.0	1.5	31.32	46.98
9207	Monte Escobedo	Bardas	2.0	1.5	3.0	31.32	93.96
<b>TOTAL</b>							<b>\$4,910.86</b>

En consecuencia, se considera procedente ordenar al partido reportar en su ejercicio ordinario dos mil dieciocho, los montos determinados por esta autoridad, mismos que ascienden a un monto de \$4,910.86 (cuatro mil novecientos diez pesos 86/100 M.N.).

Ahora bien, respecto a los hechos que han quedado acreditados, se ordena a la Dirección de Auditoría para que, en el marco de la revisión del Informe Anual referido, de **seguimiento** a los mismos conforme a lo siguiente:

- Revise lo relativo al registro de los montos determinados por concepto de propaganda, para que resuelva lo conducente y se apliquen las consecuencias jurídicas que lleguen a actualizarse del incumplimiento en la temporalidad del registro respectivo.
- En caso de no detectar el registro por dichos conceptos, o advertir cualquier otra irregularidad respecto a los mismos, a través del oficio de errores y omisiones, haga del conocimiento de tal situación al instituto político.
- De advertir la actualización de alguna irregularidad o infracción con motivo de lo anterior, determine lo que en derecho corresponda en el Dictamen y Proyecto de resolución correspondientes.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

En razón de lo vertido anteriormente, se considera que existen elementos que configuran una conducta infractora a la normatividad aplicable en materia de fiscalización atribuible a Morena, por lo que se concluye que el presente subapartado del procedimiento en que se actúa debe declararse **fundado**.

**En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1 y 44, numeral 1, incisos j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:**

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se declara **infundado** el procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en del C. Carlos Alberto Zúñiga Rivera, en los términos de los Considerando **3**, apartado **I**, subapartado **a**, de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Se declara **fundado** el procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en de MORENA, en los términos del considerando **3**, apartado **I**, subapartado **b**, de la presente Resolución.

**TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **3**, apartado **I**, subapartado **b** de la presente Resolución, se ordena a Morena, reportar en su ejercicio ordinario dos mil dieciocho, los montos determinados por esta autoridad en relación a los gastos observados por un importe de **\$4,910.86 (cuatro mil novecientos diez pesos 86/100 M.N.)**.

**CUARTO.** Se ordena dar seguimiento en el Informe Anual 2018, en términos de lo expuesto en el Considerando **3**, apartado **I**, subapartado **b** de la presente Resolución.

**QUINTO.** Notifíquese la presente Resolución.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
INE/P-COF-UTF/75/2018/ZAC

**SEXTO.** En términos de lo dispuesto en los artículos 40 y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación los recursos que proceden en contra de la presente determinación son los denominados “recurso de apelación” y “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, según sea el caso, 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.

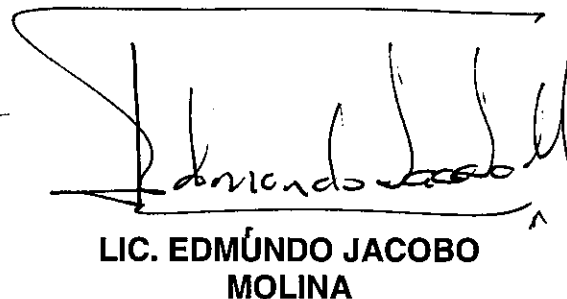
La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 20 de junio de 2018, por diez votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y un voto en contra de la Consejera Electoral, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**



**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**



**LIC. EDMÚNDO JACOBO  
MOLINA**