



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-249/2022

RECURRENTE: MORENA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL²

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: GERMÁN RIVAS CÁNDANO Y ANA JACQUELINE LÓPEZ BROKMANN

COLABORÓ: FRANCELIA YARISSELL RIVERA TOLEDO

*Ciudad de México, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.*³

1. **Sentencia** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ por la que se **revoca**, en lo que es materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución respecto de las irregularidades encontradas durante la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña al cargo de gubernatura, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Aguascalientes. Lo anterior, para los efectos precisados en el apartado correspondiente.

I. ASPECTOS GENERALES

2. MORENA controvierte la resolución INE/CG563/2022 emitida por el Consejo General del INE, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen INE/CG562/2022 en la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña al cargo de gubernatura, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Aguascalientes.

¹ Puede referirse como recurrente.

² En adelante, Consejo General del INE.

³ Todas las fechas se entenderán correspondientes al año dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

⁴ En lo sucesivo, Sala Superior.

3. En específico, en relación con las conclusiones identificadas como **7_C8_MORENA_AG**, **7_C9_MORENA_AG** y **7_C16_MORENA_AG**, en las que le fueron impuestas, respectivamente, las siguientes multas: **\$1,425,327.75**, **\$82,268.10** y **\$76,372.63**.

II. ANTECEDENTES

4. **1. Acuerdo INE/CG1746/2021.** El diez de diciembre de dos mil veintiuno el Consejo General del INE estableció los plazos para la revisión de los informes correspondientes al periodo de obtención de apoyo ciudadano, precampañas y campañas de los procesos locales 2021-2022, entre otras entendidas federativas, de Aguascalientes.
5. **2. Dictamen consolidado y resolución impugnados (INE/CG562/2022 e INE/CG563/2022).** El veinte de julio, el Consejo General del INE aprobó el dictamen consolidado y la resolución de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña presentados por los partidos políticos, entre ellos el recurrente, en el proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Aguascalientes.
6. **3. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el veinticuatro de julio, MORENA interpuso el recurso de apelación que se resuelve.

III. TRÁMITE

7. **1. Turno.** Mediante acuerdo, se turnó el expediente SUP-RAP-249/2022 a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
8. **2. Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en su ponencia.
9. **3. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor admitió el presente asunto y declaró cerrada la instrucción.

IV. COMPETENCIA



10. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación porque se relaciona con la fiscalización de ingresos y gastos de campaña al cargo de la gubernatura en Aguascalientes, en el proceso electoral local 2021-2022 en curso.⁵
11. Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución general; 166, fracción III, incisos a) y g), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 44, numeral 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁶

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

12. Esta Sala Superior dictó el Acuerdo 8/2020,⁷ en el cual, si bien restableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior dicte alguna determinación distinta.

VI. PROCEDENCIA

13. Esta Sala Superior considera que el recurso de apelación satisface los requisitos legales previstos en la Ley de Medios,⁸ como se precisa enseguida.
14. **1. Forma.** La demanda fue presentada por MORENA ante la autoridad señalada como responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante del recurrente, el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable,

⁶ En adelante, Ley de Medios.

⁷ Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

⁸ Esto es, con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

y se mencionan los hechos en los que basa su impugnación, así como los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

15. **2. Oportunidad.** El recurso se interpuso el veinticuatro de julio ante la autoridad responsable, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios. Lo anterior, ya que el acto impugnado fue aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el veinte julio, por lo que es evidente que, si el recurso se interpuso el veinticuatro siguiente, se realizó oportunamente.
16. **3. Legitimación y personería.** El recurso de apelación lo interpone un partido político nacional por conducto de su representante propietario ante la autoridad responsable, carácter que le es reconocido por esta misma en el informe circunstanciado correspondiente.
17. **4. Interés jurídico.** Se satisface el requisito porque MORENA controvierte diversas irregularidades que le fueron imputadas en la revisión de los informes de fiscalización de los gastos de campaña a la gubernatura de Aguascalientes, así como diversas sanciones que le fueron impuestas como consecuencia de tales irregularidades.
18. **5. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

VII. ESTUDIO DE FONDO

1. Pretensión y causa de pedir

19. El recurrente pretende que se revoquen las sanciones que le fueron impuestas en la resolución del Consejo General respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes de los ingresos y los gastos de campaña del cargo a la gubernatura, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Aguascalientes, en específico las que derivan de las conclusiones **7_C8_MORENA_AG, 7_C9_MORENA_AG y 7_C16_MORENA_AG.**



20. Su **causa de pedir** consiste, esencialmente, en que la autoridad responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación al determinar las conclusiones sancionatorias señaladas.
21. Lo anterior lo hace depender de los siguientes:

2. Agravios

22. MORENA hace valer en su recurso diversos agravios que se estudiarán en un orden distinto al planteado, sin que ello le cause alguna afectación, toda vez que lo relevante es que se analicen todos y cada uno de los planteamientos.⁹
23. **A. Conclusión 7_C9_MORENA_AG (El sujeto obligado omitió proporcionar los datos certeros que permitieran la localización de 171 eventos, toda vez que la agenda no fue requisitada correctamente)**
24. MORENA argumenta que la responsable vulneró el principio de confianza legítima, toda vez que, de los 171 eventos sancionados, 107 se hicieron durante el primer periodo de campaña, esto es, antes del 5 de mayo, sin que la autoridad realizara observación alguna en el oficio de errores y omisiones de ese periodo, por lo que el recurrente siguió actuando en el entendido de que ello se encontraba apegado a derecho.
25. Además, señala que no existía una disposición expresa que prohibiera la conducta por la que se le sancionó, ni podía prever que la responsable equipararía, por analogía, lo previsto en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización.
26. El recurrente afirma que es la primera vez que la responsable le impone una sanción por omitir proporcionar los datos certeros que permitieran la localización de eventos, y le establece la falta concreta consistente en

⁹ Véase la jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

“eventos registrados sin los datos de localización”, como una violación al referido artículo reglamentario.

27. Por tanto, concluye que, de conformidad con ciertos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una de las características para dar lugar a la confianza legítima *-saber a qué atenerse-* es la conducta reiterada de la autoridad administrativa, lo que genera una expectativa razonable en el sujeto regulado.¹⁰
28. El agravio es **infundado e inoperante**.
29. En el anexo 7 del dictamen consolidado, relativo a MORENA, la autoridad fiscalizadora señaló que de la revisión al SIF, específicamente en el apartado de “Agenda de eventos”, se observó que el sujeto obligado registró eventos correspondientes al periodo de campaña.
30. Sin embargo, señaló que la información reportada, si bien inicialmente cumplía con ser reportada con la antelación de siete días que se establece el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización, la misma era genérica e impedía identificar y planear debidamente las visitas de verificación.
31. Además, precisó que dicha información fue modificada con posterioridad, toda vez que se identificó que los apartados de la agenda de eventos, identificados como: “nombre del evento”, “descripción”, “ubicación”, “horarios”, entre otros, fueron editados previamente o incluso con posterioridad a la fecha y horarios de su realización efectiva, colocando datos específicos aparentando un reporte adecuado pero tardío para efecto de la ejecución de actividades de verificación.
32. Por tanto, consideró que esa práctica imposibilitaba la ejecución oportuna de las actividades de campo de la autoridad fiscalizadora al colocar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los eventos aparentando un reporte adecuado cuando éste fue tardío.

¹⁰ También señala que ese criterio ha sido utilizado por esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC-186/2018.



33. En consecuencia, señaló que su conducta impidió tener certeza de la realización de los eventos de campaña previamente reportados y obstaculizó el adecuado ejercicio de las atribuciones constitucionalmente otorgadas para la realización de la fiscalización al no contar con información oportuna y certera para desplegar las actividades de verificación y monitoreo de los mismos.
34. En respuesta a lo anterior, MORENA refirió que, si bien en algunos casos fue necesario realizar modificaciones principalmente por cuestiones relacionadas a la pandemia, así como por casos de inseguridad y conforme a la disponibilidad de los lugares, en todo momento realizó las capturas correspondientes tomando en cuenta las actividades de la autoridad y con el único propósito de dotar de certeza y veracidad respecto de los eventos llevados a cabo; tan es así que *-afirmó-* de hecho existieron actas de verificación en los eventos realizados sin que se haya aclarado a cuál evento fue que se le “imposibilitó la ejecución oportuna de las actividades de campo”.
35. La responsable consideró que la respuesta resultaba insatisfactoria y que aun cuando realizó modificaciones por temas relacionados con la pandemia, inseguridad o disponibilidad de los lugares, reiteró que la información reportada era genérica, que se editó previamente o incluso con posterioridad a la fecha de su realización efectiva, aparentando un reporte tardío, lo que impidió que se llevaran a cabo las visitas de verificación correspondientes.
36. En la resolución impugnada, la responsable determinó que la conducta del recurrente infringió lo dispuesto en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización, y trajo consigo la no rendición de cuentas, impidió garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos, lo que vulneró la certeza y la transparencia como principios rectores de la actividad electoral.
37. Lo anterior, en virtud de que en el precepto reglamentario se establece que el recurrente, como sujeto obligado, debía registrar en el Sistema de

Contabilidad en Línea los datos que le permitieran identificar la localización y temporalidad de la celebración de cada uno de los eventos que llevaran a cabo en el periodo de campaña.

38. En el caso, MORENA considera que, con base en el principio de confianza legítima, la responsable creó una expectativa de que los registros de los eventos, que realizó en su momento, no vulneraban las reglas de fiscalización, pues no fueron observados en el oficio de errores y omisiones correspondiente a la revisión del primer periodo de campaña y que, además, en su concepto, la conducta no está regulada en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización.
39. Es importante precisar que en esta instancia no se encuentra controvertida la realización de los eventos, ni la forma en la que se efectuó su registro, lo que sí combate MORENA es que su actuar no está previsto en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización y, *por otra parte*, que ello debió ser observado por la responsable en un primer momento, pero al no haber ocurrido así, en concepto del recurrente, le generó una expectativa de licitud conforme al principio de confianza legítima.
40. Como se adelantó, el agravio es **infundado e inoperante**. Lo anterior porque el recurrente, *por un lado*, parte de premisas equivocadas y, *por otro*, no combate frontalmente algunas consideraciones de la responsable, tal y como se razona a continuación.
41. En materia electoral, específicamente en fiscalización, los partidos políticos son sujetos obligados a rendir, entre otros, los informes de gastos de campaña, con la finalidad de hacer del conocimiento de la autoridad, el destino del financiamiento público recibido para sus actividades de campaña electoral.
42. La fiscalización, vigilancia y control del origen, uso y destino de los recursos empleados por los partidos políticos y candidatos, se encuentra a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional



Electoral, la cual debe realizarse de forma oportuna, durante el desarrollo de la propia campaña electoral.¹¹

43. Los partidos políticos tienen la obligación de permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos; aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; elaborar y entregar los informes de origen y uso de sus recursos, y como responsable de su contabilidad, presentar los informes de campaña especificando los gastos realizados.¹²
44. El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información, y asesoramiento, que tienen por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que, en materia de financiamiento y gasto, imponen las leyes de la materia y, en su caso la imposición de sanciones.¹³
45. Dicho procedimiento de fiscalización incluye, desde luego, los gastos de la etapa de campaña, y su revisión deberá ser simultánea al desarrollo de la misma, si durante la revisión la autoridad electoral advierte la existencia de errores u omisiones, otorgará un plazo de cinco días para que los partidos o candidaturas presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes.¹⁴
46. Como se puede advertir, durante el procedimiento de fiscalización, y particularmente en la revisión de los informes de campaña, los institutos políticos tienen asegurada su garantía de audiencia a través de la notificación que se realiza del oficio de errores y omisiones, pues en ese momento es en el que pueden presentar las aclaraciones y rectificaciones que estimen necesarias.

¹¹ Artículo 41, tercer párrafo, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución general.

¹² Artículos 25, párrafo 1, incisos k), n) y v); 59 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹³ Artículo 287, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

¹⁴ Artículos 289, numeral 1, inciso d), y 291, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización.

47. En el caso, MORENA pretende desconocer sus obligaciones de fiscalización, previstas en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización, respecto a la revisión de sus gastos en los procesos electorales y, en particular, los relativos a las campañas electorales.
48. Es decir, suponiendo sin conceder que la autoridad fiscalizadora no le hubiere hecho saber al recurrente la ilicitud de su conducta mediante un oficio de errores y omisiones en la revisión del primer periodo reportado, como lo refiere en su recurso, ello no lo eximía del cumplimiento de las obligaciones referidas anteriormente.
49. El recurrente intenta justificar el incumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, al amparo del principio de confianza legítima; sin embargo, en concepto de esta Sala Superior, dicho principio no resulta aplicable en el caso concreto.
50. Como se señala en la jurisprudencia que el propio apelante cita en su recurso, el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución general, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión *-su esencia versa sobre la premisa consistente en "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad-*.¹⁵
51. En dicho criterio, la Suprema Corte señala que este principio no debe entenderse en el sentido de que el orden jurídico ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

¹⁵ Véase la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.



52. Así, se tiene que la confianza legítima es una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o **prohibición de la arbitrariedad o del exceso**, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma **imprevisible e intempestiva**, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público.
53. Como se puede advertir, el principio de confianza legítima protege a las personas de la arbitrariedad y de modificaciones intempestivas en la forma que tiene la autoridad para conducirse en determinadas situaciones. En sí, se puede decir que el principio **evita que existan situaciones imprevisibles para las personas**.
54. En la diversa tesis aislada que cita el recurrente,¹⁶ la Segunda Sala de la Suprema Corte precisó que, tratándose de actos administrativos, la confianza legítima debe entenderse como la tutela de las **expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado**, con base en la esperanza que la propia autoridad le indujo a partir de sus acciones u omisiones, las cuales se mantuvieron de manera persistente en el tiempo, de forma que generen en el particular la estabilidad de cierta decisión, con base en la cual haya ajustado su conducta.
55. Sin embargo, la Suprema Corte señala que un elemento indispensable que debe tomarse en consideración al estudiarse si se ha transgredido o no esa figura, es **la ponderación efectuada entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares**, pues el acto de autoridad podrá modificarse ante una imperante necesidad del interés público.
56. En el caso, la situación de hecho que refiere MORENA para justificar el incumplimiento a sus obligaciones en materia de fiscalización no constituye una actuación imprevisible por parte de la autoridad

¹⁶ De rubro CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

fiscalizadora, y **tampoco puede considerarse, razonablemente, que le haya generado expectativas en cuanto a que, impedir que se ejercieran las facultades de verificación por parte del Instituto Nacional Electoral, era una conducta tolerable o conforme a derecho.**

57. La revisión de los gastos de campaña es una actividad compleja e integral que se lleva a cabo por la autoridad administrativa en dos momentos para facilitar un poco más esa labor; sin embargo, **ello no implica que lo que no se observe en un primer momento, no pueda ser observado posteriormente, o bien, que genere una expectativa de licitud**, como lo pretende el recurrente.
58. Los institutos políticos presentarán los informes de ingresos y gastos **por periodos de treinta días** contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.¹⁷
59. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de campaña se sujetará a lo siguiente:¹⁸
60. La Unidad Técnica de Fiscalización revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos.
61. Una vez entregados los informes, la referida Unidad contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada.
62. En el caso que la autoridad fiscalizadora se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días para que el partido presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

¹⁷ Conforme a lo dispuesto en el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁸ Según lo establecido en el artículo 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos.



63. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad contará con un plazo de diez para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización.
64. Una vez que la Unidad someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un plazo de seis días para votar dichos proyectos y proponerlos al Consejo General y que éste los resuelva en un plazo improrrogable de seis días.
65. Como se puede advertir, en el procedimiento de revisión de los informes de campaña **no existe una disposición que ordene que los errores y omisiones se notifiquen por periodos -de treinta días-**.
66. Es más, en la normativa se precisa que, una vez entregados los informes *-por periodos-*, la autoridad fiscalizadora contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada, y que, en caso de detectar errores u omisiones, otorgará un plazo de cinco días para que el partido presente las aclaraciones que considere pertinentes.
67. De lo anterior, **lo relevante es que, una vez concluida la revisión del último informe, la autoridad fiscalizadora permita a los partidos realizar las rectificaciones que a su derecho convengan**, es decir, que los institutos políticos, en el ejercicio de su derecho de audiencia, tengan la oportunidad de manifestar lo que estimen pertinente en relación con las observaciones que realice la autoridad.
68. Esta Sala Superior considera que no causa agravio al recurrente, el hecho de que la autoridad fiscalizadora le hiciera saber de los errores y omisiones hasta la revisión del segundo informe de campaña, pues, como se refirió, además de no existir una disposición que así lo exija, MORENA no demuestra de qué forma se menoscabaron sus derechos o se vio afectada su defensa, **sobre todo si se toma en cuenta que tuvo la oportunidad de realizar las aclaraciones correspondientes.**

69. Lo anterior no constituye una transgresión al principio de confianza legítima, toda vez que **la revisión de los gastos de campaña es integral y la garantía de audiencia puede otorgarse en cualquier momento de la revisión**. Es decir, la facultad fiscalizadora no caduca terminado el primer periodo de revisión.
70. Inclusive, esta Sala Superior, en la contradicción de criterios identificada con la clave SUP-CDC-5/2017, determinó que el Instituto Nacional Electoral no se encontraba impedido para sancionar, en el marco de la revisión de un informe, el registro contable de operaciones que debieron ser reportadas en un informe previo.
71. Es más, este órgano jurisdiccional consideró que **resultaría un contrasentido estimar que se obtiene un beneficio de una conducta omisiva (consistente en no reportar un gasto) y que ello impida la fiscalización de esa conducta**, lo cual contraviene la finalidad perseguida con la obligación de rendición de cuentas y fiscalización establecida constitucionalmente.
72. Por tanto, en dicha contradicción de criterios se concluyó que el primer momento con el cual cuenta la autoridad fiscalizadora para analizar el gasto en cuestión es cuando lo conoce con motivo del desarrollo de su actividad revisora, a pesar de la omisión del sujeto obligado a reportarlo, por lo que, en todo caso, **el plazo para la extinción de la facultad fiscalizadora operaría a partir de esa detección**.
73. Sirve de apoyo, la jurisprudencia derivada de la referida contradicción, de rubro FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.
74. Por lo que de ninguna manera puede considerarse que si se incumplen con las obligaciones de fiscalización en el primer periodo revisado y la autoridad no lo hace ver al partido en ese momento específico, ello genere una expectativa de licitud para el sujeto obligado, puesto que la autoridad



puede observarlo terminando la revisión de ambos periodos, sin que ese actuar deba considerarse intempestivo o arbitrario.

75. Además, debe señalarse que, al responder al oficio INE/UTF/DA/14034/2022, es decir, durante su garantía de audiencia, el recurrente no hizo valer lo que ahora en vía de agravio expresa, de ahí que se consideren cuestiones novedosas que no fueron planteadas ante la responsable en el desahogo de los errores y omisiones.
76. Por otra parte, **tampoco le asiste la razón** al recurrente cuando refiere que la falta en la que incurrió no se encuentra expresamente regulada y que aplicó, por analogía, lo dispuesto en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización.
77. Dicho precepto reglamentario, relativo al control de agenda de eventos políticos, establece que los sujetos obligados deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos siete días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y campaña que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.
78. Como se señaló anteriormente, la responsable detectó diversas inconsistencias en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), específicamente en el apartado de agenda de eventos, y determinó que MORENA, si bien había manifestado que en algunos casos realizó modificaciones por cuestiones relacionadas con la pandemia, así como por casos de inseguridad y conforme a la disponibilidad de los lugares, **lo cierto es que había reportado información genérica.**
79. En específico, la responsable precisó que, en los apartados de la agenda de eventos, identificados como “nombre del evento”, “descripción”, “ubicación”, “horarios”, entre otros, no incluían información precisa para poder acudir a verificar el evento y fueron editados previamente o incluso con posterioridad a la fecha y horarios de su realización efectiva,

aparentando un reporte adecuado pero tardío para efecto de la ejecución de actividades de verificación.

80. Así, al haber reportado de manera extemporánea, la responsable consideró que el recurrente impidió identificar y planear debidamente las visitas de verificación de 171 eventos.
81. En concepto de esta Sala Superior, la conducta atribuida a MORENA sí encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización, y es correcto que se atribuyera su infracción, pues lo que la autoridad reprochó, además de que la información era imprecisa, que los registros de la agenda de eventos fueron editados previamente o incluso con posterioridad a la fecha de su realización.
82. En ese sentido, se coincide con que ese actuar impidió que la autoridad ejerciera sus facultades de comprobación, especialmente, las visitas de verificación correspondientes.
83. Además, el agravio resulta **inoperante** porque el recurrente no controvierte las razones que dio la responsable para señalar que obstaculizó dichas facultades de comprobación y, sobre todo, que editó la información con posterioridad a la fecha y horarios de la realización de los eventos, esto es, la alteración de la agenda eventos.
84. Por tanto, deben confirmarse las consideraciones contenidas en el dictamen consolidado y en la resolución impugnados, por lo que hace a la conclusión que se analiza (C7_C9 MORENA_AG).
85. **B. Conclusión 7_C16_MORENA_AG. (Considerando 28. Vistas a diversas autoridades relacionadas con la materia de fiscalización -ID 44 del Dictamen consolidado-)**
86. El recurrente considera que el cálculo del remanente carece de fundamentación y motivación, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución general, toda vez que, en su concepto, de manera



errónea se realizó el cálculo y sin expresar las razones que le dieran sustento.

87. El agravio es **infundado e inoperante**.
88. Lo infundado radica en que, contrariamente a lo señalado por el recurrente, la responsable sí fundó y motivó su actuar, como se evidencia a continuación.
89. En el anexo 7 del dictamen, relativo a MORENA, en específico el ID 44, la responsable señaló que, de conformidad con lo establecido en el artículo 222 bis del Reglamento de Fiscalización, si al cierre de la campaña existe un saldo o remanente a devolver, resultado del financiamiento público para campaña que hubieran recibido y que no utilicen los partidos en el proceso electoral correspondiente, deberán reintegrarlo a la autoridad pertinente.
90. En ese sentido, solicitó al recurrente presentar en el Sistema Integral de Fiscalización, lo siguiente:
 - El papel de trabajo en el cual realizó el cálculo del saldo o remanente de financiamiento público correspondiente a la campaña 2022, a devolver, y
 - Las aclaraciones que a su derecho convengan.
91. Lo anterior, mediante el oficio INE/UTF/DA/14034/2022, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 222 bis del Reglamento de Fiscalización.
92. En respuesta a lo anterior, mediante escrito número CEN/SF/0196/2022, MORENA atendió la solicitud y adjuntó el papel de trabajo con los remanentes a reintegrar.
93. En consecuencia, la responsable determinó que la observación fue atendida y, que de la revisión al cálculo presentado por el recurrente (\$76,372.63), se verificó que coincidía con la estimación llevada a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización, por lo que, en términos de lo

establecido en el artículo 222 del Reglamento de Fiscalización, se ordenaba dar vista al Organismo Público Local del estado de Aguascalientes para que realice las acciones que en derecho correspondan.

94. Como se puede advertir, la responsable, *por una parte*, señaló el artículo aplicable al caso concreto y, *por otra*, refirió que el cálculo del remanente era el mismo que el propio recurrente manifestó en su respuesta al oficio de errores y omisiones, por tanto, explicó cómo llegó al resultado, de ahí lo infundado del agravio.
95. La inoperancia del motivo de disenso radica en que el propio recurrente fue quien se auto determinó el remanente, es decir, quien realizó el cálculo del saldo a devolver y, desde el momento en que le fue notificado el oficio de errores y omisiones, conocía el fundamento reglamentario que resultaba aplicable.
96. Por tanto, se debe confirmar tanto la conclusión impugnada (7_C16_MORENA_AG), como la vista ordenada por la responsable.
97. **C. Conclusión 7_C8_MORENA_AG (El sujeto obligado omitió reportar en el SIF los egresos generados por concepto de pagos a representantes de casilla que asistieron el día de la jornada electoral, por un monto de \$1,425,327.75.)**
98. En concepto del recurrente, la responsable vulneró los principios de legalidad y tipicidad, autodeterminación de los partidos políticos, presunción de inocencia, tutela judicial efectiva, así como los de exhaustividad y congruencia.
99. MORENA argumenta que la responsable vulneró el principio de tipicidad y legalidad al encuadrar la supuesta falta como un “egreso no reportado”, sin que existiera disposición alguna que así lo estableciera.
100. Según el recurrente, no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo séptimo, numeral 2, 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 2021-2022.¹⁹

101. Lo anterior porque, en su concepto, su actuar no debe ser considerado como un gasto no reportado, en todo caso, como uno no devengado, ya que un número determinado de representantes generales y de casilla aceptó prestar sus servicios el día de la jornada electoral, para lo cual les entregaría, como contraprestación, la cantidad de \$600.00 o \$400.00.
102. Ello, aduce que fue reportado a la autoridad fiscalizadora; sin embargo, los representantes, de manera libre, voluntaria y legítima, decidieron no cobrar los importes referidos. Razón por la cual, el recurrente afirma que entregó sus comprobantes electrónicos de pago (CEP) emitidos por el Sistema de Fiscalización de la Jornada Electoral (SIFIJE) con monto de operación de \$0.00.
103. En ese sentido, MORENA considera que no incurrió en una falta, pues, en términos de lo establecido en el artículo primero, numeral 19, de los lineamientos, el único supuesto que tiene como consecuencia la valuación del monto de remuneración de los representantes conforme a la matriz de precios, es cuando el registro original no tiene un valor en el campo de remuneración, pero, en el caso, señala que la totalidad de los representantes fueron registrados con un monto que variaba entre los \$400.00 y \$600.00.
104. El recurrente concluye que la responsable debió observar lo dispuesto en el artículo séptimo, numeral 5, de los lineamientos, en cuanto a que no se realizarán observaciones si las personas representantes que lleven a cabo su actividad el día de la jornada electoral no realizan el cobro del recurso asignado por su representación, lo anterior únicamente se deberá acumular al tope de gastos de campaña.

¹⁹ En lo sucesivo, los lineamientos.

105. En suma, para MORENA, la lógica que sigue la determinación de la responsable implicaría que, en su momento, debieron emitirse CEP firmados con los montos originalmente asignados, pese a que los representantes no hubieren cobrado, lo cual no correspondería con la verdad.
106. El agravio es **fundado**.
107. Del anexo 7 del dictamen consolidado, relativo a MORENA, se advierte que la autoridad fiscalizadora detectó la asistencia de representantes onerosos, pero no identificó el pago correspondiente en el SIFIJE.
108. En respuesta a ello, el recurrente manifestó que *“originalmente a los representantes se les había acordado pagar el monto reflejado en el SRSSAR SIJE, no obstante, su participación fue gratuita y los Comprobante Electrónico de Pago (CEP) se firmaron con un monto a \$0, tal como se refleja en la póliza de la jornada.”*
109. La responsable tuvo por no atendida la observación, sobre la base de que del análisis de las aclaraciones y de la documentación presentada en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), la respuesta resultaba insatisfactoria, toda vez que aun cuando el recurrente manifestó que originalmente a los representantes se les había acordado pagar el monto reflejado en el Sistema de Registro de Solicitudes, Sustituciones y Acreditación de Representantes Generales y Ante Mesas Directivas de Casilla de los Partidos Políticos y Candidaturas Independientes (SRSSAR)²⁰ y en el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) y, posteriormente, su participación fue gratuita y los CEP se firmaron con un monto de \$0.00, el actuar contravino lo establecido en el artículo primero, numeral 19, inciso b), de los lineamientos.
110. El referido precepto establece que, 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

²⁰ También denominado Sistema de Registro de Representantes.



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.**

111. En ese sentido, siguiendo lo establecido en el artículo primero, numeral 19, inciso b), de los lineamientos, si los sujetos obligados, durante el periodo establecido en el Acuerdo INE/CG1472/2021,²¹ 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.
112. Con base en ello, la responsable consideró que MORENA omitió realizar la modificación del CEP de oneroso a gratuito respecto de 1,425 representantes de casilla, por lo que, en términos de lo dispuesto en el artículo séptimo, numeral 2, de los lineamientos, determinó el valor del gasto no reportado para cada representante considerando el valor promedio más alto reportado en la matriz de precios de la jornada electoral.
113. Así, a partir de la matriz de precios, determinó que el valor por cada representante correspondía a \$1,000.23, lo que, multiplicado por 1,425 representantes, dio un total de \$1,425,327.75 no reportados.
114. En la resolución impugnada, la responsable consideró que lo anterior, además de transgredir lo dispuesto en los lineamientos, vulneró lo previsto en los artículos 127 y 216 bis, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización,

²¹ Por el que se aprueba el modelo para la operación del sistema de registro de solicitudes, sustituciones y acreditación de representantes generales y ante mesas directivas de casilla de los partidos políticos y candidaturas independientes para los procesos electorales locales ordinarios 2021-2022.

por lo que determinó que la falta era sustantiva o de fondo, y la calificó como grave ordinaria.

115. En consecuencia, le impuso al recurrente una sanción de índole económica, equivalente al 100% del monto involucrado, es decir, una multa por la cantidad de \$1,425,327.75.
116. Lo **fundado** del agravio radica en que, de conformidad con lo establecido en los lineamientos, si bien es cierto que 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,²² **también es cierto que no será objeto de observación si las personas representantes que asistan a realizar su actividad el día de la jornada electoral no realizan el cobro del recurso asignado por su representación.**²³
117. En concepto de esta Sala Superior, la autoridad responsable no tomó en cuenta y/o valoró indebidamente, que el recurrente reportó los comprobantes electrónicos de pago (CEP) en cero, toda vez que *-adujo-* los representantes realizaron sus funciones de forma gratuita.
118. Cabe precisar que, en términos de lo establecido en el artículo segundo, numeral 2, de los lineamientos, el CEP con monto cero firmado de manera electrónica por la persona responsable de finanzas del partido, **será el único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por un representante general o de casilla.**
119. Para la responsable, el recurrente omitió realizar la modificación del CEP de oneroso a gratuito en el periodo previsto para ello; sin embargo, para el recurrente, ello obedeció a que el día de la jornada electoral los representantes decidieron renunciar a su remuneración.

²² Del 16 de abril al 26 de mayo, en términos del Acuerdo General INE/CG1472/2021.

²³ Artículo séptimo, numeral 5, de los lineamientos.



120. MORENA, al responder el oficio de errores y omisiones, no fue preciso en señalar que los comprobantes electrónicos de pago fueron firmados en cero porque los representantes, el día de la jornada electoral, rechazaron el pago; sin embargo, sí refirió que su participación fue gratuita, es decir, no precisó exactamente el precepto normativo aplicable pero sí hizo alusión a los hechos.
121. En principio, los lineamientos prevén que, una vez reconocido el estatus de oneroso de cada una de las personas representantes generales y de casilla, no se puede modificar dicha manifestación fuera del plazo para el registro y sustitución de las personas representantes; *sin embargo*, también prevén la posibilidad de que se presente una diversa circunstancia como es que el día de la jornada los representantes no realicen el cobro correspondiente.
122. La primera tiene como finalidad dotar de certeza el proceso electoral, en específico la etapa de preparación de la elección; hacer más eficiente el procedimiento de registro de representantes generales y de casilla *-para tener disponibles los nombramientos respectivos-*, así como permitir una rendición de cuentas ágil y transparente, mediante la existencia de mecanismos que faciliten tecnológicamente el registro de operaciones relacionadas con los gastos de representación durante la jornada electoral.
123. Esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-236/2022, precisó que lo dispuesto en el numeral 19, inciso b), de los lineamientos, facilita la labor de fiscalización, porque permite que antes de la jornada electoral se tenga conocimiento de qué partidos realizarán erogaciones por la función de representación el día de la jornada electoral, lo cual repercute en la comprobación de gastos de los sujetos obligados.
124. Cabe precisar que, en dicho asunto, el análisis del agravio se realizó a partir del cumplimiento de las obligaciones del partido, en relación con una falla en el sistema del INE y una prórroga que se solicitó para cargar la información posteriormente a la jornada electoral, sin que existiera registro

alguno en la contabilidad de la concentradora del recurrente, en el que se pudiera advertir el cambio en el monto del pago a las y los representantes, por lo que lo resuelto en el referido expediente no guarda relación con el agravio que se estudia en el presente caso.

125. Ahora bien, la regulación de la segunda circunstancia reconoce que la representación general y ante casilla, además de ser un acto cívico, es una actividad partidista, cuyo pago depende, por un lado, de lo que determine el instituto político y, por otro, de la voluntad de las personas de recibir la remuneración, sobre todo si lo hacen por simpatía o militancia en el partido. De ahí que se prevea la gratuidad de la representación.
126. En el caso, a partir de lo manifestado por el recurrente, se considera que se actualizó la segunda circunstancia consistente en que, el día de la jornada, diversos representantes determinaron no cobrar la remuneración correspondiente, **de ahí que no resultara procedente realizar alguna observación -como se señala en los lineamientos-**.
127. Si bien es cierto que ello no fue manifestado expresamente por MORENA al responder el oficio de errores y omisiones, también resulta cierto que sí dejó ver a la responsable que la razón del cambio se debió a que la participación de los representantes fue gratuita.
128. Al respecto, es importante señalar que, como se anticipó, el recurrente no precisó el precepto de los lineamientos que resultaba aplicable, pero sí expresó los hechos en el sentido de que el cambio obedeció a que el servicio de representación fue gratuito, lo que permite advertir que, **desde el desahogo del oficio de errores y omisiones, el partido hizo valer que los representantes no habían realizado el cobro correspondiente.**
129. En ese sentido, se considera que la responsable, ante tal afirmación y teniendo presente lo establecido en los lineamientos en cuanto a que el día de la jornada electoral los representantes pueden dejar de efectuar el cobro del recurso asignado a su representación, **debió valorar si, en el caso, se actualizaba el supuesto.**



130. No obstante, como se advierte del anexo al dictamen y de la resolución impugnados, la responsable, en ningún momento, realizó un ejercicio argumentativo para descartar esa posibilidad, lo que genera una deficiente motivación en la determinación de la acreditación de la falta y la imposición de la sanción correspondiente.
131. Esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-275/2021, avaló que, conforme a los lineamientos, si una persona representante es registrada de origen como onerosa con un monto determinado, como sucede en el caso, pero el sujeto obligado modifica el monto pagado en el SIFIJE, debe justificarse el motivo del cambio en el oficio de errores y omisiones, aun y cuando dicha modificación implique reportar en ceros el monto del gasto.
132. Lo anterior no implica desconocer la naturaleza de los gastos de representación y el deber que tienen los partidos de comprobarlos para que la autoridad electoral esté en aptitud de fiscalizarlos.
133. De conformidad con lo establecido en el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución general, el Instituto Nacional Electoral 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, se encuentra la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidaturas partidistas e independientes, durante los procesos electorales federales y locales.
134. En el artículo 44, numeral 1, incisos gg), ii) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevén como facultades del Consejo General, como órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral, 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.

135. En el Reglamento de Fiscalización, en el artículo 216 bis, se establece que el Consejo General emitirá los lineamientos correspondientes para la comprobación de los gastos a fiscalizar correspondientes al día de la jornada electoral.
136. Con base en la normativa referida es que se emitieron los lineamientos, mismos que deberían ser observados por 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 2021-2022 *-y los procesos extraordinarios que de ellos pudieran derivarse-*.
137. Cabe señalar que en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó 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 Ley General de Partidos Políticos, 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.²⁴
138. En ese sentido, considerando que los gastos de estructura partidista y electorales eran intermitentes, pues únicamente acontecen el día de la jornada electoral y su fin es la obtención del voto, la Suprema Corte declaró que los preceptos referidos eran inconstitucionales.
139. Por otra parte, esta Sala Superior ha establecido²⁵ que los gastos para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa en representación de algún partido político en el ámbito sectorial, distrital, estatal o nacional en las campañas constituyen un gasto de campaña, porque inciden, directa o indirectamente, en la obtención del voto y únicamente se suscitan en una elección específica.

²⁴ Los gastos de estructuras electorales incluían el pago de viáticos y alimentos, entre otros, de los representantes de los partidos políticos ante el Instituto Nacional Electoral, los organismos públicos locales y en las mesas directivas de casillas.

²⁵ Al resolver los expedientes SUP-RAP-207/2014 y acumulados.



140. Asimismo, esta Sala Superior ha señalado²⁶ 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.
141. Actualmente, en el artículo 199, numeral 4, inciso g), del Reglamento de Fiscalización, se prevé que los gastos de la jornada electoral comprenden, entre otros, 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.
142. Asimismo, en el citado artículo reglamentario, en el numeral 7, se establecen como gastos de campaña los correspondientes a la estructura partidista de campaña, así como los pagos realizados a los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, entre otros.
143. En concreto, en el artículo 216 bis del Reglamento de Fiscalización, se regulan los gastos del día de la jornada y se señala 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.
144. Cabe precisar que en el numeral 3, inciso b), del referido artículo 216 bis, se exceptúan, 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.
145. En ese sistema normativo de fiscalización se encuentran las disposiciones que la responsable utilizó para sancionar a MORENA, particularmente, el artículo primero, numeral 19, inciso b), de los lineamientos.

²⁶ En los expedientes SUP-RAP-623/2017 y acumulados.

146. Sin embargo, como se señaló, sin desconocer las obligaciones de los partidos políticos en cuanto a reportar los gastos de la jornada, entre ellos los de representación, lo cierto es que la responsable no consideró que, en los propios lineamientos, en el artículo séptimo *-del incumplimiento a los presentes Lineamientos-*, en el numeral 5, se establece que “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 por su representación.”²⁷
147. Lo anterior, además de que fue manifestado por el recurrente, **la autoridad administrativa electoral tenía que descartarlo como parte de su deber de fundar y motivar adecuadamente la resolución** por la que determinó que MORENA fue omiso en reportar egresos de representantes de casilla, es decir, precisar por qué, en el caso, no resultaba aplicable esa porción normativa, de ahí que también le asista la razón a MORENA en su agravio denominado violación al derecho fundamental a una tutela judicial efectiva
148. Por otra parte, el recurrente hace valer que la responsable vulneró el principio de auto-determinación de los partidos políticos, porque le exige pagar cierto monto a sus representantes, conforme a lo registrado previamente, sin que sea posible, conforme a su estrategia, modificarlo posteriormente en atención a lo que suceda el día de la jornada electoral.
149. Es decir, MORENA señala que la responsable provocó que no tuviera la opción de cambiar su estrategia política con base en su presupuesto y la voluntad de sus representantes, a pesar de que se demostró la gratuidad de los servicios.
150. El agravio también se considera **fundado**.
151. De conformidad con lo establecido en 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

²⁷ Como lo reconoció esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-275/2021.



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.

152. De entre sus derechos, se encuentran los comprendidos en el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, 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.
153. En términos de lo dispuesto en el artículo 34, numeral 2, inciso e), de la citada Ley de Partidos, los asuntos internos partidistas incluyen los actos y procedimientos relacionados a su organización y funcionamiento, como lo son los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales.
154. Incluso, en el referido precepto constitucional, 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.
155. 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.
156. No obstante, si bien, el principio de 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.
157. Lo anterior, toda vez que, de entre sus obligaciones, se encuentran las previstas en el artículo 25, específicamente en el inciso a), de la referida Ley de Partidos, 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.

158. En suma, la auto-determinación de los partidos políticos está vinculada de manera directa con el alcance del contenido normativo que fijan las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo que incluye, desde luego, la fiscalización de los recursos que los partidos políticos utilizan para la obtención del voto.
159. Esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación identificados con la clave SUP-RAP-122/2021 y acumulados, interpuestos por diversos partidos políticos en contra los lineamientos que debían 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, estableció que la obligación que se imponía a los partidos políticos de erogar determinada cantidad en representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral no encontraba sustento jurídico, y desconocía la posibilidad de que, inclusive, ese tipo de servicios fueran gratuitos, conforme a su estrategia política diseñada de acuerdo con sus intereses y el mejor manejo de sus recursos para el día de la jornada electoral.
160. El precedente es relevante para el caso que se analiza, en virtud de que constituye un criterio orientador en materia de gastos de representantes generales y de casilla, en el sentido de que debe respetarse el derecho de auto-determinación de los partidos políticos, en tanto que tienen la posibilidad de establecer el mejor manejo de sus recursos para el día de la jornada electoral.
161. Además, reconoce que los servicios de representación, general o de mesas directivas de casilla, puede ser gratuito sin que constituya una aportación en especie a los institutos políticos.



162. En el caso, el hecho de que la responsable pasara por alto lo previsto en el artículo séptimo, numeral 5, de los lineamientos *-no se realizarán observaciones si los representantes asisten el día de la jornada electoral pero no realizan el cobro correspondiente-*, **constituye una transgresión al derecho de auto-determinación del recurrente**, en tanto que soslaya la posibilidad de que sus representantes decidieran no efectuar el cobro de sus remuneraciones.
163. En efecto, esta Sala Superior ha determinado que las acciones de los representantes generales y de casilla dependen, por un lado, de la voluntad de cobrar la remuneración por parte del representante y, por otra, de su inasistencia. Por ello, se ha razonado que el INE, al emitir los lineamientos, **no consideró estos supuestos como un motivo de observación** -lo cual es distinto a la obligación de reportar las erogaciones realizadas a través de la documentación y procedimiento exigido por la norma y el principio de rendición de cuentas-.²⁸
164. Así, al haber resultado fundados los agravios referidos, resulta innecesario avocarse al estudio del resto de los planteamientos vinculados con la vulneración a los principios de presunción de inocencia, exhaustividad y congruencia.
165. En consecuencia, debe **revocarse**, por lo que hace a conclusión **7_C8_MORENA_AG**, el dictamen y la resolución impugnados, en específico la multa impuesta, **para el efecto** de que la responsable emita una nueva determinación en la que analice los hechos probados en el expediente y las manifestaciones del partido a la luz de lo previsto en el artículo séptimo, numeral 5, de los lineamientos y determine lo conducente.
166. Por lo expuesto y fundado, se

VIII. RESUELVE

²⁸ Véase lo resuelto en el referido SUP-RAP-275/2021.

167. **ÚNICO.** Se **revoca** el dictamen y la resolución impugnados, para los efectos precisados en la ejecutoria.
168. **NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.
169. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.
170. Así, por **mayoría** 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 en contra de la magistrada Janine M. Otalora Malassis, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe 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 PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE SUP-RAP-249/2022²⁹.

1. Tesis del voto

Formulo el presente voto particular, al diferir del criterio de la mayoría respecto a que debe revocarse para efectos el dictamen consolidado INE/CG562/2022 y resolución INE/CG563/2022 respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes y gastos de campaña de candidatura a la gubernatura del estado de Aguascalientes, del proceso electoral local ordinario 2021-2022, en lo concerniente a la conclusión 7_C8_MORENA_AG relacionada con que el sujeto obligado omitió reportar en el SIF los egresos generados por concepto de pagos a representantes de casilla que asistieron el día de la jornada electoral.

Lo anterior, porque considero que al ejercer el actor su garantía de audiencia en el proceso de revisión de informes no señaló adecuadamente a la autoridad fiscalizadora los distintos elementos y precisiones que ante esta instancia jurisdiccional hace valer, por lo que **deben confirmarse los actos impugnados, al resultar novedosos, y por tanto inoperantes sus disensos.**

2. Contexto

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen consolidado y la resolución de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de gubernatura presentados por el recurrente, en el proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Aguascalientes. En los actos impugnados se identificó, entre otras conclusiones la siguiente:

- **7_C8_MORENA_AG** (El sujeto obligado omitió reportar en el SIF los egresos generados por concepto de pagos a representantes de casilla

²⁹ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboró en la formulación de este voto particular la secretaria de estudio y cuenta Maribel Tatiana Reyes Pérez.

que asistieron el día de la jornada electoral, por un monto de \$1,425,327.75.)

En el dictamen consolidado se observa que en el **oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/14034/2022** de catorce de junio del presente año, la autoridad fiscalizadora hizo del conocimiento a MORENA que de la revisión a los datos en el Sistema de Registro de Representantes (SRSSAR), Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) y en el Sistema de Fiscalización de la Jornada Electoral (SIFIJE), **detectó la asistencia de representantes onerosos, pero no se identificó el pago correspondiente en el SIFIJE**, detallándolo en el Anexo 8.5 del oficio INE/UTF/DA/14034/2022, por lo que le solicitó presentar en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) lo siguiente:

- Los Comprobantes Electrónicos de Pago (CEP) emitidos por el SIFIJE
- El registro contable de los CEP, que procedan en el SIF.
- **Las aclaraciones que a su derecho convenga.**

Lo anterior, de conformidad con el artículo 199, numeral 1, inciso c) y e), de la LGIPE, 199, numerales 4, inciso g) y 7; 216 bis, numeral 7 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el **Acuerdo INE/CG189/2022, por el que se aprobaron 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 2021-2022 y los procesos extraordinarios que de ellos pudieran derivarse.**

MORENA en respuesta, mediante el escrito CEN/SF/0196/2022 (Anexo R2_AG_MORENA), indicó que con el propósito de brindar a la Unidad Técnica de Fiscalización una respuesta respecto de la observación 12, se señala que originalmente a los representantes se les había acordado pagar el monto reflejado en el SRSSAR SIJE, no obstante, su participación fue gratuita y los Comprobante Electrónico de Pago (CEP)



se firmaron con un monto a \$0, tal como se refleja en la póliza de la jornada.

En ese contexto, **la autoridad fiscalizadora consideró como no atendida la observación**, señalando que del análisis a las aclaraciones y de la documentación presentada en el SIF, la respuesta del sujeto obligado se consideró insatisfactoria, **toda vez que aun cuando manifestó que originalmente a los representantes se les había acordado pagar el monto reflejado en el SRSSAR SIJE, no obstante, su participación fue gratuita y los CEP se firmaron con un monto de \$0.00.**

Precisó que el actuar del sujeto obligado contravino a lo establecido en el Artículo primero, numeral 19, inciso b), 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 del acuerdo INE/CG189/2022, que a la letra dice:

“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/CG1472/2021, 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.**

En ese sentido, es preciso señalar que el Acuerdo INE/CG189/2022 establece lo siguiente:

Artículo Séptimo, Numeral 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 la 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 Reglamento de Fiscalización.”

Por lo tanto, la autoridad fiscalizadora constató que el sujeto obligado **omitió realizar la modificación del CEP de oneroso a gratuidad durante el periodo establecido en el Acuerdo INE/CG1472//2021** respecto de 1,425 representantes de casilla.

Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados por el sujeto obligado en beneficio de sus candidatos, se utilizó la metodología en términos Del artículo séptimo numeral dos del acuerdo INE/CG189/2022, en el que se establece que 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:

**Identificación del costo para valuación en la Matriz de Precios de Jornada Electoral
(Pesos)**

Concepto	Unidad de medida	Importe con IVA
RC	Unidad	\$1,000.23

Por lo anterior, la autoridad fiscalizadora consideró que toda vez que el sujeto obligado omitió reportar el pago por los representantes de casilla señalados en el Anexo 2_AG_MORENA por un monto total de \$1,425,327.75 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 230 numeral 1, 243, numeral 2 y 192, numeral 1, inciso b de la LIGIPE del Reglamento de Fiscalización el costo determinado se acumulará al tope de gastos de campaña de la candidata que se indica en el Anexo II del presente dictamen:



Entidad	ID de contabilidad	Cargo	Nombre de la candidatura	Concepto	Monto para acumular al tope de gastos de campaña
Aguascalientes	109778	Gubernatura	Nora Ruvalcaba Gámez	Pago a representantes de casilla.	\$1,425,327.75

Con dicha motivación, en la resolución controvertida el Consejo General del INE determinó que con esa conclusión sancionatoria MORENA vulneraba los artículos 127³⁰ y 216 bis, numeral 7³¹ del Reglamento de Fiscalización, así como, el artículo séptimo del Acuerdo INE/CG189/2022.

Asimismo, la autoridad responsable procedió a la individualización de la sanción, identificando la falta como una omisión de reportar en el SIF los egresos generados por concepto de pagos a representantes generales que asistieron el día de la jornada electoral, atendando a lo dispuesto en los preceptos citados, precisó las circunstancias de modo, tiempo, lugar, que al comisión era culposa, la trascendencia de las normas transgredidas, los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, que no existía reincidencia, calificó la falta como grave ordinaria, y considerando las condiciones socioeconómicas, estimó que la sanción a imponer consistía en la reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por

³⁰ Artículo 127. Documentación de los egresos

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.

3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.

³¹ Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral

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 presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña.

concepto financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,425,327.75 (un millón cuatrocientos veinticinco mil trescientos veintisiete pesos 75/100 M.N).

En contra de dicha determinación MORENA se inconformó esgrimiendo los siguientes agravios:

- La responsable vulneró los principios de legalidad y tipicidad, autodeterminación de los partidos políticos, presunción de inocencia, tutela judicial efectiva, así como los de exhaustividad y congruencia.
- También vulneró el principio de tipicidad y legalidad al encuadrar la supuesta falta como un “egreso no reportado”, sin que existiera disposición alguna que así lo estableciera.
- No resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo séptimo, numeral 2, 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 2021-2022.
- **Su actuar no debe ser considerado como un gasto no reportado, en todo caso, como uno no devengado**, ya que un número determinado de representantes generales y de casilla aceptó prestar sus servicios el día de la jornada electoral, para lo cual les entregaría, como contraprestación, la cantidad de \$600.00 o \$400.00.
- Aduce que fue reportado a la autoridad fiscalizadora; sin embargo, **los representantes, de manera libre, voluntaria y legítima, decidieron no cobrar los importes referidos**. Razón por la cual, el recurrente afirma que entregó sus comprobantes electrónicos de pago (CEP) emitidos por el Sistema de Fiscalización de la Jornada Electoral (SIFIJE) con monto de operación de \$0.00.
- Considera que no incurrió en una falta, pues, en términos de lo establecido en el artículo primero, numeral 19, de los lineamientos, el único supuesto que tiene como consecuencia la valuación del monto de remuneración de los representantes conforme a la matriz de precios, es cuando el registro original no tiene un valor en el campo de remuneración, pero, en el caso, señala que la totalidad de los representantes fueron registrados con un monto que variaba entre los \$400.00 y \$600.00.



- El recurrente concluye que **la responsable debió observar lo dispuesto en el artículo séptimo, numeral 5, de los lineamientos**, en cuanto a que no se realizarán observaciones si las personas representantes que lleven a cabo su actividad el día de la jornada electoral no realizan el cobro del recurso signado por su representación, lo anterior únicamente se deberá acumular al tope de gastos de campaña.
- Para MORENA, la lógica que sigue la determinación de la responsable implicaría que, en su momento, debieron emitirse CEP firmados con los montos originalmente asignados, pese a que los representantes no hubieren cobrado, lo cual no correspondería con la verdad.

3. Decisión mayoritaria

La mayoría de los integrantes de la Sala Superior estima que los agravios del actor son **fundados** porque:

- De conformidad con lo establecido en el artículo séptimo, numeral 5 de los lineamientos, si bien es cierto que 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, también es cierto que no será objeto de observación si las personas representantes que asistan a realizar su actividad el día de la jornada electoral no realizan el cobro del recurso asignado por su representación.
- La autoridad responsable no tomó en cuenta y/o valoró indebidamente, que el recurrente reportó los comprobantes electrónicos de pago (CEP) en cero, toda vez que -adujo- los representantes realizaron sus funciones de forma gratuita.
- En términos de lo establecido en el artículo segundo, numeral 2, de los lineamientos, el CEP con monto cero firmado de manera electrónica por la persona responsable de finanzas del partido, será el único medio para comprobar ante la autoridad la gratuidad de los servicios prestados por un representante general o de casilla.
- MORENA, al responder el oficio de errores y omisiones, **no fue preciso en señalar que los comprobantes electrónicos de pago fueron firmados en cero porque los representantes, el día de la jornada electoral, rechazaron el pago; sin embargo, sí refirió que su participación fue gratuita**, es decir, no precisó exactamente el precepto normativo aplicable pero sí hizo alusión a los hechos.
- La representación general y ante casilla, además de ser un acto cívico, es una actividad partidista, **cuyo pago depende, por un lado, de lo que determine el instituto político y, por otro, de la voluntad de las personas de recibir la remuneración**, sobre todo si lo hacen por simpatía o militancia en el partido. De ahí que se prevea la gratuidad de la representación.
- Si bien el recurrente no precisó el precepto de los lineamientos que resultaba aplicable, pero **sí expresó los hechos en el sentido de que**

el cambio obedeció a que el servicio de representación fue gratuito, ello permite advertir que, desde el desahogo del oficio de errores y omisiones, el partido hizo valer que los representantes no habían realizado el cobro correspondiente.

- La responsable, ante tal afirmación y teniendo presente lo establecido en los lineamientos en cuanto a que el día de la jornada electoral los representantes pueden dejar de efectuar el cobro del recurso asignado a su representación, debió valorar si, en el caso, se actualizaba el supuesto.
- El hecho de que la responsable pasara por alto lo previsto en el artículo séptimo, numeral 5, de los lineamientos -no se realizarán observaciones si los representantes asisten el día de la jornada electoral pero no realizan el cobro correspondiente-, constituye **una transgresión al derecho de auto-determinación del recurrente, en tanto que soslaya la posibilidad de que sus representantes decidieran no efectuar el cobro de sus remuneraciones.**

En consecuencia **la mayoría estimó que debían revocarse los actos impugnados**, en lo relativo a la conclusión 7_C8_MORENA_AG, el dictamen y la resolución impugnados, en específico la multa impuesta, para el efecto de que la responsable emita una nueva determinación en la que analice los hechos probados en el expediente y las manifestaciones del partido a la luz de lo previsto en el artículo séptimo, numeral 5, de los lineamientos y determine lo conducente.

4. Razones del voto

Para IDEA internacional la **piedra angular** de todo sistema regulador del financiamiento político es requerir **que todos los involucrados en la política informen sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero**. Dicha presentación de informes persigue dos objetivos principales. En primer lugar, esta información puede ayudar a conseguir la transparencia y permitir a los ciudadanos tomar decisiones informadas cuando vayan a votar. El segundo objetivo de la presentación de informes consiste en facilitar la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre los límites y las prohibiciones³².

Por su parte, en los lineamientos conjuntos para prevenir y responder al uso indebido de los recursos durante los procesos electorales de la

³² Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *“El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales Manual sobre financiamiento político”*, p. 30.



Comisión de Venecia³³ se indica que el marco jurídico debe proporcionar medios para la transparencia y la rendición de cuentas del uso del dinero público y bienes públicos por parte de los partidos políticos y los candidatos durante los procesos electorales³⁴; que debe existir un órgano responsable de supervisar el uso de los recursos públicos por los partidos políticos y los candidatos durante los procesos electorales, que se debe exigir a los partidos políticos y a los candidatos que declaren el origen y el destino de todas sus transacciones financieras relacionadas con el financiamiento de sus campañas, con el objeto de facilitar la transparencia³⁵.

Ahora bien, ha sido criterio de esta Sala Superior que no se puede analizar la información que se encuentra en el SIF como si se tratara de la primera instancia auditora, es decir, realizar funciones de auditoría y conciliación de documentación³⁶, también lo ha sido que en los medios de impugnación, **no pueden introducirse argumentos novedosos a los manifestados en el procedimiento de revisión de informes**³⁷.

Al respecto, debe indicarse que entre los pilares del sistema de fiscalización se encuentra la **responsabilidad con la que los sujetos obligados directos asumen el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, a fin de atender en términos de la normatividad, sus fines constitucionales.**

Así, **es deber de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante los períodos objeto de revisión** para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos

³³[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-spa)

³⁴ Principio de Transparencia.

³⁵ Principio de Auditoría.

³⁶ SUP-RAP-358/2021 y SUP-RAP-82/2021.

³⁷ Esta posición la reiteraré en la sentencia SUP-RAP-223/2022 proyectada por mi ponencia y aprobada por unanimidad de votos.

previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

A partir de la existencia y asunción de obligaciones de los partidos políticos en la materia, es que la autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades y opera los mecanismos de control respectivos, a fin de tutelar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos.

A raíz de la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, se revolucionó el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, de tal suerte que la presentación de informes marque la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio.

Bajo ese esquema, en el procedimiento de revisión de informes de campaña la autoridad fiscalizadora da a conocer a los sujetos obligados la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada.

Tales oficios, en un primer momento, no implican definitividad de las omisiones o errores detectadas, sino que **permiten establecer una comunicación procedimental entre la autoridad, quien realiza la revisión integral de ingresos y egresos del SIF y de la información de la que se haya allegado**³⁸, y los sujetos obligados, quienes a través de la demostración documental y de registro del **cumplimiento puntual** de sus obligaciones en materia de fiscalización, tienen la oportunidad de realizar las aclaraciones que resulten pertinentes dentro del término previsto³⁹.

³⁸ Monitoreos, visitas de verificación, comprobación con terceros.

³⁹Reglamento de Fiscalización.

Artículo 290.

Plazos

1. Los plazos para la entrega del informe de ingresos y egresos de campaña, así como los plazos relativos a la entrega de documentación comprobatoria y aquella que los partidos, coaliciones o candidatos independientes proporcionen para subsanar errores u omisiones, serán definitivos.

2. Los partidos, coaliciones y candidatos independientes, no podrán entregar alcances o prórrogas fuera de los plazos legalmente establecidos; la Unidad Técnica estará impedida para



De esa manera, los errores y omisiones contenidos en los oficios respectivos **tienen que ser desvirtuadas a través de las respuestas y documentación soporte que presenten los sujetos obligados**, en la perspectiva de que éstos, son responsables de su contabilidad y el cumplimiento de sus obligaciones, y están en la posibilidad de solventar cualquier cuestionamiento⁴⁰.

Así, el procedimiento de revisión de informes de campaña se encuentra diseñado para la verificación de información de los ingresos y egresos, **implicando una comunicación entre la autoridad fiscalizadora y, en este caso, el partido político**, a quién la autoridad administrativa electoral, garantizándole el derecho de audiencia, da a conocer los errores y omisiones detectados no nada más a partir del informe, sino de otros mecanismos de control como monitoreos y visitas de verificación, **siendo responsable el sujeto obligado de formular las aclaraciones o confirmaciones correspondientes, por lo que lo no manifestado o acreditado en dicha comunicación, tampoco puede ser introducido vía impugnación ante este Tribunal**, y bajo ese esquema es que los partidos políticos tienen que formular sus agravios identificando la conclusión y contrargumentando lo determinado por la autoridad responsable en los actos impugnados.

En ese marco, en el caso, a diferencia de la mayoría y desde el análisis que realizo a la acontecido en el procedimiento de revisión de informes, considero que a pesar de que la autoridad fiscalizadora en el oficio de errores y omisiones le dio la oportunidad al sujeto obligado de realizar las aclaraciones con base en los propios Lineamientos, éste realizó una contestación genérica respecto a la participación gratuita de los representantes.

valorarlos, salvo que la información o documentación que se presente represente pruebas supervenientes.

3. La documentación entregada por partidos, coaliciones o candidatos independientes, no podrá ser reemplazada o modificada durante el transcurso de la revisión, salvo que mediante oficio lo mandate la Unidad Técnica.

⁴⁰ SUP-RAP-198/2017.

La sola referencia del partido de que “originalmente a los representantes se les había acordado pagar el monto reflejado en el SRSSAR SIJE, no obstante, su participación fue gratuita”, a mi juicio no permitió que la autoridad fiscalizadora conociera las circunstancias del caso, para que pudiera verificar si se actualizaba una hipótesis diversa de los Lineamientos.

Lo anterior, llevó a que la autoridad fiscalizadora determinara que el sujeto obligado contravino a lo establecido en el Artículo primero, numeral 19, inciso b), 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, relacionado con su registro como onerosos, y señalando que 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.

Así, no coincido con la mayoría respecto a que se hubieran referido pro MORENA exactamente los hechos en el procedimiento de revisión de informes en donde la **comunicación procedimental entre los sujetos obligados y la autoridad fiscalizadora deber ser puntual y clara**, máxime que como reconoce la mayoría el pago de los representantes depende, por un lado, de lo que determine el instituto político y, por otro, de la voluntad de las personas de recibir la remuneración.

Sin embargo, en el presente asunto la vaguedad con la que el sujeto obligado se defendió ante la autoridad administrativa no permitió que ésta conociera las razones de la participación voluntaria.

En ese tenor, considero que **al no haber expuesto MORENA ante esa instancia administrativa de manera clara y precisando las circunstancias atinentes**, relativas a que se encontraba en la hipótesis del artículo séptimo, numeral 5 de los lineamientos, concerniente a que no será objeto de observación si las personas representantes que asistan a



realizar su actividad el día de la jornada electoral no realizan el cobro del recurso asignado por su representación, **el INE no tenía por qué llevar a cabo el análisis de tal hipótesis.**

Asimismo, en términos de la vaguedad de lo manifestado en el procedimiento de revisión de informes, estimo que los agravios hechos valer en el presente recurso de apelación son novedosos, y por lo tanto inoperantes, lo que traería como consecuencia confirmar los actos impugnados.

5. Conclusión

Por lo expuesto, desde mi punto de vista, en el presente recurso de apelación debieron confirmarse los actos impugnados, toda vez que MORENA realizó manifestaciones genéricas de lo acontecido con los gastos de representantes en el procedimiento de revisión de informes ante la autoridad fiscalizadora, que no permitían conocer las circunstancias de modo, tiempo y lugar, omitiendo el sujeto obligado ante dicha autoridad precisar incluso la hipótesis que se actualizada a su favor, en términos 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 2021-2022 y los procesos extraordinarios que de ellos pudieran derivarse, ello a pesar que en el oficio de errores y omisiones se le dio a conocer la oportunidad de realizar aclaraciones en términos de esos Lineamientos.

En ese contexto de ambigüedad, la autoridad fiscalizadora no podía conocer si la participación registrada como onerosa y posteriormente gratuita de tales representantes fue decisión del sujeto obligado, quien no realizó los reportes necesarios de forma oportuna, o fue una decisión unilateral de dichos representantes, y si el supuesto fáctico resultaba aplicable al artículo séptimo párrafo quinto de los Lineamientos referidos, consistente en que no se realizarían observaciones si las personas

representantes que asistan a realizar su actividad el día de la Jornada Electoral no realizan el cobro del recurso asignado por su representación.

Por tal motivo, formulo el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.