



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

ACTORES: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y OTROS¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALFONSO DIONISIO VELÁZQUEZ SILVA, JUAN GUILLERMO CASILLAS GUEVARA Y ALAN DANIEL LÓPEZ VARGAS

COLABORÓ: DIANA ALICIA LÓPEZ VÁZQUEZ, ROSALINDA MARTÍNEZ ZÁRATE, ÓSCAR MANUEL ROSADO PULIDO Y PAMELA HERNÁNDEZ GARCÍA

Ciudad de México, a dos de junio de dos mil veintiuno

Sentencia por la cual esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina: **i) acumular** los recursos de apelación señalados al rubro por existir conexidad entre ellos, pues controvierten el mismo acto reclamado y señalan a la misma autoridad como responsable; **ii)** respecto al recurso de apelación correspondiente al expediente SUP-RAP-127/2021 se **sobresee** por carecer de firma autógrafa y **iii)** se **revoca** el acuerdo impugnado, en la materia de controversia, puesto que vulnera el principio de legalidad electoral y el de auto determinación de los partidos políticos.

¹ Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza Hidalgo y MORENA.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	3
2. COMPETENCIA.....	4
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	5
4. ACUMULACIÓN.....	5
5. SOBRESEIMIENTO	5
6. PROCEDENCIA.....	8
7. ESTUDIO DE FONDO	9
8. EFECTOS	31
9. RESOLUTIVOS.....	32

GLOSARIO

Acuerdo INE/CG436/2021:	Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban 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 federal y locales concurrentes 2020-2021, así como del proceso electoral local extraordinario en el estado de Hidalgo 2020-2021
CEP:	Comprobantes Electrónicos de Pago
CGINE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Comisión de Fiscalización:	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



INE:	Instituto Nacional Electoral
Lineamientos:	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
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
MC:	Movimiento Ciudadano
Reglamento:	Reglamento de Fiscalización
Sistema de Registro de Representantes:	Sistema de registro de solicitudes, sustituciones, acreditación de representantes generales y ante mesas directivas de casilla de los partidos políticos y candidaturas independientes

1. ANTECEDENTES

1.1. Aprobación de la Comisión de Fiscalización. El tres de mayo de dos mil veintiuno², en su décima sesión extraordinaria, la Comisión de Fiscalización aprobó de forma unánime los lineamientos para la comprobación de gastos de representantes generales y ante mesas directivas de casillas el día de la jornada electoral.

1.2. Aprobación del Acuerdo INE/CG436/2021 (Acto impugnado). El cuatro de mayo, el CGINE aprobó el Acuerdo INE/CG436/2021, por el que se emiten 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 casillas el día de la jornada

² En lo subsecuente, las fechas que se mencionen en los antecedentes corresponderán al año dos mil veintiuno, salvo indicación en contrario.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

electoral para los procesos electorales federal y locales concurrentes 2020-2021, así como del proceso electoral local extraordinario en el estado de Hidalgo 2020-2021.

1.3. Recursos de apelación. El siete y ocho de mayo, los recurrentes presentaron, respectivamente, ante la Oficialía de Partes Común del INE los escritos de demanda en contra del acuerdo mencionado. El INE remitió las constancias a la Sala Superior el once de mayo.

1.4. Turno. Mediante los acuerdos respectivos, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes citados al rubro, registrarlos y turnarlos al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.5. Trámite. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y cerró la instrucción de los medios de impugnación.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer de este asunto, porque se controvierte un acuerdo de un órgano central del INE, como lo es el CGINE, mediante el cual se establecen los requisitos y procedimientos para la comprobación de gastos o gratuidad de los representantes generales y de casilla en el proceso electoral federal y local concurrente de 2020-2021, así como el proceso electoral local extraordinario de Hidalgo de 2020-2021.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, segundo párrafo, base VI, y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución general; 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.



3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020³, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencia, hasta que el pleno determine alguna cuestión distinta.

4. ACUMULACIÓN

En virtud de que del estudio preliminar de los medios de impugnación se advierte que existe conexidad en la causa, por lo que a efecto de facilitar su resolución y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley de Medios y 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta su acumulación, puesto que existe identidad en: a) la autoridad responsable, el CGINE; b) el acto impugnado, el Acuerdo INE/CG436/2021; y c) su pretensión, consistente en revocar el acuerdo impugnado, específicamente la obligación de reportar y comprobar el gasto de, por lo menos, el 25 % de las personas representantes generales y ante las mesas directivas de casillas de los sujetos obligados como onerosos por cada entidad federativa.

Por tanto, lo procedente es que los recursos de apelación SUP-RAP-123/2021, SUP-RAP-124/2021, SUP-RAP-125/2021, SUP-RAP-126/2021 y SUP-RAP-127/2021, se acumulen al diverso SUP-RAP-122/2021, por ser el primero que se recibió en esta Sala Superior. De tal forma que debe anexarse una copia de los puntos de acuerdo en los expedientes acumulados.

5. SOBRESEIMIENTO

Esta Sala Superior considera que el Recurso de Apelación SUP-RAP-127/2021 es improcedente al actualizarse la causa de improcedencia

³ Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece siguiente.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

consistente en la falta de la firma autógrafa del promovente, por las consideraciones que a continuación se exponen.

De conformidad con el artículo 9, primer párrafo, inciso g), en los medios de impugnación debe constar el nombre y la firma autógrafa del promovente. A su vez, en el tercer párrafo de la misma disposición se establece que en caso de incumplir con alguno de los requisitos expuestos, de entre ellos la firma autógrafa del promovente, el medio de impugnación se desechará de plano.

Se ha establecido que la firma autógrafa es el conjunto de rasgos que generan la certeza de que el promovente tiene la voluntad de ejercitar su derecho de acción, pues su objetivo es constatar la autenticidad de la demanda, identificar a quién lo suscribe y vincularlo con el acto jurídico combatido.

Por lo anterior, la firma autógrafa constituye un elemento esencial de validez para la promoción de un medio de impugnación por escrito, cuya carencia tiene como consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal. De tal forma que, ante su incumplimiento, la normatividad aplicable determina que el medio de impugnación será improcedente, pues se carece del elemento idóneo que comprueba la voluntad para ejercer el derecho de acción del promovente.

Esta Sala Superior ha definido una línea jurisprudencial respecto a la improcedencia de la remisión de demandas por correo electrónico, al ser documentos digitalizados que, al momento de imprimirse e integrarse al expediente, evidentemente no cuentan con la firma autógrafa de puño y letra de los recurrentes.

Se ha sustentado que el hecho de que en el documento digitalizado se aprecie una firma que aparentemente haya sido consignada en el original, no es suficiente para acreditar la autenticidad de la voluntad de ejercer el



derecho de acción del promovente, ya que el sistema de medios de impugnación vigente no contempla ese tipo de promoción o interposición⁴.

Si bien, esta Sala Superior ha implementado el uso del correo electrónico como medio para agilizar y eficientizar diferentes trámites y procesos en la función jurisdiccional; ello no implica que, a través de su uso, se pueda exentar el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda en la presentación de los medios de impugnación, particularmente, el relativo a consignar el nombre y la firma autógrafa del promovente⁵.

Incluso, tomando en consideración las condiciones atípicas generadas por la pandemia por la enfermedad COVID-19, este órgano jurisdiccional ha tomado medidas para garantizar el acceso a la justicia, por ejemplo, la posibilidad de que se practiquen notificaciones en direcciones de correo no certificadas⁶ o incluso la implementación del juicio en línea, a través del cual se posibilita que, de manera remota, se presenten demandas de determinados recursos y se consulten las constancias respectivas⁷.

De ahí que la promoción de los medios de impugnación, competencia de las Salas de este Tribunal Electoral, debe ajustarse a las reglas procedimentales contenidas en el sistema jurídico, de entre las que se encuentra tramitar una firma certificada, lo cual da certeza a las partes para comparecer en el juicio.

En el caso de la demanda promovida en el expediente SUP-RAP-127/2021, se advierte que fue enviada por Alfredo Erick Fosado Mayorga, mediante el correo electrónico fosado.alfreso@gmail.com, a la cuenta de correo

⁴ Por ejemplo, en las sentencias emitidas en los medios de impugnación SUP-JDC-755/2020, SUP-REC-90/2020, SUP-REC-231/2020 y SUP-REC-124/2021.

⁵ Jurisprudencia 12/2019, de rubro **DEMANDA. LA ENVIADA EN ARCHIVO DIGITAL A LOS CORREOS ELECTRÓNICOS DESTINADOS PARA LOS AVISOS DE INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, NO EXIME AL ACTOR DE PRESENTARLA POR ESCRITO CON SU FIRMA AUTÓGRAFA**, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 19 y 20.

⁶ Acuerdo General 4/2020, por el que se aprueban los Lineamientos para la Resolución de Medios de Impugnación a través del sistema de Videoconferencia.

⁷ Acuerdo General 5/2020, por el que se aprueban los Lineamientos para la Implementación y Desarrollo del Juicio en línea en Materia Electoral.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

electrónico edmundojacob@ine.mx, correspondiente a Jacobo Molina Edmundo el sábado 8 de mayo a las 21:00 horas.

Si bien, el recurso fue enviado de manera electrónica, porque el promovente manifestó encontrar cerrada la Junta Local Ejecutiva número 6 de Hidalgo a las 19:30 horas, esto no le exime de cumplir con el requisito de validez consistente en la firma autógrafa del escrito para que conste la voluntad indubitable del ejercicio de su derecho de acción, máxime que el actor no aporta prueba alguna que acredite su dicho.

Por lo anterior, se sobresee la demanda del expediente SUP-RAP-127/2021⁸, por carecer de firma autógrafa.

6. PROCEDENCIA

En lo referente al resto de recursos de apelación, se satisfacen los requisitos de procedibilidad previstos en la ley de acuerdo con las siguientes consideraciones:

6.1. Forma. Tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley de Medios, las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable. En cada demanda, consta el nombre y firma autógrafa de quien la presentó; los respectivos domicilios para oír y recibir notificaciones; identifican el acto impugnado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios correspondientes.

Si bien, en el expediente SUP-RAP-125/2021 se señala como autoridad responsable a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, claramente se advierte que el acto que impugna es el Acuerdo INE/CG436/2021 aprobado por el CGINE.

6.2. Oportunidad. Las demandas se presentaron dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios, pues la autoridad responsable aprobó el acuerdo impugnado el cuatro de mayo y los

⁸ En el expediente SUP-REC-239/2021 se sostuvo un criterio similar.



promoventes interpusieron sus recursos de apelación el siete y ocho de mayo, respectivamente.

En consecuencia, se demuestra que los recursos se interpusieron de manera oportuna, puesto que se hizo dentro del término previsto para ello.

6.3. Legitimación y personería. Los recursos se promovieron por parte legítima, de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), así como el diverso 13, numeral 1, inciso a), de la Ley de Medios, pues los presentaron partidos políticos con registro, a través de sus representantes legítimos ante el CGINE y, en el caso del expediente SUP-RAP-125/2021, lo presentó el presidente del Comité de Dirección Estatal del partido político local; sin que ello se hubiere controvertido ni desvirtuado de los autos en los respectivos expedientes.

6.4. Interés jurídico. Los partidos políticos tienen interés jurídico para promover los recursos de apelación en los que se actúa, porque se controvierte un acuerdo de un órgano central del INE, a través del cual se establecen los requisitos y procedimientos con base en los cuales deben de comprobar sus gastos relacionados con las actividades de representantes generales y de casilla, lo cual podría afectar directamente a su esfera jurídica.

6.5. Definitividad. El acuerdo impugnado constituye un acto definitivo, pues no se prevé ningún medio de impugnación que pueda modificar o revocar el acuerdo de forma previa a la promoción de los recursos de apelación interpuestos.

7. ESTUDIO DE FONDO

7.1. Planteamiento del caso

La presente controversia deriva de la emisión de los Lineamientos que establecen los requisitos y procedimientos para el reporte y comprobación de gastos correspondientes a las actividades de representantes generales y de casilla en la jornada electoral. Para estar en aptitud de resolver la

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

controversia planteada es necesario exponer cuál es el acto reclamado y cuáles son los agravios que hacen valer las partes.

7.1.1. Acuerdo impugnado

Si bien, los actores señalan como acto impugnado el Acuerdo INE/CG436/2021 del CGINE, por el cual se aprobaron los Lineamientos, de la lectura integral de las demandas se advierte que los promoventes controvierten, en específico, la obligación consistente en reportar y comprobar, por lo menos, al 25 % de los representantes generales y de casilla en la jornada electoral como onerosos por cada entidad federativa. Esta obligación tiene fundamento en el Considerando 33 del mismo acuerdo y en el artículo primero, numeral 7, de los Lineamientos que se transcriben a continuación:

“CONSIDERANDO [...]

33. A efecto de que los partidos políticos y candidaturas independientes reconozcan y declaren la comprobación de los gastos de las personas representantes generales o de casilla, por cada entidad federativa, del total de las personas representantes que realicen la función el día de la Jornada Electoral, deberán reportar y comprobar por lo menos el 25 % de ellos como onerosos mediante el SIFIJE, por lo que no se permitirá que la comprobación sea únicamente con recibos de gratuidad. [...]”

“Artículo Primero.

Disposiciones Generales [...]

7. 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 Reglamento de Fiscalización, asimismo, cada registro de representante deberá ser firmado electrónicamente en el SIFIJE por el Responsable de Finanzas para generar el CEP, sea de gratuidad u oneroso.

Por cada entidad federativa, del total de las personas representantes generales o de casilla, que realicen la función el día de la Jornada Electoral,



deberán reportar y comprobar por lo menos el 25 % de ellos como onerosos mediante el SIFIJE, por lo que no se permitirá [que] la comprobación sea únicamente con recibos de gratuidad, Serán considerados para el porcentaje anterior aquellas las personas representantes que previamente se registraron como onerosos y que no asistan el día de la Jornada Electoral o en su caso los que, habiéndose registrado como onerosos, asistan, pero no cobren el monto asignado.

En caso de existir algún incumplimiento será notificado al sujeto obligado el oficio de errores y omisiones, y será sancionado de conformidad con los criterios que emita el Consejo General del INE.

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

Es criterio reiterado de esta Sala Superior que los juzgadores deben leer detenida y cuidadosamente las demandas en las que se pretendan hacer valer medios de impugnación en materia electoral, para que de una comprensión conjunta del escrito se adviertan las pretensiones que solicitan los promoventes, en aras de una adecuada administración de justicia⁹. Por lo tanto, la materia de impugnación en los presentes recursos únicamente se limitará a las disposiciones anteriores, para analizar si esas normas son válidas conforme a Derecho; en tanto que el resto de los lineamientos no son materia de esta impugnación.

7.1.2. Agravios de los actores

En contra de esa norma emitida por el INE, los actores exponen distintos motivos de agravios, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera.

Agravios del Partido Revolucionario Institucional

- **El INE excedió su facultad reglamentaria**, puesto que no respetó

⁹ Véase Jurisprudencia 4/99 de rubro, MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

los plazos previstos en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución general y en el artículo 76, inciso h), de la LGPP, acerca de no realizar modificaciones 90 días antes de la contienda electoral. También, los Lineamientos vulneran los principios de legalidad y certeza al cambiar las reglas de la contienda electoral una vez iniciado el periodo de campañas, ya que, de conformidad con lo establecido en el artículo 216 bis del Reglamento de Fiscalización, se realizó una proyección y programación de los gastos de campaña contemplando el gasto por la actividad de los representantes generales y de casilla el día de la jornada. Por ello, al imponer una carga excesiva desestabiliza la contabilidad y programación de los partidos.

- **Los Lineamientos vulneran la autodeterminación de los partidos políticos**, porque se omite considerar que las actividades de la representación partidista se pueden realizar de forma voluntaria y gratuita. En el caso particular del Partido de la Revolución Institucional, la representación general y de casilla el día de la jornada electoral es una obligación de los militantes, de acuerdo con el artículo 61, fracción IV, de los Estatutos; aunado a que existen simpatizantes que participan de manera gratuita en dichas actividades. Incluso, no se considera que con los funcionarios de casilla sucede un caso similar, puesto que son individuos que ejercen su cargo de forma gratuita, con fundamento en una obligación constitucional.
- Al imponer el reporte del 25 % de los representantes generales y de casilla como onerosos por cada entidad federativa, **se inobserva que los partidos políticos no cuentan con el mismo número de militantes y simpatizantes por entidad**, aunado a que hay distintas estrategias electorales que permiten no designar representantes de casilla por cuestiones presupuestarias. Por ello, resulta inverosímil que se obligue reportar y comprobar el porcentaje establecido, pues



se obligaría a homogeneizar el gasto en cada estado.

Agravios del Partido Verde Ecologista de México

- **El acuerdo impugnado vulnera los principios de legalidad y certeza jurídica**, porque se impone una carga novedosa y excesiva a los partidos políticos cuando ya inició la etapa de campañas, aunado a que ya se realizaron las proyecciones de gastos de los partidos políticos, por lo que se incumple con el artículo 105, fracción III, de la Constitución general. A su vez, se inobserva que el artículo 76 de la LGPP establece que los gastos etiquetados de campaña deben determinarse antes del inicio de campañas. Si bien, el precepto constitucional solo aplica a leyes expedidas por el órgano legislativo, su objetivo, con relación a la normativa electoral aplicable, es garantizar la certeza jurídica de la contienda electoral.
- **La autoridad responsable no funda y motiva por qué el parámetro del 25 % para reportar como onerosas las actividades de representación general y de casilla es idóneo, necesario y proporcional**. En realidad, este parámetro atenta en contra de la autodeterminación de los partidos políticos y del artículo 41 de la Constitución general, pues cada partido tiene una estrategia de representación en cada entidad federativa que no necesariamente es onerosa. Por ejemplo, en los Estatutos del partido se impone como obligación a sus militantes apoyar en las campañas electorales.

Agravios de Movimiento Ciudadano

- **El INE excedió su facultad reglamentaria**, porque no justificó la necesidad de la medida y carece de facultades para emitir lineamientos para disponer la forma del gasto de los recursos ministrados de los sujetos obligados. Asimismo, la obligación es contraria al artículo 261 de la LEGIPE, referente a los derechos de los representantes generales y de casilla, porque en este precepto no se establece una obligación de pago.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

La Acción de Constitucionalidad 22/2014, así como los precedentes SUP-RAP-687/2017 y SUP-RAP-207/2014, y los artículos 199, numeral 7 y 216 bis del Reglamento de Fiscalización, solo establecen que si se realiza un gasto el día de la jornada por concepto de representación debe ser considerado en el tope de campaña, pero reconocen la posibilidad que sea una actividad voluntaria y no remunerada. Incluso, el Acuerdo INE/CG269/2019 tiene la misma parte considerativa, pero no establece la obligación que se controvierte.

- **El INE viola la norma constitucional que prohíbe modificaciones a la legislación electoral 90 días antes del inicio del proceso**, porque los Lineamientos modificaron una obligación de los partidos políticos. En particular, se modificó la obligación de reportar y comprobar gastos por concepto de representantes generales y de casilla al imponer el reporte de un porcentaje de dicho concepto como oneroso.
- **La medida controvertida representa una carga excesiva para el partido político** vulnerando la equidad en la contienda, porque lo coloca en desventaja frente a otros partidos con mayor presupuesto. En caso de que registre a dos representantes de casilla en cada una de ellas (162,939) y pague la cifra mínima de \$150.00 (ciento cincuenta pesos con 00/100 m. n.) a un 25 % de estos representantes (81,469), tendrá que pagar un total de \$12'220,425.00 (doce millones doscientos veinte mil cuatrocientos veinticinco con 00/100 m. n.), proveniente del financiamiento de campaña, lo que representa el 53 % de la última ministración con la que cuenta para campaña.

Agravios Nueva Alianza Hidalgo

- **La medida aprobada por la autoridad responsable está indebidamente fundada y motivada**, porque, si bien, en el acuerdo impugnado se reconoce que la representación general y ante casilla es una actividad partidista y un acto cívico, este no necesariamente implica una contraprestación.



- **Las funciones electorales no precisamente deben ser remuneradas** a diferencia del desempeño de cargos de elección popular que, de conformidad con la fracción IV del artículo 36 constitucional, en ningún caso son gratuitos.

Agravios de MORENA

- **La obligación de reportar y comprobar por lo menos el 25 % del total de los representantes en cada entidad federativa como onerosos es contrario a los principios de legalidad y de certeza**, porque no se funda ni motiva el porcentaje, lo que invade la vida interna del partido, ya que se obliga a reportar un porcentaje de gasto no contemplado en la planeación presupuestal. Tampoco se justifica por qué se cambiaron las reglas de gratuidad ni el tiempo en que se emitió el acuerdo.

Lo anterior, dado que los Lineamientos se emitieron a menos de tres semanas de la jornada, cuando ya se han generado gastos de campaña, lo que afecta la planeación para las erogaciones que están vinculadas con los topes de campaña. En realidad, la obligación debió imponerse antes del inicio del proceso electoral o antes del inicio de las campañas políticas locales y federales, ya que el gasto correspondiente debió estar presupuestado antes de dichas etapas electorales.

Incluso, se señala que el acuerdo pone en riesgo el rebase de topes de campaña para algunas candidaturas que ya ejercieron el gasto, lo que podría generar la nulidad de la elección.

Los motivos de impugnación serán abordados sistemática y temáticamente para dar respuesta a las cuestiones planteadas, considerando que el estudio propuesto de los agravios, ya sea que se examinen en conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o, en orden diverso, no tiene una afectación jurídica que

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

genere una revocación del fallo impugnado¹⁰, en la medida en que esta Sala Superior responda a sus interrogantes para analizar las cuestiones efectivamente planteadas.

7.1.3. Interpretación de la normativa impugnada

Antes de contestar las cuestiones que en específico se plantean, esta Sala Superior estima que es una cuestión necesaria por metodología establecer cuál es el contexto normativo y la interpretación correcta de la norma impugnada, para que –a partir de esas premisas y del significado que se le asigne a la norma– sea posible contestar los motivos de inconformidad planteados por las partes.

Como punto de partida debe señalarse que, de conformidad con 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 y profesional en su actuar. 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.

En el artículo 44, numeral 1, incisos gg), ii) y jj), de la LEGIPE se prevén como facultades del CGINE, 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 Constitución general; la emisión de los reglamentos de quejas y de fiscalización y la emisión de acuerdos para hacer efectivas sus atribuciones.

De tal forma que, en el Reglamento en la materia, su artículo 216 bis, dispone que el CGINE emitirá los lineamientos correspondientes para la

¹⁰ 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.



comprobación de los gastos a fiscalizar correspondientes al día de la jornada electoral.

Con base en estos antecedentes es que se emite la norma 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 en las mesas directivas de casillas. 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.

En la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, se concluyó que los “gastos de estructura partidista y electorales” previstos en los artículos 72, numeral 2, incisos b) y f), y 76, numeral 3, de la LGPP¹¹, 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. Los gastos de estructuras electorales contemplaban, de acuerdo con el numeral 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.

Debido a que los gastos anteriores son intermitentes, pues únicamente acontecen el día de la jornada electoral, y su propósito es la conquista del voto¹², se declaró que los preceptos controvertidos eran inconstitucionales, porque los gastos no pertenecían a ninguno de los rubros de financiamiento,

¹¹ “**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 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.”

¹² 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.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

es decir, a actividades ordinarias permanentes, a actividades tendientes a la obtención del voto en el proceso electoral, o a actividades de carácter específico.

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 constituye un gasto de campaña, porque inciden, directa o indirectamente, en la obtención del voto y únicamente se suscitan en una elección específica.

Asimismo, esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados consideró, por unanimidad, que los gastos generados con motivo de los representantes de partido generales y de casilla deben considerarse de campaña y 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.

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.

De acuerdo con el artículo 199, numeral 4, inciso g) del Reglamento, 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.

Asimismo, en el numeral 7 de la disposición anterior se estableció 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 y antes del inicio de la campaña electoral.

Específicamente, el artículo 216 bis del Reglamento regula los gastos del día de la jornada. En él se determinó 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.

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.

En concepto de esta Sala Superior, los gastos que se comprenden dentro del porcentaje a reportar bajo la medida impugnada son las remuneraciones o apoyos económicos que se les puede dar a los representantes generales y de casilla por sus actividades el día de la jornada electoral.

En ese contexto normativo se inserta el acto reclamado. En el acuerdo impugnado se señala que los gastos de campaña comprenden los gastos del día de la jornada electoral que, a su vez, constituyen los gastos realizados por los partidos políticos o candidatos independientes con motivo de la actividad de representantes generales y de casilla por concepto de pago o apoyo económico, comida, transporte u otros gastos por las actividades el día de la jornada electoral.

En efecto, de acuerdo con el artículo segundo de los Lineamientos, los sujetos obligados deben identificar, registrar y comprobar si cada uno de los representantes que registren realizará sus actividades de forma gratuita y desinteresada o de forma onerosa. **Esto quiere decir que en el Sistema de Registro de Representantes cada partido político identificará a sus representantes como “gratuito” u “oneroso”, si por el servicio u actividades que realicen se les da una remuneración o apoyo**

económico, señalando el monto total que se pague a cada representante por este concepto¹³.

De tal forma que la medida impugnada establece que el gasto que cada partido político erogue para cumplir con el 25 % de representantes generales y de casilla por su calidad como onerosos se refiere a la retribución o apoyo económico que se les otorga como contraprestación por sus actividades el día de la jornada electoral.

A su vez, se advierte que la medida comprende al universo de los representantes registrados por cada partido político en el Sistema de Registro de Representantes, es decir, la cantidad de personas que cada partido político reporte al INE en su estrategia política para realizar actividades de representación el día de la jornada electoral en cada entidad federativa constituye el 100 % de este gasto. Con base en ese universo de personas registradas, se impactará un 25 % del reporte de representantes como onerosos, como se establece en la medida impugnada.

En consecuencia, se advierte que la medida controvertida impone la obligación de erogación de un gasto, por concepto de apoyo económico, a un 25 % de los representantes generales y de casilla por actividades de la jornada electoral registrados por cada sujeto obligado. De acuerdo con los Lineamientos, el apoyo económico que deberá otorgarse a este universo de representantes establece como monto mínimo la cantidad de cien pesos, incrementándose en múltiplos de cincuenta pesos hasta los tres mil pesos m. n.¹⁴.

A partir de este significado y en este contexto normativo, esta Sala Superior responde a las cuestiones planteadas.

7.2. El INE vulneró los principios de legalidad y auto determinación de los partidos políticos con la emisión de la medida impugnada

¹³ Véase artículo tercero de los Lineamientos.

¹⁴ Véase artículo tercero, numeral 3, de los Lineamientos.



Los promoventes señalan que la medida establecida en el artículo primero, numeral 7, segundo párrafo de los Lineamientos, consistente en obligar el reporte de un 25 % de sus representantes generales y de casilla como onerosos, incide de forma indebida en su derecho de autodeterminación, ya que, existen militantes y simpatizantes que ejercen esa actividad de forma voluntaria y gratuita, conforme a lo cual cada partido puede realizar una estrategia de representación que no necesariamente sea onerosa.

Asimismo, los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México exponen que en sus estatutos¹⁵ se encuentra prevista la obligación de los militantes de participar en esa actividad de campaña, por lo que, si una disposición estatutaria vincula a los militantes a apoyar en la representación partidaria el día de la jornada electoral es incuestionable que la medida exigida por el CGINE les impone una carga excesiva que vulnera su autodeterminación.

A juicio de esta Sala Superior esos motivos de agravios son sustancialmente **fundados** y suficientes para revocar la medida impugnada, debido a que, al imponer la obligación de realizar un gasto, en concepto de apoyo económico a los representantes generales y de casillas por sus actividades el día de la jornada electoral, sí se vulneró el principio de legalidad electoral, reconocido en el artículo 41 en relación con los artículos 14 y 16 de la Constitución general, y, por ende, el de la autodeterminación de los partidos políticos.

¹⁵ La fracción IV, del artículo 61 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, señala que Las y los militantes del Partido tienen las obligaciones siguientes: "... IV. Fungir como representantes de casilla cuando el Partido lo designe para ese cargo...". Asimismo, el artículo 7, base segunda, fracción VI, de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, sostiene que serán obligaciones y deberes de los militantes, apoyar en las campañas político-electorales a los candidatos del partido.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

Para explicar esa conclusión, es necesario justificar las premisas normativas de las que parte esta Sala Superior, a saber la autodeterminación de los partidos políticos.

7.2.1. Autodeterminación de los partidos políticos

En el orden jurídico mexicano los partidos políticos son personas jurídicas concebidas a nivel constitucional como entidades de interés público y constituyen una expresión de la dimensión colectiva del derecho a la libertad de asociación política.

De acuerdo con el artículo 41, base I, de la Constitución general, los partidos políticos 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.

De 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.

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 militantes¹⁶.

Incluso, en el precepto constitucional anterior se determina que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos

¹⁶ Artículo 34, numeral 2, inciso e), de la LGPP.



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.**

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.

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 auto-organización y auto-determinación 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.

En ese sentido, se advierte que la auto-determinación 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.

Por lo tanto, el planteamiento de los actores implica la necesidad de examinar, en el caso concreto, si la norma impugnada que establece una obligación de gasto en los servicios personales de la representación partidista ante las mesas directivas de casilla en el 25% de los casos, vulnera el derecho de autodeterminación de los partidos o, bien, si se trata de una obligación legal prevista en el marco normativo.

7.2.2. La medida controvertida impone una obligación de gasto a los actores sin sustento legal alguno, lo que resulta en una intervención injustificada en la autodeterminación de los partidos políticos

En el presente caso, esta Sala Superior advierte que, ni la ley ni **el Reglamento le otorgan al INE facultades para imponerle a los partidos políticos la obligación de destinar un determinado porcentaje de su presupuesto en gastos de representación el día de la jornada electoral.**

De conformidad con lo previsto en la base V, del artículo 41 de la Constitución general, el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que ejerce la función electoral, pues es la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones, funcionamiento y profesional en su desempeño.

La expresión de la autonomía normativa del INE se encuentra materializada en el artículo 44 de la LEGIPE, en el cual se establecen las obligaciones con las que cuenta el CGINE, de entre las cuales se destacan las siguientes:

- Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;
- Aprobar y expedir los reglamentos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el apartado b), de la base V, del artículo 41 de la Constitución federal¹⁷, y
- Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización.

Conforme a lo anterior, es posible advertir que la facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, **lineamientos** y demás disposiciones de carácter general; aunque no es absoluta, pues debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución general y la ley¹⁸.

¹⁷ En esta destaca el punto 6, inciso a) de dicho apartado de la Constitución general, el cual dispone que para los procesos electorales federales y locales, el INE es a quien le corresponde la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

¹⁸ Véase Jurisprudencia P./J. 79/2009, Época: Novena Época, Registro: 166655, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 79/2009,



El Reglamento constituye una herramienta normativa que instrumenta y da operatividad a las reglas y principios relativos a la rendición de cuentas claras, objetivas, transparentes y completas a que se encuentran obligados los partidos políticos y candidatos.

En ese sentido, el Reglamento en la sección 3, del capítulo 4, denominado “Campañas”, establece cuales son los gastos de campaña por rubro¹⁹.

En esta clasificación, destaca el denominado “Gastos del día de la Jornada Electoral”, el cual se encuentra previsto en el artículo 216 bis. Este precepto se compone de siete párrafos en los cuales se describen las obligaciones que tienen los partidos políticos y candidatos independientes de reportar sus gastos del día de la jornada electoral y, a su vez, se establece la forma en que la autoridad administrativa realizará la fiscalización atinente. Las especificidades de referencia son las siguientes:

- 1) El pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, **invariablemente, será considerado como un gasto de campaña, el cual será contabilizado y fiscalizado** para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.
- 2) El gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la jornada electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes

Página: 1067, con el rubro siguiente **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**

¹⁹ Los rubros de dicha sección son: a) Gastos identificados a través de internet; b) Propaganda utilitaria; c) Muestras de propaganda utilitaria; d) Operativos de campaña; e) Requisitos para la contratación de anuncios espectaculares; f) Periodos de exhibición de anuncios espectaculares; g) Concepto de propaganda exhibida en vía pública, distinta a espectaculares; g) Mantas; h) Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; i) Deslinde de gastos; j) Periodos de exhibición de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; k) Propaganda exhibida en salas de cine; l) Propaganda exhibida en internet; m) bardas; n) Gastos del día de la jornada electoral; y, ñ) Conceptos que se excluyen como gastos de campaña.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

generales y de casilla. por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la jornada electoral. También, este gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.

3) Los servicios prestados por los órganos directivos y servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos, siempre que sean prestados de **manera gratuita, voluntaria y desinteresada.**

4) El registro de los gastos realizados el día de la jornada electoral, así como el envío de la documentación soporte se podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la jornada electoral y hasta los tres días naturales siguientes, a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Reporte de Comprobantes de Representación General o de Casilla emitidos y, en su caso, los comprobantes que amparen los gastos realizados en alimentos y transporte.

5) También se considerarán gastos de campaña los conteos rápidos y encuestas de salida contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, para realizarse el día de la jornada electoral. En el caso en que un partido o candidato dé a conocer los resultados de dichos conteos o encuestas antes de que se hayan difundido por un medio de comunicación a la ciudadanía, se contabilizará como gasto atribuible al partido o candidato.

6). La comprobación de los gastos del día de la jornada electoral deberá llevarse a cabo de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General. Los



sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica, de ser necesario.

7) En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato “CRGC” – Comprobante de Representación General o de Casilla– la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 216 bis del Reglamento, define cuáles son los gastos del día de la jornada electoral y el procedimiento a través del cual, los sujetos obligados deben reportarlos y la forma en la cual la autoridad electoral los va a fiscalizar.

Ahora bien, en el párrafo 6 del precepto, se establece que la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral deberá llevarse a cabo **de conformidad con los lineamientos que, para tal efecto, emita el Consejo General.**

En ese sentido, la obligación que el Reglamento le impone al CGINE para emitir los lineamientos de comprobación de gastos del día de la jornada electoral con el objetivo de establecer las reglas que permitan materializar la correcta fiscalización de los gastos de campaña de los sujetos obligados referente a la actividad que realizan los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, solo debe instrumentar la manera en la cual la autoridad fiscalizadora llevará a cabo sus tareas de control y vigilancia en los términos que la propia Constitución y la ley les imponen.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que ni el Reglamento a través del artículo 216 bis **ni en ninguna otra disposición legal o reglamentaria** se advierte alguna facultad ni tampoco se le impone al CGINE una encomienda que implique que la máxima autoridad electoral administrativa

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

pueda válidamente imponer a los partidos políticos **una medida como la que aquí se impugna.**

Es decir, **no hay sustento legal** alguno que permita obligar a los sujetos obligados a **reportar y comprobar por cada entidad federativa, un determinado porcentaje obligatorio de gasto, por concepto de representación del partido para el día de la jornada electoral ni tampoco se advierte una limitante para que se les impida a los sujetos obligados reportar dicho gasto de forma exclusiva con recibos de gratuidad.**

Por el contrario, el propio artículo 216 bis, en su párrafo tercero, señala que no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos, de entre otros, los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, **siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.**

En consecuencia, puesto que legislación aplicable no le impone a los sujetos obligados una obligación para erogar determinada cantidad monetaria en representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral un monto determinado, e inclusive, le permite que este tipo de servicios sean gratuitos sin que dichas aportaciones, inclusive, puedan ser consideradas como aportaciones en especie, ello patentiza que el CGINE no tenía la facultad de imponer una obligación de erogación como lo hizo en los Lineamientos que se cuestionan, sobre todo, si las autoridades en la materia no pueden realizar actos que no estén dentro de sus facultades legales atinentes.

Además, lo anterior adquiere relevancia si se advierte que la obligación de referencia fue impuesta a escasas tres semanas de celebrarse la jornada electoral, es decir, una vez que ya estaban avanzadas las campañas electorales e, inclusive, los sujetos obligados ya habían erogado la mayoría de sus recursos económicos destinados para ese fin.



Por estas razones se estima que la medida impuesta por el CGINE en el punto 7, del artículo primero de los Lineamientos resulta ilegal, pues se insiste, la imposición de una obligación que no era previsible conforme a la normatividad en materia de fiscalización aplicable para el reporte y comprobación de gastos relativos a representantes generales y de casillas en la jornada electoral, lo que vulneró el principio de legalidad electoral y el derecho de auto-determinación de los sujetos obligados, pues afecta la planeación y estrategia política diseñada por cada uno, conforme a sus intereses y el mejor manejo de sus recursos para el día de la jornada electoral.

Además, al no contar con sustento legal, la obligación que impuso el CGINE en el acuerdo impugnado también se vulnera la autodeterminación de los partidos políticos, ya que incide en su estrategia político y electoral.

Es decir, los partidos 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.

Esa labor, incluso, ha sido reconocida así por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-687/2017, en el cual se observó que “la función de los representantes adquiere una relevancia especial, dado que de su correcto actuar, depende que se logre el propósito de la campaña electoral, esto es, que la opción política-electoral a la que representa se vea favorecida por la voluntad de la ciudadanía” y, en ese sentido, se reconoció que los representantes de los partidos en casilla tienen diversas funciones y actividades que realizar, las cuales están orientadas a la vigilancia de la correcta recepción, escrutinio y cómputo de los votos **a favor de quienes representan.**

En ese sentido, la determinación de cuánto gastan los partidos en sus representantes es una cuestión que se corresponde con un su estrategia política-electoral, pues como esta Sala Superior lo ha resuelto, esa actividad tiene el objetivo motivo y fin de beneficiar a los propios partidos a efectos

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

de que la opción política que representan se vea favorecida por la voluntad de la ciudadanía en las casillas.

Así, la imposición de un gasto en un monto y cantidad necesaria de representantes de casillas es una medida que incide e interviene en la autodeterminación de los partidos, en específico, en las estrategias que se utilizan para la consecución del voto el día de la jornada. Esa intervención, al no tener sustento en las normas aplicables, es injustificada.



Por lo anteriormente expuesto, resulta **fundado** el agravio de los promoventes respecto a que la medida impugnada vulneró el principio de legalidad electoral y, por ende, el de autodeterminación de los partidos políticos. Esta vulneración es **suficiente para revocar** la medida que se cuestiona, pues se afecta de manera desproporcionada a los sujetos obligados, ya que impone una carga carente de sustento legal, ya que la obligación prevista en el Reglamento, únicamente comprende la comprobación de gastos con motivo de las actividades de representantes generales y de casilla en la jornada electoral.

En consecuencia, al resultar fundado y suficiente el motivo de queja que se analiza para revocar el segundo párrafo del punto 7 del artículo 1 de los Lineamientos, esta Sala Superior considera que resulta innecesario el estudio del resto de los agravios y de los planteamientos de las demandas, ya que, conforme a lo anterior, la medida impugnada se revocará y, en consecuencia, se le debe otorgar a los sujetos obligados la oportunidad de realizar los cambios necesarios en el Sistema de Registro de Representantes acerca del estatus de gratuidad u onerosidad de los representantes generales y de casilla **ya registrados**, conforme a la estrategia política con la cual contaban en ejercicio de su derecho de autodeterminación.

8. EFECTOS

En consecuencia, la presente determinación establece los siguientes efectos:

8.1. Se revoca, en la materia de impugnación, la medida aprobada por el CGINE en el Acuerdo INE/CG436/2021 establecida de forma específica en el párrafo segundo, del punto 7 del artículo primero de los Lineamientos, por ser contraria al principio de autodeterminación de los partidos políticos²⁰.

²⁰ Dicho lineamiento de forma específica señala: "Por cada entidad federativa, del total de las personas representantes generales o de casilla, que realicen la función el día de la

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

8.2. Se **vincula** al INE y –de forma específica– a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral en coordinación con la Unidad Técnica de Servicios de Informática como encargados de la implementación y funcionamiento del Sistema de Registro de Representantes, para que, en un plazo de **setenta y dos horas** siguientes a la notificación de la presente determinación, **habiliten el sistema a los sujetos obligados con la finalidad de que puedan realizar los cambios que estimen pertinentes referente al estatus de gratuidad u onerosidad de los representantes generales y de casilla que hubiesen registrado previamente, con la aprobación de los Consejos Distritales mediante el respectivo cruce de información.**

8.3. Dejar intocado el resto de los Lineamientos referentes a los requisitos y procedimiento para la comprobación de los gastos relacionados a las actividades de representantes generales y de mesas de casilla el día de la jornada electoral, dado que no fueron impugnados por los inconformes.

9. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se ordena **acumular** los expedientes SUP-RAP-123/2021, SUP-RAP-124/2021, SUP-RAP-125/2021, SUP-RAP-126/2021 y SUP-RAP-127/2021 al diverso SUP-RAP-122/2021, por lo que deberá agregarse una copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el expediente SUP-RAP-127/2021 por carecer de firma autógrafa.

Jornada Electoral, deberán reportar y comprobar por lo menos el 25% de ellos como onerosos mediante el SIFIJE, por lo que no se permitirá que la comprobación sea únicamente con recibos de gratuidad. Serán considerados para el porcentaje anterior aquellas las personas representantes que previamente se registraron como onerosos y que no asistan el día de la Jornada Electoral o en su caso los que, habiéndose registrado como onerosos, asistan, pero no cobren el monto asignado”.



TERCERO. Se **revoca**, en la materia de impugnación, el acto que se reclama en estos recursos.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. El secretario general de acuerdos que autoriza y da fe de que la presente resolución 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 CONCURRENTE QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTALORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS²¹

Emito este voto porque si bien coincido con la decisión de **revocar** el Acuerdo controvertido, me aparto de las consideraciones que sustentan la decisión.

En la sentencia se determinó que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no tiene facultades legales ni reglamentarias para imponer a los partidos políticos la obligación de reportar y comprobar por cada entidad

²¹ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

federativa, un determinado porcentaje obligatorio de gasto, por concepto de representación del partido para el día de la jornada electoral.

Para la mayoría de los que integramos el pleno, la determinación de cuánto gastan los partidos en sus representantes es una cuestión que corresponde a su estrategia política-electoral, por lo que revocaron la obligación impuesta al considerarla contraria al principio de autodeterminación de los partidos políticos.

En mi concepto, si bien debe revocarse, la determinación debe sustentarse en el hecho de que las reglas previstas en el Acuerdo controvertido no constituyen modificaciones meramente instrumentales, por lo que el INE debió emitirlas con la debida anticipación a efecto de que las y los actores políticos contaran con la oportunidad suficiente para conocerlas y ajustarse a ellas.

Con base en lo anterior, en mi concepto, los efectos de la revocación deberían ser, por una parte, en el sentido de que las reglas para el reconocimiento y reporte del gasto no podrán aplicarse para la jornada electoral del actual proceso electoral y, por otra, ordenar al INE que para los procesos electorales futuros realice las gestiones necesarias para emitir las reglas con la anticipación prevista en la Ley y, como lo ha hecho en otros casos de regulación, realice tareas de socialización, acercamiento y capacitación con los partidos políticos y, en su emisión, considere las particularidades y escenarios que implicaría esta regulación.

A continuación desarrollaré las razones que sustentan mi postura.

1. El acto cuestionado sí cuenta con el sustento constitucional y legal

La obligación impuesta en el Acuerdo, consistente en que por cada entidad federativa, del total de las personas representantes generales o de casilla, que realicen la función el día de la jornada electoral, los partidos deberán reportar y comprobar por lo menos el 25% de ellos como onerosos —por lo que no se permitirá [que] la comprobación sea únicamente con recibos de



gratuidad— tiene sustento en lo previsto en el artículo 216 del Reglamento de Fiscalización, en relación con la atribución constitucional y legal del Consejo General del INE para la emisión de normas reglamentarias o instrumentales, tendentes a regular la manera y términos en que los sujetos obligados deben cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia en la rendición de cuentas.

De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, Base II, primero y penúltimo párrafo de la Constitución Federal, 6, numeral 2, 44, inciso jj); 190 y 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en mi opinión, resulta evidente que el INE, como autoridad especializada en materia de fiscalización y con base en la experiencia obtenida de los procesos electorales recientes, tiene facultades para la emisión de reglas que incentiven la rendición de cuentas a efecto de contar con una reglamentación robusta que inhiba el mal uso de recursos públicos.

En el presente caso, no es materia de controversia que el pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña, el cual será contabilizado y fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

En cuanto al tipo de gastos que pueden realizarse por ese concepto, se ubica la remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a las actividades el día de la jornada electoral, monto que deberá ser prorrateado, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.

En consecuencia, para analizar la controversia debemos partir de la premisa de que siempre que exista un gasto, existe la correlativa obligación de rendir cuentas para que el beneficio sea cuantificado para efectos del tope de gastos de campaña.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

En este punto es relevante considerar que la experiencia en los procedimientos de fiscalización desafortunadamente ha evidenciado una constante negativa de los partidos políticos de transparentar las circunstancias en las que sus representantes generales y de casilla participan el día de la jornada electoral, frente a la evidencia obtenida por la autoridad fiscalizadora de que sí se erogaron recursos, con relación a ellos.

Un ejemplo, es el relativo a la fiscalización de los ingresos y gastos de campaña correspondientes al proceso electoral ordinario 2016-2017 de Coahuila, cuando al momento de aprobar el dictamen y la resolución el INE no logró tener certeza respecto a qué representantes habían actuado de manera gratuita y cuáles de manera onerosa lo que llevó a ordenar el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de conocer, si la totalidad de los ciudadanos involucrados ejercieron la función de representante general o de casilla de manera libre y desinteresada, o bien, si implicaron un gasto que debió ser reportado por el sujeto obligado y éstos no fueron reportados en su contabilidad.

Lo anterior, porque de la evidencia obtenida de las visitas de verificación a las casillas en la jornada electoral, el INE detectó la asistencia de representantes, pero no se identificaron los gastos registrados en sus respectivas contabilidades; de forma que, se les requirió a los partidos la presentación de la totalidad de los formatos CRGC²², así como cualquier otra documentación relacionada con los gastos relacionados con tales representantes generales y de casilla, para su validación.

No obstante que los procedimientos oficiosos son complementarios al procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos, el hecho de que sea posterior a la emisión del dictamen y la resolución cuando se pueda conocer con certeza cuál fue el total de gastos erogados con motivo de la jornada electoral rompe el modelo de fiscalización.

²² Tiene la finalidad de documentar si la aportación fue voluntaria, gratuita y desinteresada o, en su caso, si recibieron remuneración económica, así como el monto de esta, debiendo identificar al ciudadano que la otorga y estar firmado por este último.



Lo anterior es relevante porque la actuación omisiva de los partidos ha trascendido en restar eficacia a la finalidad de la fiscalización, porque sólo con la determinación conjunta, se podrá dotar de certeza a los participantes en el procedimiento electoral y a la ciudadanía en general, sobre la actualización o no de la causa de nulidad de la respectiva elección, consistente en exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado²³.

Destaco las experiencias previas porque ante el incumplimiento reiterado de la obligación de registrar los gastos cuya existencia se ha tenido acreditado, con la finalidad de evadir la fiscalización y el consecuente impacto para el tope de gastos, en mi opinión es procedente que el INE, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, implemente los mecanismos que, como la autoridad experta en la materia, considere idóneos para lograr la rendición de cuentas.

Con base en lo expuesto si el Consejo General del INE como parte de su autonomía normativa, cuenta con un conjunto de atribuciones, entre otras, el emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general que también deben sujetarse a lo que establece la ley y la Constitución General, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de otros órganos constitucionales autónomos, no existe razón constitucional para afirmar que no sea dable constitucionalmente que emita una regulación de carácter general, siempre y cuando sea “exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia”.²⁴

La expedición de normas de carácter general, ante la obligación del ente de hacer cumplir normas constitucionales y principios rectores en materia electoral, puede ocurrir **cuando exista necesidad de ellas**, y en forma ponderada no se violen otros principios.

²³ Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS.

²⁴ Ver controversia constitucional 117/2014.

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

En el caso concreto, el INE ejerció su facultad regulatoria con el objeto de dar certeza a los actores políticos y a la ciudadanía en general, de manera que se pudiera efectivamente instrumentalizar la rendición de cuentas y salvaguardar la equidad en la contienda electoral con relación a la participación de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral y que representen un gasto a contabilizar como de campaña.

En mi opinión, este asunto representa una oportunidad para emitir criterios que fortalezcan la fiscalización y la hagan cada vez más sólida y evite crear oportunidades para que los partidos políticos evadan el reconocimiento de los gastos que realizan.

Al respecto, refiero que la experiencia del proceso dos mil dieciocho permite razonar que las reglas para la rendición de cuentas respecto de los gastos de representantes tienen que mejorarse en regulación y fortalecerse, a fin de incentivar la transparencia y robustecer la facultad fiscalizadora, privilegiando el cumplimiento de las normas en materia de fiscalización.

2. La emisión de las reglas ocurrió en un plazo que no es razonable

En mi concepto, resulta **fundado y suficiente para revocar** el Acuerdo controvertido el agravio relativo a la vulneración de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incumplir con los principios de certeza, objetividad y legalidad.

El Acuerdo se aprobó el pasado cuatro de mayo, es decir, una vez que ya estaban en curso las campañas electorales y a solo treinta y tres días de la jornada electoral del próximo seis de junio y, con independencia de que las reglas controvertidas fueron emitidas en cumplimiento de un deber legal y en ejercicio de las facultades para emitir lineamientos, que sin duda comparto, en aras de fortalecer la finalidad de la fiscalización no sólo en tiempo real, sino en resultados; en realidad, implicaron modificaciones sustanciales o fundamentales al modelo de fiscalización.



Lo anterior es así, porque a través del acuerdo impugnado se emitieron normas que no solo buscan determinar los tipos de gastos que se consideraran como de campaña —circunstancias que no es materia de controversia— o instrumentar la manera en que los partidos deben cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas sobre los gastos catalogados como de campaña, sino que implican modificar la regla para el reconocimiento y registro de gastos lo cual impacta directamente en el tope de gastos respectivo.

En mi concepto, en el caso concreto las reglas impugnadas constituyen una modificación fundamental al imponer, por primera ocasión, la obligación para los partidos políticos de reconocer, cuando menos en un 25%, que la actividad de sus representantes por cada entidad federativa fue onerosa.

Como ya lo he evidenciado previamente, si bien no está controvertido que todo gasto destinado a la actuación de los representantes de casilla es de campaña, previo al Acuerdo controvertido los partidos políticos podían determinar libremente reportar o no algún gasto, es decir, podían decantarse por informar que la actualización de la totalidad de sus representantes fue gratuita.

En consecuencia, al incorporar una obligación que no existía, la modificación por sí misma es fundamental y, en su caso, el INE debió preverla al inicio del proceso electoral o, en su caso a una temporalidad razonable, a efecto de que las y los actores políticos contaran con la oportunidad suficiente para conocerlas y ajustarse a ella, incluso que fueran revisadas en la instancia jurisdiccional de así estimarlo procedente, con el fin de que se tuviera certeza de su operación.

Lo anterior se fortalece al considerar que las campañas se desarrollan bajo una lógica de planeación y estrategia por cada partido político y, a partir de conocer el monto cierto que recibirán por concepto de financiamiento público para la obtención del voto, prevén la forma y términos en que ejercerán los recursos, respecto de cada candidato con la finalidad de

SUP-RAP-122/2021 Y ACUMULADOS

ajustarse a los topes de gastos de campaña que en cada caso se establecen.

Al aprobarse la nueva regla hasta el cuatro de mayo, afectó la posibilidad de que los partidos pudieran prever la estrategia para afrontar y cumplir la nueva obligación, circunstancia que se traduce en la vulneración de los principios de certeza y objetividad.

3. El INE debe prever reglas para el reconocimiento del gasto para procesos electorales futuros

En congruencia con las razones que he expuesto, si la revocación deriva únicamente del incumplimiento a la temporalidad, pero la finalidad de las reglas emitidas resulta no solo conforme con las atribuciones del INE, sino necesarias para robustecer la rendición de cuentas, en mi concepto se debió ordenar al INE para que respecto de los procesos electorales futuros realice las gestiones necesarias para emitir las reglas que coadyuven a la rendición de cuentas.

Con la finalidad de cumplir lo anterior, desde mi perspectiva se debió vincular a la responsable para que realice tareas de análisis, socialización, acercamiento y capacitación con los partidos políticos a efecto de prever las particularidades y escenarios que implicaría esta regulación.

En mi concepto, las reglas que, en su caso, emitiera deberían atender, cuando menos, el análisis casuístico de la situación de cada entidad federativa, de los cargos a elegir en el proceso electoral y el tope de gastos de campaña de cada uno, ello con el fin de evitar la imposición de porcentajes que pudieran resultar gravosos.

Con base en lo anterior, en mi concepto, los efectos de la revocación deberían ser, por una parte, en el sentido de que las reglas para el reconocimiento y reporte del gasto no podrán aplicarse para la jornada electoral del actual proceso electoral, y por otra, para que en los procesos electorales futuros realice las gestiones necesarias para emitir las reglas



que coadyuven a la rendición de cuentas, al inicio del proceso electoral y tomando en consideración las opiniones de los actores políticos a quienes va dirigida la normatividad en comento, como suele trabajarlo el INE.

Por las razones presentadas emito este voto concurrente.

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.