



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-22/2023

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: JESÚS ALEJANDRO
RODRÍGUEZ GÓMEZ, ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR Y FANNY AVILEZ
ESCALONA

COLABORARON: CÉSAR AMÉRICO
CALVARIO ENRÍQUEZ Y GUSTAVO
ALFONSO VILLA VALLEJO

Ciudad de México, veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que **revoca** en la materia de impugnación el acuerdo INE/CG13/2023, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,² por el que aprobó los *Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados para la comprobación de los gastos de las personas representantes generales y ante las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral para los procesos electorales locales ordinarios 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y Estado de México, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de estos.*³

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) La presente controversia deriva de la emisión de los Lineamientos, en los que se establecen los requisitos y procedimientos para el reporte y comprobación de gastos correspondientes a las actividades de

¹ En adelante, "Sala Superior".

² En lo sucesivo, "Consejo General".

³ A continuación, "Lineamientos".

representantes generales y de casilla, el día de la jornada electoral a celebrarse en los procesos electivos correspondientes al Estado de Coahuila y Estado México, así como para los eventuales procesos extraordinarios que pudieran celebrarse en dichas entidades federativas.

- (2) En el presente medio de impugnación el partido político Morena se inconforma con los mismos, aduciendo que las previsiones que contienen mecanismos de comprobación contradictorios que obstaculizan que los partidos políticos y demás sujetos obligados puedan comprobar eficazmente los gastos o la prestación de servicios gratuitos que desplieguen sus representantes generales y de casilla, el día de la jornada electoral.

II. ANTECEDENTES

- (3) **1. Aprobación de la Comisión de Fiscalización.** El veintitrés de enero de dos mil veintitrés,⁴ en su primera sesión extraordinaria, la Comisión de Fiscalización aprobó por votación unánime los Lineamientos.
- (4) **2. Aprobación del acuerdo impugnado.** El veinticinco de enero, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG13/2023, por el que se emiten los Lineamientos.
- (5) **3. Recurso de apelación.** Inconforme, el veintinueve de enero, el partido recurrente presentó demanda de recurso de apelación ante la autoridad responsable.

III. TRÁMITE

- (6) **1. Turno.** Mediante acuerdo de dos de febrero se turnó el expediente al rubro citado a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁵

⁴ En lo subsecuente, las fechas que se mencionen corresponderán al año dos mil veintitrés, salvo indicación en contrario.

⁵ En adelante, "Ley de Medios".



- (7) **2. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el presente medio de impugnación; admitió a trámite la demanda y; al considerar debidamente integrado el expediente, ordenó el cierre de instrucción.

IV. COMPETENCIA

- (8) Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, porque se controvierte un acuerdo de un órgano central del INE, como lo es su Consejo General, mediante el cual se establecen los requisitos y procedimientos para la comprobación de gastos o gratuidad de los representantes generales y de casilla en los procesos electivos locales ordinarios 2022-2023 para la elección de gobernaturas, que se desarrollan tanto en el Estado de Coahuila como en el Estado de México.⁶

V. PRESUPUESTOS PROCESALES

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 42; 45 párrafo 1, inciso a); 109 y 110, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

- (9) **1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la cual hizo constar el nombre y firma autógrafa del representante de Morena ante el Consejo General; la identificación del acto impugnado; los hechos en que sustenta su impugnación; los agravios que considera le causan el acto reclamado; así como los preceptos normativos que estima violados.
- (10) **2. Oportunidad.** La presentación del recurso fue oportuna porque el acuerdo impugnado se emitió el veinticinco de enero y el recurrente presentó su demanda el veintinueve siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios, contando todos los días como

⁶ Con fundamento en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI; y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso g); y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

hábiles, ya que el asunto guarda relación con dos procesos electorales locales en los estados de Coahuila y México.⁷

- (11) **3. Legitimación y personería.** Se satisfacen ambos requisitos, porque en su calidad de partido político Morena está legitimado para interponer el recurso, y quien lo hace en su nombre es su representante ante el Consejo General, calidad que le es reconocida por la autoridad responsable.
- (12) **4. Interés jurídico.** Se surte en la especie, en tanto que el recurrente controvierte un acuerdo del Consejo General, en el que se establecen los requisitos y procedimientos para el reporte y comprobación de gastos correspondientes a las actividades de representantes generales y de casilla, el día de la jornada electoral a celebrarse en los procesos electivos correspondientes al Estado de Coahuila y Estado México, en los que pretende participar con candidaturas para sus respectivas Gubernaturas.
- (13) **5. Definitividad.** Se cumple con este requisito porque se impugna un acuerdo emitido por el Consejo General que, en términos de la normativa procesal aplicable, no admite medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir ante esta Sala Superior.

VI. CUESTIONES PREVIAS

- (14) Como se adelantó, la presente controversia guarda relación con la emisión de los Lineamientos, en los que se establecen los requisitos y procedimientos para el reporte y comprobación de gastos correspondientes a las actividades de representantes generales y de casilla, el día de la jornada electoral a celebrarse en los procesos electivos correspondientes al Estado de Coahuila y Estado México, así como para los eventuales procesos extraordinarios que pudieran celebrarse en dichas entidades federativas.
- (15) Al respecto, el partido recurrente sostiene una supuesta incongruencia e incoherencia en los mecanismos de comprobación de gasto y gratuidad de

⁷ Lo anterior, de conformidad con lo señalado en los artículos 7, apartado 1; 8, párrafo 1; y 42 de la Ley de Medios y con el Acuerdo General 3/2008 de esta Sala Superior.



los servicios prestados por las y los representantes de casilla el día de la jornada electoral aprobados por la responsable, ya que afirma que obstaculizarán el que se pueda comprobar eficazmente y con veracidad dichos gastos.

- (16) Específicamente, el apelante cuestiona lo establecido por la autoridad responsable en artículo primero, punto 19, inciso b); artículo segundo, punto 2; y artículo séptimo, puntos 2, 3 y 6, de los Lineamientos, cuyo texto se incorpora a continuación:

**“Artículo Primero
Disposiciones Generales**

[...]

7. Los responsables del registro de personas representantes generales y de casilla para cada sujeto obligado deberán indicar al momento de registrar a cada persona representante si sus actividades el día de la jornada electoral se realizarán de forma gratuita y desinteresada, o bien, si se le otorgará apoyo económico.

8. Si se registran personas representantes generales o de casilla sin indicar si son gratuitos u onerosos, se considerará que la persona representante recibió apoyo económico y será observado en el oficio de errores y omisiones, para que el sujeto obligado señale lo que en derecho corresponda.

9. Desde el día de la Jornada Electoral, los sujetos obligados harán uso del SIFIJE para registrar los montos pagados a las personas representantes generales y de casilla, así como el mecanismo de dispersión utilizado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, numeral 3 del RF, asimismo, cada registro de personas representantes deberá ser firmado electrónicamente en el SIFIJE por el Responsable de Finanzas para generar el CEP sea de gratuidad u oneroso.

Una vez capturados los montos pagados y el mecanismo de dispersión utilizado, deberán enviar los recibos a la persona Responsable de Finanzas para que, haciendo uso de su firma electrónica, genere los CEP y puedan ser contabilizados en el SIF.

[...]

12. Los sujetos obligados registrarán en el SIFIJE el detalle de los montos efectivamente pagados a cada persona representante y el mecanismo de dispersión utilizado. Esta información constituirá la evidencia de las pólizas de pago a las

personas representantes. Es importante mencionar que el SIFIJE se encuentra vinculado con el SIF, sin pertenecer a éste, facilitando la verificación por parte de la autoridad.

[...]

14. *El gasto correspondiente al pago a las personas representantes deberá ser registrado conforme a lo señalado en los artículos 32 y 218 del RF. Asimismo, el sujeto obligado deberá adjuntar la evidencia del pago en el SIF.*

[...]

19. *Tomando en consideración que los sujetos obligados cuentan con el tiempo y los mecanismos necesarios para la toma de decisiones internas, la autoridad electoral facilita las herramientas para el registro, captura y generación de los comprobantes correspondientes y, de acuerdo al principio de certeza que rige la materia electoral, una vez que el sujeto obligado reconoce el estatus de oneroso de cada una de las personas representantes generales y de casilla, no podrá modificar dicha manifestación después de que haya terminado el plazo para el registro y sustitución de las personas representantes.*

Para dar certeza de cómo operará la comprobación de pago, se considerarán los siguientes supuestos:

[...]

b) *Por lo tanto, si los sujetos obligados, durante el periodo establecido en el Acuerdo INE/CG821/2022, registran a un representante de casilla como oneroso en el Sistema de Registro de Representantes y, de lo reportado en el SIJE, la autoridad advierte que éste asistió el día de la Jornada Electoral, no se podrá modificar su estatus y registrar en el SIFIJE como gratuito, por lo que no será válido este movimiento.”*

...

“Artículo Segundo

De la identificación, registro y comprobación en los casos de gratuidad de las personas representantes generales y ante las mesas directivas de casilla

1. *Las personas responsables del registro deberán identificar uno a uno, o de forma masiva, en el Sistema de Registro de Representantes, en los plazos descritos en los numerales 5 y 6 del artículo primero de los presentes Lineamientos, si las actividades que desarrollen las personas representantes generales y de casilla se realizarán de forma gratuita y desinteresada.*



2. El CEP con monto cero firmado de manera electrónica por la persona Responsable de Finanzas será el único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por un representante general o de casilla y no se incumpla con los supuestos contemplados en el artículo primero.

3. Los CEP generados por concepto de gratuidad no podrán visualizarse al momento de generar las pólizas de registro contable en el SIF, sin embargo, estarán disponibles para su consulta en el SIFIJE.”

...

“Artículo Tercero

Del registro del apoyo económico otorgado a las personas representantes generales y ante las mesas directivas de casilla

3. Para el registro del importe pagado a las personas representantes de casilla, los responsables de registro deberán seleccionar uno de los montos precargados en el Sistema de Registro de Representantes. El monto mínimo que podrán elegir será de cien pesos y se incrementará en múltiplos de cincuenta pesos hasta llegar a tres mil pesos M/N.”

...

“Artículo Séptimo

Del incumplimiento a los presentes Lineamientos

1. Será considerado como un gasto no reportado el CEP de representante que no sea firmado de manera electrónica por el Responsable de Finanzas y que no se hubiera emitido en el SIFIJE.

2. Para la determinación del valor del gasto no reportado para cada representante de casilla, **se tomará en consideración el valor promedio más alto reportado por cada sujeto obligado en la matriz de los pagos realizados a las personas representantes en cada una de las entidades, los cuales servirán de base para que la UTF genere la matriz de precios de la Jornada Electoral.** Esta medida se toma como un inhibidor de la omisión en la presentación de la gratuidad o comprobación de pago y el criterio se aplica conforme a lo dispuesto en el artículo 27, numeral 2 del RF.

3. En caso de que se detecten CEP con un importe mayor a cero sin ser contabilizado en el SIF, serán observados como gasto no reportado y se cuantificarán de conformidad al costo determinado en la matriz de precios.

En el caso de que haya personas representantes generales o de casilla cuyos CEP tengan el estatus de onerosos, hayan sido pagados, pero que no hayan asistido el día de la Jornada Electoral, no serán objeto de observación. En el mismo sentido, no se realizarán observaciones si las personas representantes que asistan a realizar su actividad el día de la Jornada Electoral no realizan el cobro del recurso asignado y distribuido por su representación; es decir, que habiéndose registrado como oneroso y con asistencia conforme al SIJE, se emite el pago pero no se presenta a reclamarlo. Sin embargo, en ambos casos el monto pagado o asignado será acumulado a los topes de gastos de campaña, de conformidad al beneficio correspondiente.

[...]

6. *Los casos que se cuantificarán como gastos no reportados, utilizando el valor de la matriz de precio es el siguiente:*

- 1. Los CEP de representantes registrados como oneroso modificados a gratuitos y que si hayan asistido.*
- 2. Los CEP onerosos, que no se contabilicen en el SIF.*
- 3. Los CEP de representantes que no sean firmados de manera electrónica por las personas responsables de finanzas*
- 4. Los CEP no generados en el SIFIJE.*
- 5. Los CEP firmados con monto \$0 para justificar cambio a gratuidad, cuando inicialmente se establecieron como onerosos.”*

VII. AGRAVIOS DEL RECURRENTE

(17) En el presente medio de impugnación el partido recurrente expone los siguientes agravios:

- La responsable ha establecido una serie de reglas y previsiones que, además de ser contradictorias y confusas, ponen en riesgo el modelo de fiscalización electoral, en tanto que impide que los sujetos obligados reportemos con veracidad los recursos que efectivamente se eroguen con motivo de los servicios de los representantes generales y de casilla, el día de la jornada electoral.
- Dichas contradicciones atentan contra la transparencia, certeza y seguridad jurídica en el reporte de las operaciones relacionadas con los servicios prestados el día de la jornada electoral.



- Lo anterior, porque si bien en el Reglamento de la materia se prevé el reporte de los pagos que se realicen a los representantes el día de la jornada electiva, existen hipótesis en las que los servicios prestados se hacen voluntariamente, de manera gratuita y desinteresada, por lo que corresponde a la autoridad administrativa establecer mecanismos idóneos, útiles y efectivos para que los sujetos obligados puedan reportar los pagos en cuestión.
- Los lineamientos que emitió el INE adolecen de una serie de vicios que conducen a obstaculizar e impedir la comprobación de la gratuidad en casos muy particulares que, no pocas veces, suelen presentarse con posterioridad al día de la jornada electoral, imponiendo con ello una carga desproporcionada que conculca sus derechos legítimos, al adjudicarles (en esos casos) un gasto no realizado ni erogado, lo que conlleva una ficción jurídica en su perjuicio.
- La disposición de que sólo pueden registrarse cantidades a partir de cien pesos e incrementarse en múltiplos de cincuenta pesos no tiene fundamento alguno, y va en contra de la autodeterminación de los partidos políticos, pues limita el potencial acuerdo entre éstos y las personas que brindarán los servicios.
- Con tal restricción, la responsable está impidiendo que se puedan reportar pagos a representantes por debajo de los cien pesos, cuando es posible que una persona acepte una contraprestación por debajo de dicho monto.
- Además, el INE establece candados ilegales que impiden a un partido político acordar el pago del salario mínimo con sus representantes generales y de casilla o bien con base en la UMA, que son referencias reales para pagos y que no encuadran en la regla establecida en múltiplos de cincuenta pesos, por lo que debe revocarse el acuerdo impugnado, ya que la autoridad ha decidido unilateralmente implementar esta regla, sin contar con atribución legal alguna para ello.

- Otra incoherencia, que se traduce en un obstáculo que nos obliga a reconocer injustificadamente gastos que no han sido erogados, consiste en la prohibición de modificar el estatus oneroso de nuestros representantes generales y de casilla, una vez concluido el plazo para su registro y sustitución, lo que se traduce en una afectación desproporcionada, al no poder reportar la gratuidad del servicio recibido, por causas ajenas y no imputables al partido, si previamente se registró como oneroso.
- Esto atenta contra un modelo de fiscalización eficaz y veraz, en la medida en que la propia autoridad electoral establece limitantes y restricciones injustificadas y desproporcionadas, que impiden a los sujetos obligados reportar con veracidad las características de los servicios recibidos, sin que exista un fundamento o motivación alguna para ello.
- Aunado a lo anterior, la responsable priva el derecho de audiencia a los partidos, pues al prever que las modificaciones del estatus de nuestros representantes, esto es de oneroso a gratuito, fuera de los plazos previstos para ello, no serán objeto de observación en el oficio de errores y omisiones atinente.
- En este sentido, queda demostrado que el mecanismo de comprobación de gastos y gratuidad carece de un mínimo de seguridad y certeza para los partidos políticos, sobre cómo procederá el Instituto en caso de que nuestros representantes originalmente registrados como onerosos decidan, voluntaria y unilateralmente, no realizar el cobro de sus provisiones de pago.
- Los lineamientos que se impugnan vienen a contradecir reglas que habían venido operando regularmente para este tipo de gastos de campaña, ya que anteriormente se precisaba que en caso de que algún representante quedara registrado con el estado de oneroso y finalmente no realizara el cobro del recurso asignado, habiendo asistido el día de la jornada electoral, ello no sería objeto de observación y únicamente



se acumularía el monto asignado y no pagado al tope de gastos de campaña, lo que en su momento fue validado por la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-249/2022.

- De ahí que, con la introducción de reglas novedosas, el INE contraría directamente el citado precedente, respecto al reconocimiento de la naturaleza de “no oneroso” del servicio prestado, como algo real que puede darse, atendiendo a las circunstancias del servicio.
- Estas nuevas reglas atentan directamente contra el principio de autodeterminación de los partidos políticos, en tanto que impone la obligación a los partidos de reconocer y soportar un gasto, sin concederles la posibilidad de modificarlo, en caso de verificarse sucesos supervenientes el mismo día o posterior a la jornada electoral, como podría ser la voluntad de los representantes, de no presentarse a cobrar su pago.

VIII. PLANTEAMIENTOS DEL CASO

1. Pretensión y causa de pedir

- (18) La **pretensión** del partido recurrente es que se revoken los Lineamientos, aprobados mediante el acuerdo INE/CG13/2023 del Consejo General, ordenándole emita otro en el que, por una parte, establezca reglas claras para que los partidos políticos puedan comprobar eficazmente la gratuidad de sus representaciones acreditadas como onerosas el día de la jornada electoral, cuando dicha gratuidad sobrevenga de causas ajenas o no imputables a ellos; y, por otra, elimine las normas que establecen como “gastos no reportados” las modificaciones a la onerosidad de las representaciones el día de la jornada electoral, por causas no imputables a los partidos, en tanto atentan contra el derecho a la libre autodeterminación de los partidos políticos.
- (19) Su **causa de pedir** la sustenta en el hecho de que la responsable no fundamenta ni motiva debidamente las disposiciones contenidas en los

Lineamientos impugnados, vulnerando además el principio de legalidad al contener previsiones incongruentes.

2. Controversia a resolver

- (20) La *litis* en el presente asunto consiste en determinar si las porciones normativas de los Lineamientos emitidos por el Consejo General están ajustadas a Derecho, o si bien, como lo señala el partido recurrente, la responsable vulneró el principio de legalidad al no fundar y motivar debidamente dicho ordenamiento general.

3. Metodología.

- (21) El estudio de los motivos de agravio se harán en bloques separados en donde primero se analizarán los argumentos relativos al cambio de estatus de oneroso a gratuito de las personas representantes generales y de casilla, para después analizar los atinentes a la vulneración del derecho de audiencia, y a la restricción de registro de montos abiertos a pagar a dichas personas; sin que genere perjuicio para la parte recurrente, ya que lo fundamental es que su inconformidad sea analizada en su integridad.⁸

IX. DECISIÓN

1. Tesis de la decisión

- (22) Por una parte, son **infundados** los agravios de Morena relativos al plazo para la realización del cambio de estatus de oneroso a gratuito en el registro de representantes generales y de casilla a participar en la jornada electoral, y **fundados** los relativos a la restricción de registro de los montos a pagar por cada persona que asista a la jornada electoral a prestar sus servicios, así como la vulneración al derecho de audiencia.

2. Marco legal.

⁸ Véase la Jurisprudencia 4/2000, de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”. Publicada en la *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, año 2001, páginas 5 y 6.



- (23) Antes de proceder al análisis de los motivos de disenso planteados, esta Sala Superior estima necesario establecer el contexto normativo aplicable al presente caso.
- (24) Al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base V, apartado A, de la Constitución general, el INE es la autoridad en materia electoral con independencia en sus decisiones y funcionamiento profesional en su actuar.
- (25) De entre de sus atribuciones, establecidas en la fracción V, apartado B, del mismo precepto constitucional, para los procesos electorales federales y locales, se encuentra la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidaturas partidistas e independientes.
- (26) Por su parte, en el artículo 44, párrafo 1, incisos gg), ii) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹ se prevén como facultades del Consejo General, como órgano superior de dirección del INE, la aprobación y emisión de los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas el apartado B, Base V, del artículo 41, de la Carta Magna, la emisión de los reglamentos de quejas y de fiscalización y la emisión de acuerdos para hacer efectivas sus atribuciones.
- (27) Con base en estos dispositivos legales es que se emite la normativa controvertida, que regula la manera y los montos sobre el reporte de gastos de la jornada electoral y, en específico, del reporte de gastos que los partidos políticos y demás sujetos obligados erogan para su representación general y en las mesas directivas de casilla. Estos gastos han sido analizados tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por esta Sala Superior y se ha establecido lo siguiente.
- (28) En la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 se concluyó que los “*gastos de estructura partidista y electorales*” previstos en los artículos 72, párrafo 2, incisos b) y f); y 76, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos¹⁰,

⁹ En adelante, “LGIPE”.

¹⁰ “**Artículo 72.** [...] 2. Se entiende como rubros de gasto ordinario: [...] b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales; [...] f) Los

contravenían la clasificación de financiamiento prevista en el artículo 41, fracción II, de la Constitución general, porque no podían considerarse dentro del gasto ordinario de los partidos políticos.

- (29) Los gastos de estructuras electorales contemplaban, de acuerdo con el párrafo 3 del precepto anterior, el pago de viáticos y alimentos, de entre otros, de los representantes de los partidos políticos ante el INE o los Organismos Públicos Locales y en las casillas de recepción del voto.
- (30) Debido a que los gastos anteriores son intermitentes, pues únicamente acontecen el día de la jornada electoral, y su propósito es la conquista del voto,¹¹ se declaró que los preceptos controvertidos eran inconstitucionales, porque los gastos no pertenecían a ninguno de los rubros de financiamiento, es decir, a actividades ordinarias permanentes, a actividades tendentes a la obtención del voto en el proceso electoral, o a actividades de carácter específico.
- (31) Por su parte, esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados, concluyó que los gastos para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o en beneficio de algún partido político en el ámbito sectorial, distrital, estatal o nacional en las campañas, constituyen gastos de campaña porque inciden, directa o indirectamente, en la obtención del voto y únicamente se suscitan en una elección específica.
- (32) Asimismo, en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados se consideró que los gastos generados con motivo de los representantes de partido generales y de casilla deben considerarse de campaña y

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

Artículo 76. [...] 3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales; con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.”

¹¹ Criterio similar se confirmó en la Acción de Inconstitucionalidad 42/2014, mediante el cual se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán.



computarse para efectos de determinar un eventual rebase al tope de gastos de campaña, debido a que se trata de una erogación de carácter intermitente vinculada necesariamente al proceso electoral.

- (33) A partir de lo anterior, la normatividad vigente ahora establece los gastos por concepto de actividades de representación general y de casilla, en los siguientes términos.
- (34) De acuerdo con el artículo 199, párrafo 4, inciso g), del Reglamento de Fiscalización, los gastos de la jornada electoral comprenden las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos, candidatos y candidatos independientes a sus representantes de casilla y generales, así como para los conteos rápidos o las encuestas de salida que hayan sido contratados por los partidos políticos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados para la realización de la jornada electoral.
- (35) Asimismo, en el párrafo 7 de la disposición anterior se establecieron como gastos de campaña los correspondientes a la estructura partidista de campaña en los procesos electorales; los pagos realizados durante el proceso electoral a los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral y los gastos que el Consejo General determine a propuesta de la Comisión de Fiscalización y antes del inicio del periodo de campaña electoral.
- (36) Específicamente, en el artículo 216 bis del Reglamento de Fiscalización se regulan los gastos del día de la jornada electoral, estableciéndose que será considerado como un gasto de campaña, para su contabilización y fiscalización, el pago por concepto de la actividad de representantes generales y de casilla, que incluye la remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto relacionado a sus actividades el día de la jornada electoral.
- (37) A su vez, no serán considerados como aportaciones en especie los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, si se realizaron de forma gratuita, voluntaria y desinteresada.

3. Caso concreto.

- (38) El partido recurrente expresa como conceptos de agravio que la responsable con la emisión de los lineamientos impugnados pone en riesgo el modelo de fiscalización electoral, al impedir que los sujetos obligados reporten con veracidad los recursos que efectivamente eroguen con motivo de los servicios de los representantes generales y de casilla en el día de la jornada electoral.
- (39) Las incongruencias o argumentos en los que basa su reclamo pueden ser categorizadas para su análisis en los siguientes grupos:
- a) La prohibición de modificar el estatus de oneroso a gratuito de los representantes generales y de casilla después de concluido el plazo para su registro y sustitución.
 - b) No permitir que las modificaciones a dicho estatus puedan ser objeto de observaciones en el oficio de errores y omisiones correspondiente.
 - c) El hecho de no poder registrar en el sistema, como remuneración de los representantes generales y de casilla, cantidades a inferiores de cien pesos o diversas a múltiplos de cincuenta pesos.

3.1 Análisis de los argumentos identificados con el inciso a)

- (40) En ese sentido, por lo que respecta a las incongruencias o argumentos identificados bajo el inciso a), parten de una premisa falsa al afirmar que la medida consistente en no permitir modificaciones en el estatus de oneroso a gratuito fuera de los plazos previstos para ello conlleva una afectación desproporcionada al no permitirles reportar la gratuidad de algún servicio recibido, por causas ajenas y no imputables al partido, si previamente se registró como oneroso.
- (41) Lo anterior pues, contrario a lo argumentado por el partido recurrente, dicha medida permite la implementación de un modelo de fiscalización eficaz y



veraz, al establecer reglas claras respecto al manejo de los estatus de oneroso y gratuito para efectos de la erogación que deba añadirse a los gastos de campaña de cada partido.

- (42) En efecto, conforme al artículo 1, párrafo 7, de los lineamientos impugnados, los responsables del registro de personas representantes generales y de casilla se encuentran obligados a reportar en el Sistema de Registro de Representantes cuales representantes generales y de casilla serán los que prestarán sus servicios en la jornada electoral de manera gratuita y quienes recibirán una remuneración.
- (43) Luego, de acuerdo con los párrafos 9, 10, 11 y 12 del artículo en cita, desde el día de la jornada electoral hasta tres días después, los sujetos obligados deberán registrar los montos pagados a sus representantes generales y de casilla, así como el mecanismo de dispersión utilizado para el pago, para que después de enviar los recibos a la persona Responsable de Finanzas haciendo uso de su firma electrónica, genere los Comprobantes Electrónicos de Pago (CEP), que serán las evidencias de las pólizas de pago.
- (44) Así, según lo previsto en el párrafo 19 del multicitado artículo, como los sujetos obligados cuentan con el tiempo y los mecanismos necesarios para la toma de decisiones internas, de acuerdo con el principio de certeza que rige la materia electoral, **una vez que el sujeto obligado reconoce el estatus de oneroso de un representante general o de casilla, no podrá modificar dicha manifestación después de terminado el plazo correspondiente.**
- (45) Luego, para considerar que un representante general o de casilla prestará sus servicios de manera gratuita, deberá registrarse en el sistema con una remuneración de valor cero (\$0), si no existiese registro de la remuneración, o el valor registrado es mayor a cero, indica que el representante registrado adquiere el estatus de oneroso y por ende se deberá reportar su pago el día de la jornada electoral.

- (46) Razón por la cual si los sujetos obligados registran a un representante con el estatus de oneroso y se comprueba que esta persona efectivamente asistió el día de la jornada electoral a prestar sus servicios, entonces no se podrá modificar su estatus para registrarlo como gratuito, y dicho movimiento no será válido; sin embargo, si la persona representante no asiste a prestar sus servicios, el cambio de estatus que se realice sí será válido.
- (47) Ahora, una vez acontecida la jornada electoral, conforme al artículo 2 párrafo 1 de los lineamientos impugnados, los Comprobantes de Pago Electrónicos con monto cero (\$0) firmados electrónicamente por la persona Responsable de Finanzas, serán el único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por un representante general o de casilla.
- (48) Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de los lineamientos impugnados, existe una medida que se toma como un inhibidor de la omisión en la presentación de la gratuidad o comprobación de pago de los representantes generales o de casilla aplicando el criterio conforme a lo dispuesto en el artículo 27, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del INE.
- (49) Dicha medida consiste en que, para la determinación del valor del gasto no reportado para cada representante de casilla, se tomará en consideración el valor promedio más alto reportado por cada sujeto obligado en la matriz de los pagos realizados a las personas representantes en cada una de las entidades, los cuales servirán de base para que la UTF genere la matriz de precios de la Jornada Electoral.
- (50) Luego, el CEP de representante que no sea firmado de manera electrónica por el Responsable de Finanzas y que no se hubiera emitido en el sistema, o los CEP con un importe mayor a cero sin ser contabilizados en el sistema, serán considerados como gasto no reportado y se cuantificarán de conformidad al costo determinado en la matriz de precios.



- (51) No serán objeto de observación los casos en que haya personas representantes generales o de casilla cuyos CEP tengan el estatus de onerosos, hayan sido pagados, pero que no hayan asistido el día de la Jornada Electoral, así como si las personas representantes que asistan a realizar su actividad el día de la Jornada Electoral y no realizan el cobro del recurso asignado y distribuido por su representación es decir, **que habiéndose registrado como oneroso y con asistencia conforme al sistema, se emite el pago pero no se presenta a reclamarlo. En ambos casos el monto pagado o asignado será acumulado a los topes de gastos de campaña**, de conformidad al beneficio correspondiente.
- (52) En resumen, los casos que se cuantificarán como gastos no reportados, utilizando el valor de la matriz de precio son los siguientes:
- a) Los CEP de representantes registrados como oneroso modificados a gratuitos y que si hayan asistido.
 - b) Los CEP onerosos, que no se contabilicen en el sistema.
 - c) Los CEP de representantes que no sean firmados de manera electrónica por las personas responsables de finanzas
 - d) Los CEP no generados en el sistema.
 - e) 5. Los CEP firmados con monto \$0 para justificar cambio a gratuidad, cuando inicialmente se establecieron como onerosos.
- (53) Las reglas incluidas en los lineamientos impugnados explicados con anterioridad son reglas claras que en su conjunto funcionan como un inhibidor de la omisión en la presentación de la gratuidad o comprobación de pago de los representantes generales o de casilla por parte de los sujetos obligados, al sujetarlos a un plazo para hacer el registro de las personas que recibirán una remuneración por el servicio prestado.
- (54) Lo que facilita la labor de fiscalización del INE, porque permite que previo a la jornada electoral tenga conocimiento de qué partidos realizarán

erogaciones por la función de representación el día de la jornada lo cual repercute en la comprobación de gastos de los sujetos obligados.

- (55) De ese modo, la finalidad de la norma es evitar posibles fraudes o simulaciones de los partidos y no obstaculizar completamente la fiscalización de este gasto.
- (56) Ahora, los Lineamientos impugnados que contemplan este impedimento de modificar a gratuito el estatus del pago a los representantes, se emitieron desde el veinticinco de enero del presente año, de forma que el partido recurrente está en aptitud de conocer la obligación y la consecuencia jurídica en caso de manifestar que sus representantes serían onerosos.
- (57) En efecto, los sujetos obligados tienen el tiempo y los recursos suficientes para establecer y definir en sus procesos internos, las personas representantes generales y de casilla que participarán en la jornada electoral y recibirán una remuneración como contraprestación del servicio prestado, así como las personas que elegirán prestar dicho servicio de manera gratuita.
- (58) Así, tomando en consideración que el plazo para hacer el registro de las personas representantes generales y de casilla corre desde el dieciséis de abril hasta el veintidós (en lote) y veinticinco de mayo (personalmente) de dos mil veintitrés, y que dentro de este, se tiene la posibilidad de hacer cambios ilimitados en los estatus de oneroso o gratuito, es posible advertir que los sujetos obligados, incluyendo al partido recurrente, tienen el tiempo suficiente para determinar quiénes prestaran sus servicios de manera gratuita.
- (59) Por ende, el no registrar a un representante con el estatus de gratuito en el plazo correspondiente, a pesar de haber tenido el tiempo suficiente para corroborar con dicha persona la gratuidad de sus servicios, de manera lógica conlleva a la presunción de que los servicios que prestará serán onerosos y recibirá entonces una remuneración por ello.



- (60) Además, como ya se explicó, el establecimiento del plazo anterior permite que la autoridad responsable conozca previo a la jornada electoral, la lista de personas representantes generales o de casilla que recibirán una remuneración por la prestación de sus servicios, para con ello estar en la facultad de corroborar lo concerniente a su pago; cuestión que facilita y agiliza sus labores de comprobación, lo que da certeza y seguridad de que su actuar se encuentra apegado a derecho.
- (61) Con ello puede concluirse que, las reglas establecidas en los lineamientos son tendentes a prever las situaciones que podrían presentarse primeramente en los registros de los representantes con su carácter de oneroso o gratuito, y en segundo lugar prever las situaciones en las que está permitida o no hacer un cambio en dicho estatus.
- (62) Entonces, dichas prohibiciones lejos de considerarse como una afectación desproporcionada al poner a los sujetos obligados en imposibilidad de poder reportar la gratuidad del servicio recibido por causas ajenas y no imputables al partido, como podría ser la voluntad de los representantes de no presentarse a cobrar su pago, deben considerarse como reglas que permiten un modelo de fiscalización eficaz y veraz.
- (63) Esto, en la medida en la que hace a los sujetos obligados responsables de informar con anticipación la gratuidad de los servicios que le serán prestados en la jornada electoral, bajo pena de que de no reportarlo así, serán considerados como gastos no reportados que serán cuantificados conforme a la matriz de precio y añadidos al tope de gastos de campaña.
- (64) Sin que lo anterior se traduzca en una privación del derecho de audiencia de los sujetos obligados, pues tienen la posibilidad de definir con anticipación y dentro de los plazos establecidos para ello la gratuidad de los servicios que los representantes generales o de casilla les prestarán el día de la jornada electoral.
- (65) Además, los lineamientos son claros en establecer los casos en los cuales serán considerados como gastos no reportados y por ende incluidos en los gastos de campaña, incluyendo el supuesto respecto de un representante

registrado como oneroso, que acudió a prestar sus servicios en la jornada electoral pero decidió no acudir al cobro de su pago, máxime que el pago puede realizarse a través del del sistema de difusión de pagos correspondiente, sin la necesidad de realizarse en dinero en efectivo, o contar con la presencia física del representante en cuestión.

(66) Por ende, si bien es cierto que la Sala Superior, en el SUP-RAP-122/2021 y acumulados, indicó que los partidos atendiendo al principio de autodeterminación tienen la facultad de decidir cuál será la estrategia política que utilizarán para proteger el voto que los beneficie el día de la jornada electoral a través de la labor de sus representantes en las casillas, y si gastarán o no en sus representantes. No menos lo es que dicha facultad debe estar acotada a permitir que el INE pueda ejercer debidamente sus facultades de fiscalización.

(67) Es decir, debe permitirse también que la autoridad pueda desplegar sus facultades de comprobación para transparentar y dar certeza sobre los recursos erogados de los partidos, de ahí que se considere necesario que el partido se ciña a la normativa prevista para dar cumplimiento a la fiscalización de manera oportuna, certera y eficaz. A similares consideraciones llegó esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-236/2022 por unanimidad de votos.

3.2 Análisis de los argumentos identificados con el inciso b)

(68) Por lo que respecta a las incongruencias o argumentos identificados bajo el inciso b) del párrafo 40 de la presente resolución, asiste razón al partido recurrente al afirmar que la prohibición de incluir en el oficio de errores y omisiones las modificaciones al estatus de oneroso que se realicen de manera posterior al plazo convalidado en el apartado anterior, vulnera su derecho de audiencia.

(69) En efecto, el artículo 14 constitucional prevé las garantías del debido proceso, las cuales deben respetarse en cualquier procedimiento, sea administrativo sancionador, de naturaleza jurisdiccional, o en forma de juicio.



- (70) Tales garantías, identificadas como las formalidades esenciales del procedimiento, aseguran a quien se encuentre sujeto al procedimiento una adecuada y oportuna defensa de manera previa a que la autoridad emita una determinación sobre la sanción que pretende imponer¹².
- (71) Esta Sala Superior ha considerado¹³ que en los procedimientos administrativos en que las personas pueden verse afectadas en sus derechos, deben respetarse las formalidades del debido proceso, por lo que debe garantizarse la oportunidad de: **a) conocer** las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos, **b) exponer** las posiciones, argumentos y alegatos que estimen necesarios para su defensa, **c) ofrecer y aportar** pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben tomarse en consideración por la autoridad que debe resolver y, **d) obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas**.
- (72) Esto significa que, antes de que finalice el procedimiento, los sujetos interesados puedan preparar una debida defensa y esta pueda ser valorada en la resolución emitida por la autoridad.
- (73) Lo anterior no implica que para considerar que existe una defensa adecuada en los procedimientos de fiscalización de revisión de informes de ingresos y gastos, deban aplicarse de manera idéntica las formalidades exigidas en los procesos jurisdiccionales, pues es válido que, de acuerdo con las peculiaridades de cada procedimiento, se establezca la forma para plantear una defensa.
- (74) Ahora, en el caso en concreto el partido recurrente se duele de verse en la imposibilidad de reportar en el oficio de errores u omisiones un cambio de estatus de oneroso a gratuito fuera del plazo establecido para ello, cuando la persona respectiva no acuda a cobrar la remuneración provisionada

¹² Véanse las jurisprudencias 1a./J. 11/2014 (10a.) cuyo rubro es **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**, y P./J. 47/95, (9a.) de rubro **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**.

¹³ Al resolver los SUP-RAP-490/2015, SUP-RAP-210/2016, SUP-RAP-228/2016, SUP-RAP-719/2017 y SUP-RAP-256/2022.

después de haber sido registrado como oneroso, puesto que dicha situación no la considera una causa imputable al partido.

- (75) No obstante, si bien en los lineamientos que aquí se analizan se prevé una consecuencia directa para la situación controvertida, al contemplarse que aunque los representantes no acudan a efectuar el cobro de sus remuneraciones, los montos asignados serán agregados al tope de gastos de campaña. Ello no quiere decir que no asista razón al partido recurrente al afirmar que tienen el derecho a que se le escuche.
- (76) Lo anterior pues, en la situación que aquí se analiza, el oficio de errores y omisiones es el medio por el cual el partido recurrente tiene la posibilidad de ser escuchado previo a la imposición de una sanción por incumplimiento a sus deberes de fiscalización, lo que constituye el medio por el cual se garantiza su derecho de audiencia dentro del procedimiento sancionatorio correspondiente.
- (77) Ello con independencia de que el derecho a la defensa y la garantía de audiencia también se podría colmar en la instancia judicial al presentar el medio de impugnación, al ser el escrito de demanda también una oportunidad para exponer los argumentos que demuestren la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado.¹⁴
- (78) Pues la autoridad responsable, como garante constitucional de las formalidades esenciales del procedimiento, tiene la obligación de respetar el derecho de audiencia del partido recurrente, que en este caso se traduce en la posibilidad de hacer constar en el oficio de errores y omisiones las razones por las cuales realizó una determinada acción dentro del procedimiento correspondiente.
- (79) Sin que ello implique que al momento del análisis de las razones hechas constar tenga que forzosamente emitir un pronunciamiento en un determinado sentido; pues dependerá de la calificación como válidas o no de las razones expuestas, para permitir la conducta que se busca justificar;

¹⁴ Conforme a los siguientes precedentes SUP-RAP-684/2015 y SUP-RAP-256/2022.



ya que con base a todo ello es que estaría en la aptitud de emitir un pronunciamiento congruente ya sea sancionatorio o absolutorio. De ahí lo fundado del agravio.

- (80) Es por todo lo anterior que se arriba a la conclusión de que los lineamientos, al prever que las modificaciones al estatus de oneroso que se realicen de manera posterior al plazo previamente aprobado, no podrán hacerse constar en el oficio de errores y omisiones violenta la garantía de audiencia de la que goza el partido recurrente, y por ende dicha medida debe ser suprimida.

3.3 Análisis de los argumentos identificados con el inciso c)

- (81) Ahora bien, en lo que respecta a las incongruencias identificadas bajo el inciso c) del párrafo 40 de la presente resolución, debe tomarse en consideración que conforme al artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución general, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos es atribución exclusiva del Consejo General del INE, lo que le permite emitir los reglamentos necesarios para lograr la fiscalización de los gastos de campaña de los partidos políticos conforme al mandato constitucional.
- (82) Luego, como que es un hecho no controvertido que las remuneraciones que reciban los representantes generales y de casilla que presten sus servicios el día de la jornada electoral forman parte de los gastos de campaña; entonces es posible llegar a la conclusión que la responsable si cuenta con las atribuciones suficientes para regular la manera de entregar y reportar los montos que cada instituto político asigna a dichas personas.
- (83) No obstante lo anterior, asiste razón al partido recurrente al expresar que con la restricción de poder reportar cantidades distintas a las elegibles que empiezan a partir de los cien pesos, e incrementarse en múltiplos de cincuenta pesos, hasta los tres mil pesos, vulnera el principio de autodeterminación de los partidos políticos, al limitar el acuerdo de éstos con las personas representantes que prestarían sus servicios.

- (84) Bajo ese contexto, conviene abundar respecto del principio de autodeterminación de los partidos políticos y como éste debe ser respetado, por mandato constitucional, por las autoridades electorales en la toma de decisiones que afecten sus intereses.
- (85) De acuerdo con el artículo 41, base I, de la Constitución general, son entidades de interés público, que tienen como fines constitucionales promover la participación ciudadana en la vida democrática; fomentar el principio de paridad de género; contribuir a la integración de órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del cargo público.
- (86) Entre sus derechos, se encuentran los comprendidos en el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la LGPP, de entre los que destaca, **su facultad para regular su vida interna y organización interior**, cuyos procedimientos resultan vinculantes para sus militantes, simpatizantes, adherentes y sus órganos internos; es decir, cuentan con las facultades de autodeterminación y autoorganización para cumplir con los fines constitucionalmente previstos.
- (87) Así, los asuntos internos partidistas incluyen los actos y procedimientos relacionados a su organización y funcionamiento, como los procesos deliberativos para la definición de **sus estrategias políticas y electorales**, así como en la toma de decisiones de sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes.¹⁵
- (88) Incluso, en el precepto constitucional anterior se determina que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, de acuerdo con lo que la propia constitución y la ley prevea. Por ello, es una obligación de las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, **respetar la vida interna de los partidos políticos para que se desarrolle conforme a sus facultades de auto organización y auto determinación.**

¹⁵ Artículo 34, numeral 2, inciso e), de la LGPP.



- (89) A su vez, de entre las obligaciones de los partidos políticos, se encuentran las previstas en el artículo 25, específicamente en el inciso a), de la LGPP, las cuales consisten en **realizar sus actividades dentro de los cauces legales** y ajustar su conducta, y la de sus militantes, a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de otros institutos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- (90) Atendiendo a lo anterior, se advierte que existe una obligación de las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales de respetar la vida interna de los partidos políticos. No obstante, si bien, el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos faculta a que se gobiernen conforme a su ideología e intereses políticos, **estos deben respetar el marco legal, constitucional y convencional del Estado democrático.**
- (91) En ese sentido, se advierte que la autodeterminación de los partidos políticos está vinculada de manera directa con el alcance del contenido normativo que fijen las disposiciones constitucionales y legales aplicables; sobre todo en relación con la fiscalización de los recursos que los partidos políticos utilizan para la obtención del voto.
- (92) Por lo tanto, el planteamiento del partido recurrente implica la necesidad de examinar, en el caso concreto, si la norma impugnada que obliga a hacer el registro de los pagos de cada representante general o de casilla a partir de los cien pesos, en múltiplos de cincuenta pesos y hasta un máximo de tres mil pesos, vulnera el derecho de autodeterminación de los partidos o, bien, si se trata de una obligación legal justificada y prevista en el marco normativo respectivo.
- (93) Bajo ese contexto, de una lectura integral del reglamento impugnado y los motivos que lo originaron, así como del informe rendido por la responsable, no se advierte razón o justificación alguna sobre la cual deba restringirse la remuneración de un representante general o de casilla, a un monto expresado a partir de los cien pesos, incrementándose en múltiplos de cincuenta pesos y hasta los tres mil pesos.

- (94) Pues, aunque de manera genérica en el segundo párrafo del considerando 33 de los lineamientos impugnados se hace referencia a que con la emisión de éstos se establecen medidas que permiten una rendición de cuentas ágil y transparente, donde los principales beneficiados resultan los sujetos obligados.
- (95) No se logran advertir alguna justificación razonada que lleven a concluir por qué con las restricciones de registro de montos aprobados en múltiplos de cincuenta pesos a partir de los cien pesos y hasta un monto máximo de tres mil pesos, se benefician los sujetos obligados, o por qué el proceso se vuelve ágil y/o transparente, o por qué estas características no pueden lograrse sin dichas restricciones en el proceso respectivo.
- (96) Motivo por el cual asiste razón al partido recurrente respecto a la falta de motivación de la medida contenida en el **“Artículo Tercero: Del registro del apoyo económico otorgado a las personas representantes generales y ante las mesas directivas de casilla”**, párrafo 3, de los lineamientos impugnados que prevé que *“para el registro del importe pagado a las personas representantes de casilla, los responsables de registro deberán seleccionar uno de los montos precargados en el Sistema de Registro de Representantes. El monto mínimo que podrán elegir será de cien pesos y se incrementará en múltiplos de cincuenta pesos hasta llegar a tres mil pesos M/N.”*
- (97) Puesto que la medida contenida en los lineamientos impugnados sí resulta incongruente con el principio de autodeterminación de los partidos políticos del que gozan para determinar la manera en que ejercen el presupuesto asignado para los gastos de su campaña política, pues efectivamente impide que éstos acuerden una determinada remuneración con los representantes que ejercerán su servicio en la jornada electoral, limitándolos en opciones de monto a registrar.
- (98) Además, como sostiene el partido apelante, en la reglamentación cuestionada se precisa que la manera de comprobar el estatus de gratuito de una representación es presentar el comprobante correspondiente en



ceros y, por otro lado, se indica que no se pueden capturar cantidades menores a cien pesos, lo cual hace evidente cierta incongruencia.

- (99) Así, debe aclararse que no hay que confundir la atribución que tiene el INE para la fiscalización y comprobación del gasto de los partidos políticos, con la libre determinación de éstos para decidir en cual servicio ejercer su gasto, siempre y cuando se cumplan las reglas específicas previstas en la normativa aplicable;¹⁶ pues a éstos únicamente les corresponde la obligación de reportar sus gastos de una manera transparente para hacer posible la comprobación de su origen y su destino por parte del Instituto.
- (100) Es decir, aunque los partidos políticos tienen la obligación de reportar los gastos que ejercieron durante su campaña para la obtención del voto de la ciudadanía, para que el instituto responsable esté en aptitud de ejercer sus facultades de comprobación; ello no quiere decir que no tengan el derecho, dentro de su estrategia política, de determinar la cantidad exacta que pagarán por los servicios de sus representantes que no sean gratuitos.
- (101) Por lo que, si el sistema electoral permite que la prestación de los servicios por parte de un representante general o de casilla el día de la jornada electoral sea de manera gratuita, es un contrasentido que a los partidos políticos, no se les permita también llegar a un acuerdo con sus representantes respecto de a cuánto ascenderá la cantidad que cobrarán por dicha prestación de servicios.
- (102) Más aun, si se considera que éstos tienen pleno derecho para determinar dichas cantidades conforme sus intereses y el mejor manejo de sus recursos para el día de la jornada electoral, conforme a la estrategia política y electoral que decidan ejercer. **De ahí lo fundado de su agravio.**
- (103) En consecuencia, **al ser fundado uno los conceptos de agravios** hechos valer por el partido recurrente, lo procedente es revocar, en lo que fue materia de impugnación, los lineamientos impugnados para el efecto de que

¹⁶ Que se reporte el monto exacto gastado, que sea emitido acorde a los procedimientos y/o certificados correspondientes para considerarse como válidos, etc.

la responsable emita unos nuevos en la que después de reiterar lo que no fue motivo de la revocación: **1) modifique** la parte en la que no se permita reportar el cambio de un servicio gratuito a oneroso en el oficio de errores y omisiones, **para que sí se permita**; y **2) haga los cambios necesarios en el sistema** para que los sujetos obligados sean capaces de reportar cantidades abiertas inferiores a los cien pesos mínimos, diversas a los múltiplos de cincuenta y sin restricción de un monto máximo.

X. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acto impugnado, para los efectos precisados en la ejecutoria.

Notifíquese conforme a Derecho.

Devuélvanse, en su caso, las constancias pertinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, quien formula voto particular, y la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-22/2023.

1. Emito el presente voto dado que, si bien coincido en que resultan infundados los conceptos de agravios relativos a la prohibición de modificar el estatus de oneroso a gratuito de los representantes generales y de casilla después de concluido el plazo para su registro y sustitución, no comparto la conclusión de que existe vulneración al derecho de audiencia ni a la autodeterminación de los partidos políticos, por lo que, a mi juicio, se debe confirmar la resolución impugnada, conforme a las razones siguientes.

A. Contexto

2. El asunto tiene su origen en la impugnación de los lineamientos que deberán observar los sujetos obligados para la comprobación de los gastos de las personas representantes generales y ante las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral para los procesos electorales locales ordinarios 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y Estado de México, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de éstos.
3. En los lineamientos controvertidos se establece que los partidos políticos podrán realizar la captura de solicitudes de acreditación de personas representantes generales y de casilla en el Sistema de Registro de Representantes, con base en el acuerdo INE/CG821/2022, del dieciséis de abril al veintidós de mayo de este año; y que se permitirá realizar sustituciones de representantes a partir de las 18:01 horas 23, 24 y 25 de mayo (*sic*).¹⁷

¹⁷ Artículo 1, párrafo 5.

4. Por otro lado, los propios lineamientos disponen que después de que haya terminado el plazo de registro y sustitución de representantes, los partidos políticos no podrán modificar el estatus de oneroso de las personas representantes general y de casilla que hayan registrado. Asimismo, se considerará que actúan gratuitamente las personas representantes solamente cuando el registro se realice con valor cero.¹⁸
5. Posteriormente, los Lineamientos prevén que desde el día de la jornada electoral y durante los tres días posteriores los partidos políticos registrarán en el Sistema de Fiscalización de la Jornada Electoral los pagos realizados a las personas representantes.¹⁹
6. También prevén que, de registrarse a un representante de casilla como oneroso en el Sistema de Registro de Representantes y, la autoridad advierte que asistió el día de la jornada electoral, no se podrá modificar su estatus y registrarlo en el Sistema de Fiscalización de la Jornada Electoral como gratuito, de tal forma, no será válido este movimiento.²⁰
7. Los Lineamientos también prevén que el monto mínimo que podrá registrarse en el Sistema de Registro de Representantes será de cien pesos y se incrementará en múltiplos de cincuenta pesos hasta el monto máximo de tres mil pesos.

B. Agravios de MORENA

8. El partido recurrente argumenta, entre otras cuestiones, que: **a)** se le coarta su derecho de audiencia al no poder observar en el oficio de errores y omisiones la modificación del estatus de sus representantes, de oneroso a gratuito; y **b)** se afecta su derecho de autodeterminación, al disponer que el monto mínimo que podrá registrarse en el Sistema de Registro de Representantes será de cien pesos y se incrementará en múltiplos de cincuenta pesos, lo que les impide pactar con sus representantes alguna

¹⁸ Artículo primero, párrafo 19, inciso a).

¹⁹ Artículo primero, párrafos 11 y 12.

²⁰ Artículo primero, párrafo 19, inciso b).



contraprestación por debajo de ese monto o diversas a los múltiplos permitidos.

C. Sentencia

9. La mayoría de las magistraturas consideró procedente modificar los lineamientos impugnados para que se permita a los partidos reportar el cambio de un servicio gratuito a oneroso en el oficio de errores y omisiones; y reportar cantidades abiertas inferiores a los cien pesos mínimos, diversas a los múltiplos de cincuenta y sin restricción de un monto máximo.

D. Motivos de disenso

a) Garantía de audiencia

10. Como anticipé, en el particular, a mi juicio no existe vulneración al derecho de audiencia de los partidos políticos al no incluir en el oficio de errores y omisiones las modificaciones al estatus de oneroso que realicen de manera posterior al plazo que se convalidó en la sentencia mayoritaria.
11. En principio se debe mencionar que, en la sentencia se reconoció y confirmó que los sujetos obligados tienen el tiempo suficiente para determinar quiénes prestarán sus servicios de manera gratuita, dentro del periodo convalidado; asimismo, se reconoció que, dentro del plazo mencionado, se tiene la posibilidad de hacer cambios ilimitados en los estatus de oneroso o gratuito.
12. En ese sentido, el hecho de que en los lineamientos controvertidos se prevea que las modificaciones del estatus de los representantes, esto es, de oneroso a gratuito, fuera de los plazos previstos para ello, no serán objeto de observación en el oficio de errores y omisiones atinente, no vulnera el derecho de audiencia de los sujetos obligados.
13. Al respecto, se debe tener presente que, en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagra el derecho fundamental del debido proceso que supone, esencialmente, que las partes

involucradas en cualquier proceso o procedimiento deben contar con garantías que les permitan la defensa adecuada de sus derechos.

14. Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, dentro de las garantías del debido proceso existe un “*núcleo duro*” que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento judicial y lo ha identificado con las formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la garantía de audiencia y permite que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente.
15. Esta Sala Superior ha considerado que los procedimientos administrativos, en los que las personas pueden verse afectadas en sus propiedades, posesiones o derechos, deben respetar las formalidades que rigen al debido proceso, por lo cual, debe garantizarse a los sujetos del procedimiento la oportunidad de:
 - a. Conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos;
 - b. Exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa;
 - c. Ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver, y;
 - d. Obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas.
16. En ese sentido, debe existir la posibilidad que, antes de que finalice el procedimiento, los sujetos interesados puedan preparar una debida defensa para presentar la información, pruebas y alegatos, para que todo ello pueda ser valorado e incorporado en la resolución emitida por la autoridad, como parte de las razones que justifican la decisión, pues bastaría que la autoridad pudiera conocer y retomar esos elementos antes de resolver para estar en aptitud de dar una respuesta fundada y motivada en su resolución.



17. Lo anterior, sin embargo, no implica que, en el caso de los procedimientos de fiscalización de informes de campaña, deban ser aplicadas de manera idéntica las formalidades exigidas en los procesos jurisdiccionales, para considerar que existe una defensa adecuada, pues es válido que, de acuerdo con las peculiaridades de cada procedimiento, se establezca la forma para plantear una defensa.
18. Asimismo, este órgano jurisdiccional ha considerado indispensable que la autoridad administrativa en el desarrollo de las facultades de fiscalización, brinde a los sujetos obligados la oportunidad de aclarar, rectificar y aportar elementos probatorios, sobre las posibles omisiones o errores que la autoridad hubiere advertido en el análisis preliminar de los informes de ingresos y egresos, de manera que, con el otorgamiento y respeto de esa garantía, los sujetos estén en condiciones de subsanar o aclarar las posibles irregularidades, y cancelar cualquier posibilidad de ver afectado el acervo del informante, con la sanción que se le pudiera imponer.
19. Ello, porque ha sido un criterio reiterado de esta Sala Superior que el derecho de audiencia de los sujetos obligados a la fiscalización queda debidamente tutelado, porque la información se incorpora y analiza en el dictamen consolidado que constituye el insumo de la resolución sancionatoria, lo que posibilita al ente sancionado para que, en pleno ejercicio de sus derechos, interponga el medio de impugnación respectivo y la autoridad jurisdiccional podría revisar esa actuación y, en su caso, revocarla, modificarla o confirmarla, por lo que se no se deja en estado de indefensión al posible recurrente.
20. Así, en el particular, como se reconoció por esta Sala Superior, es del conocimiento previo de los sujetos obligados, tanto el deber de registrar como oneroso o gratuito el servicio de los representantes, como el plazo que tienen para hacerlo. Aunado a que el mismo resulta suficiente para tomar la decisión, por lo que, acorde a las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y la sana crítica, considero que los diversos procedimientos de fiscalización que ha llevado a cabo el Instituto Nacional Electoral le han dotado de insumos suficientes para determinar cuáles han

sido los tópicos que han generado un impacto negativo en la fiscalización y, por ello, se ha determinado que no sea factible el cambio de estatus de oneroso a gratuito.

21. En ese sentido, la determinación de oneroso o gratuito de los servicios que prestan los representantes ante mesa directiva de casilla o generales el día de la jornada electoral, es una acción que realizan *motu proprio* los partidos políticos en los plazos específicos —confirmados por esta Sala Superior— y la no inclusión en el oficio de errores y omisiones de las modificaciones al estatus de oneroso que realicen de manera posterior al plazo que se convalidó, no afecta el derecho de audiencia dado que ello no impacta en la imposición directamente por ese acto, sino que ello tiene una incidencia en el tope de gastos de campaña.
22. En ese orden de ideas, al no ser un acto que genere *per se* una infracción con posibilidad de sanción, sino la rectificación que pretende realizar un partido político, ello no debe estar contemplado como parte del informe de errores y omisiones, sino que, al existir una presunción prevista en una norma reglamentaria, la misma puede y debe ser alegada vía acción ante la autoridad jurisdiccional.
23. Por tal motivo, no se vulnera el derecho de audiencia de los sujetos obligados ya que lo tiene expedito ante la autoridad jurisdiccional, cuando se promueva el medio de impugnación correspondiente.
24. Aunado a lo anterior, se debe precisar que la autoridad previó un procedimiento que garantiza la certeza y transparencia en la fiscalización, por lo que no se requiere incluir en el oficio de errores y omisiones las modificaciones al estatus de oneroso que realicen de manera posterior al plazo respectivo, ya que se establecieron de forma clara y expresa las condiciones, supuestos y la consecuencia jurídica para considerar que no era viable hacer observaciones respecto de personas representantes, considerando lo siguiente:
 - i) Un periodo para que los partidos registren y realicen sustituciones, incluyendo el cambio de estatus de oneroso a gratuito o viceversa.



- ii) La asistencia de las personas el día de la jornada electoral.
 - iii) Que las personas representantes hayan sido registradas con el estatus de oneroso, independiente de que se hayan presentado a recibir el pago.
 - iv) El beneficio que recibió el partido.
25. Así, es evidente que la autoridad estableció expresamente que, si la persona representante es registrada con la calidad de onerosa, asiste el día de la jornada electoral, independientemente si se presenta o no, se debe sumar el monto que se le asignó como pago al tope de gastos de campaña.
26. En este escenario sería infructuoso que el partido presente la observación en el oficio de errores y omisiones, puesto que la autoridad solamente valorará si se registró con el carácter de oneroso y si acudió el día la jornada electoral. Es decir, se trata de un mecanismo de comprobación establecido por la autoridad fiscalizadora para verificar si el partido recibió el beneficio de una persona que prestó su servicio el día de la jornada electoral, con quien de manera previa se acordó un pago.
27. Por otra parte, la única excepción a considerar también está prevista por la autoridad, cuando señala que será válido el cambio de estatus de oneroso a gratuito en el Sistema de Fiscalización de la Jornada Electoral cuando el representante no asista a el día de la elección.²¹
28. De esta forma la autoridad, de acuerdo con el principio de certeza, estableció un plazo adecuado para que los partidos políticos definan con el tiempo necesario la calidad con la que registrarán a las personas que fungirán como representantes, ya sea onerosos o gratuitos, con la oportunidad de cambiar dicho estatus mientras el periodo de registro y sustitución esté abierto.
29. Así, como se observa de lo anterior, es evidente que no solo no existe vulneración al derecho de audiencia, sino que, resulta innecesaria la acción

²¹ Artículo primero, párrafo 19, inciso c).

que el recurrente pretende, ya que el diseño de la normativa garantiza la transparencia y certeza de la fiscalización, dando la oportunidad de defensa ante la autoridad jurisdiccional.

b) Autodeterminación de partidos políticos

30. Por otra parte, a mi juicio, no se vulnera la autodeterminación de los partidos políticos en cuanto a la fijación de un monto mínimo de cien pesos para retribuir a las personas representantes, el cual podrá incrementarse en múltiplos de cincuenta pesos hasta llegar a tres mil pesos, al ser un mecanismo que facilita la fiscalización de la autoridad electoral de los recursos destinados para tal efecto.
31. El motivo de mi disidencia se centra en que la autoridad solamente estableció un instrumento que tiene como finalidad facilitar la fiscalización de los recursos destinados al pago de las personas representantes, a efecto de hacerlo más eficiente.
32. De conformidad con el artículo 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General tiene la facultad de emitir lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; asimismo, en función de su capacidad técnica y financiera, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.
33. Así, en ejercicio de la facultad de comprobación, la autoridad fiscalizadora definió un mínimo y un máximo, así como la forma que se podrá registrar para el pago de las y los representantes, que le permitan conocer con certeza y transparencia, y de la manera más eficaz las cantidades erogadas por los partidos políticos, sobre todo, por el tiempo limitado con el que cuenta para desarrollar su función fiscalizadora y la trascendencia que tiene porque, de advertir un posible rebase de topes de campaña, tal circunstancia puede repercutir en la validez de la propia elección.



34. En mi concepto, la fijación de un monto mínimo de cien pesos y su incremento en múltiplos de cincuenta pesos, hasta alcanzar tres mil pesos como tope máximo, para el registro del importe pagado a las personas representantes de casilla, encuentra su razón de ser en la estimación del valor razonable, que se basa sobre la mejor información disponible por parte de la autoridad fiscalizadora, la cual debe gozar de deferencia para determinar la mejor manera de armonizar los principios contables y las regla de fiscalización.
35. Así, una técnica de valuación basada sobre múltiplos o un desarrollo de valuación similar, puede usarse si dicha técnica es consistente con el objetivo de valuación del valor razonable.
36. Dicho uso de múltiplos puede ser empleado en la determinación del valor razonable cuando características económicas comparables, es observable y sus múltiplos relevantes son conocidos. Máxime, que la reglamentación del Instituto Nacional Electoral se basa en la experiencia y en el método estadístico de valor esperado que se estima puede ocurrir.
37. De esta manera, para evitar las incertidumbres que rodean al monto desconocido y que la fiscalización se complique al dejar al libre arbitrio de los sujetos obligados los montos y el registro de los mismos, considero que es idóneo que la autoridad implemente los mecanismos y cuente con las herramientas más eficaces para desempeñar su tarea lo que incluye que se establezca un importe mínimo de cien pesos, la elevación por múltiplos de cincuenta, y con un máximo de tres mil pesos, puesto que están encaminados a tener certeza sobre los gastos erogados por los partidos políticos a fin de transparentar el uso de esos recursos provenientes, en gran medida, del financiamiento público, y contabilizarlos adecuadamente.
38. Lo expuesto, evidencia que no se afecta la autodeterminación de los partidos políticos cuando el Instituto Nacional Electoral establece el monto para retribuir a las personas representantes, ya que ese derecho no es omnímodo ni absoluto y admite modulaciones, más cuando se relaciona con

un tema sensible como lo es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las campañas electorales y se da sobre actos al final del mismo.

39. Así, si tomamos en consideración que estos actos se relacionan directa e inmediatamente con la jornada electoral, en los que la autoridad responsable ha detectado una serie de irregularidades en la justificación del gasto de los pagos a los representantes de casillas y generales, el establecimiento de un monto mínimo de cien pesos y su incremento en múltiplos de cincuenta pesos, hasta alcanzar el máximo de tres mil pesos, no es gravoso ni de difícil o imposible cumplimiento y menos aún, afecta de manera fundamental o preponderante la autodeterminación de los partidos políticos, ya que es un mecanismo de contable para lograr una fiscalización más eficiente.

c) Conclusión

40. En términos de lo expuesto, a mi juicio, se debe confirmar la resolución impugnada.
41. Las razones expuestas son las que orientan el sentido del presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.