



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-159/2022

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR Y FANNY AVILEZ
ESCALONA

COLABORARON: ALICIA PAULINA LARA
ARGUMEDO Y GUSTAVO ALFONSO VILLA
VALLEJO

Ciudad de México, veinte de julio de dos mil veintidós.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que **confirma** la resolución INE/CG385/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.²

I. ASPECTOS GENERALES

1. La Unidad Técnica de Fiscalización³ integró diversos procedimientos oficiosos en materia de fiscalización relacionados con el proceso electoral local extraordinario 2019 a la Gubernatura del Estado de Puebla, en específico, con Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, entonces candidato por la Coalición Juntos Haremos Historia en Puebla, integrada por los partidos políticos del Trabajo, Verde Ecologista de México y Morena; respecto de los siguientes casos:
 - **INE/P-COF-UTF/121/2019/PUE.** Con motivo de la vista a la UTF ordenada por la Sala Regional Especializada⁴, en el expediente SRE-

¹ En lo sucesivo, "Sala Superior".

² En lo consecuente, "CG del INE o responsable".

³ A continuación, "UTF".

⁴ En adelante, "Sala Especializada".

PSD-40/2019, respecto del evento realizado en el hotel NH Puebla, el veintiocho de mayo en favor del entonces candidato a la Gubernatura, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta; dado que de conformidad con la información proporcionada por el Enlace de Fiscalización de la Junta Local Ejecutiva del INE en Puebla, dicho evento no fue reportado a la autoridad fiscalizadora.

- **INE/P-COF-UTF/122/2019/PUE.** Procedimiento oficioso ordenado en el acuerdo INE/CG338/2019 (resolución del CG del INE respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos, entre otros, a la Gubernatura correspondiente al proceso electoral local extraordinario 2019 en el Estado de Puebla), a efecto de otorgar garantía de audiencia a los partidos integrantes de la Coalición Juntos Haremos Historia en Puebla, dado que se detectaron pagos en efectivo a representantes de casilla que superaron el monto máximo permitido, en términos de los lineamientos previstos en el Acuerdo INE/CG215/2019.
- **INE/P-COF-UTF/123/2019/PUE.** Con motivo de la vista a la UTF ordenada por la Sala Especializada, en el expediente SRE-PSD-44/2019, respecto de pintas en bardas ubicadas en el Boulevard Municipio Libre entre las calles Privada C del Río Papagayo y calle San Lorenzo, de la colonia Tres Cruces, en la ciudad de Puebla, y la barda que se ubica en una estructura de cemento y varilla localizada aproximadamente en el kilómetro 86 de la autopista México-Puebla; dado que de conformidad con la información proporcionada por el Enlace de Fiscalización de la Junta Local Ejecutiva del INE en Puebla, no se tenía registro de las mismas.
- **INE/P-COF-UTF/126/2019/PUE.** Con motivo de la vista a la UTF ordenada por la Sala Especializada, en el expediente SRE-PSD-57/2019, respecto de un espectacular, ubicado en Avenida Fray Juan de Alameda (Carretera Internacional), Huezotzingo, Puebla, con propaganda en favor de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, relativa al proceso electoral 2017-2018, cuando también fue candidato a la Gubernatura de Puebla.



2. El CG del INE resolvió los procedimientos oficiosos sancionadores en materia de fiscalización determinando lo siguiente:
 - Declaró fundados los procedimientos administrativos sancionadores, imponiendo las siguientes sanciones.
 - Respecto del evento en las instalaciones del Hotel NH Puebla, se impuso a Morena, una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$25,954.22 (veinticinco mil novecientos cincuenta y cuatro pesos 22/100 M.N.); al Partido del Trabajo, una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$6,786.85 (seis mil setecientos ochenta y seis pesos 85/100 M.N.); al Partido Verde Ecologista de México una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$7,299.37 (siete mil doscientos noventa y nueve pesos 37/100 M.N.).
 - Respecto del pago a representantes generales y de casilla en efectivo, se impuso a Morena, una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$695,567.29 (seiscientos noventa y cinco mil quinientos sesenta y siete pesos 29/100 M.N.); al Partido del Trabajo, una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$181,886.23 (ciento ochenta y un mil ochocientos ochenta y seis pesos 23/100 M.N.); al Partido Verde Ecologista de México una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$195,621.59 (ciento noventa y cinco mil seiscientos veintiún pesos 59/100 M.N.).
 - Respecto de la pinta de bardas, se impuso a Morena una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario hasta alcanzar la cantidad de \$2,300.85 (dos mil trescientos pesos 85/100 M.N.); al Partido del Trabajo, una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$601.65 (seiscientos un pesos 65/100

M.N.); al Partido Verde Ecologista de México una reducción del 25% de la ministración mensual, por concepto de financiamiento ordinario, hasta alcanzar la cantidad de \$647.09 (seiscientos cuarenta y siete pesos 09/100 M.N.).

- Declaró fundado el procedimiento sancionador respecto del espectacular del proceso electoral ordinario previo, toda vez que al no retirar propaganda de procesos electorales pasados, le generó un beneficio a la campaña del entonces candidato a la Gubernatura del Estado de Puebla, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, por lo que ordenó que se sumara la cantidad de \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 100/00 M.N) a las cifras finales de gastos de campaña dictaminados en la revisión del informe de ingresos y gastos de campaña del Proceso Electoral Local Extraordinario 2019.
 - Declaró infundado el procedimiento sancionador en contra del Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, por rebase de tope de gastos de campaña.
 - Ordenó a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la UTF acumular a los topes de gastos de campaña del entonces candidato a la gubernatura, el monto de \$1,143,318.36 (un millón ciento cuarenta y tres mil trescientos dieciocho pesos 36/100 M.N.).
3. Derivado de lo anterior, Morena presentó recurso de apelación en contra de la determinación reseñada, en específico respecto del evento proselitista que tuvo lugar en el Hotel NH Puebla, y sobre el pago en efectivo a representantes generales y de casilla.

II. ANTECEDENTES

4. De lo narrado por la parte recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:
5. **I. Resolución SRE-PSD-40/2019.** El cinco de julio de dos mil diecinueve, la Sala Especializada ordenó, entre cuestiones, dar vista a la UTF para que



determinara lo que conforme a Derecho correspondiera, respecto del evento realizado en el Hotel NH Puebla, el veintiocho de mayo en favor del entonces candidato a la Gobernatura, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.

6. **II. Dictamen consolidado (INE/CG338/2019).** El ocho de julio de dos mil diecinueve, el CG del INE aprobó una resolución respecto a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador y presidente municipal correspondientes al proceso electoral local extraordinario 2019, en el Estado de Puebla.
7. En dicha resolución, respecto a la conclusión 9_C34_P2 el CG del INE ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra de la coalición Juntos Haremos Historia en Puebla con la finalidad de otorgar la debida garantía de audiencia a los sujetos obligados.
8. **III. Resolución SRE-PSD-44/2019.** El once de julio de dos mil diecinueve, la Sala Especializada ordenó, entre otras cuestiones, dar vista a la UTF a efecto de que investigara y determinara lo que en Derecho correspondiera respecto de las bardas ubicadas en Boulevard Municipio Libre entre las calles Privada C del Río Papagayo y calle San Lorenzo, de la colonia Tres Cruces, en la ciudad de Puebla, y la ubicada en una estructura de cemento y varilla localizada aproximadamente en el kilómetro 86 de la autopista México-Puebla.
9. **IV. Resolución SRE-PSD-57/2019.** El veinticinco de julio de dos mil diecinueve, la Sala Especializada ordenó dar vista a la UTF para el posible beneficio que pudo obtener el entonces candidato a la gubernatura derivado de un espectacular, ubicado en Avenida Fray Juan de Alameda (carretera internacional), Huezotzingo, Puebla, con propaganda en favor de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2017-2018.

10. **V. Resolución impugnada (INE/CG385/2022).** El treinta y uno de mayo de dos mil veintidós,⁵ el CG del INE resolvió de manera acumulada los cuatro procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, y los determinó fundados, por lo que entre otras cuestiones impuso diversas multas a Morena, ahora recurrente.
11. **VI. Recurso de revisión.** En contra de la determinación anterior, el seis de julio, Morena interpuso el presente medio de impugnación.

III. TRÁMITE

12. **I. Turno.** Mediante acuerdo de diez de junio, se turnó el expediente SUP-RAP-159/2022 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.⁶
13. **II. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el presente medio de impugnación, lo admitió y ordenó el cierre de instrucción.

IV. COMPETENCIA

14. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir una determinación emitida por un órgano central del INE, como lo es el Consejo General, relacionada con la fiscalización de la campaña del proceso electoral extraordinario para la gubernatura de Puebla del año 2019.⁷

⁵ En lo consecutivo, todas las fechas hacen alusión al año dos mil veintidós, salvo mención en contrario.

⁶ En lo sucesivo, "Ley de Medios".

⁷ Con fundamento en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, inciso g), y 169 fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b) y 44, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios.



V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

15. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁸ 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 videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

16. El medio de impugnación reúne los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia, previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 12, y 13, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica a continuación:
17. **I. Forma.** La demanda cumple con los requisitos de forma, ya que se presentó por escrito, en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de Morena; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto reclamado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos y los agravios.
18. **II. Oportunidad.** El requisito está satisfecho porque el acto impugnado fue emitido el treinta y uno de mayo del año en curso y se notificó personalmente al recurrente el tres de junio, de ahí que, si la demanda se presentó el seis de junio siguiente ante la Oficialía de Partes del INE, es inconcuso que la misma resulta oportuna.
19. **III. Interés jurídico, legitimación y personería.** Se tienen por colmados, habida cuenta que el recurso es promovido por el representante de Morena ante el CG del INE, que fue parte en los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización instaurados en contra de la coalición Juntos Haremos Historia en Puebla, así como de su entonces candidato Luis Miguel

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.

Gerónimo Barbosa Huerta en el proceso electoral local extraordinario 2019 en el Estado de Puebla, que por esta vía se combate.

20. **IV. Definitividad.** Se debe tener por satisfecho porque no existe algún medio de impugnación de agotamiento previo por el que pueda controvertirse el acuerdo impugnado.

VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

1. Pretensión y causa de pedir

21. El recurrente controvierte la resolución dictada en los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización acumulados, relacionados con diversos gastos de campaña del proceso electoral extraordinario para la gubernatura del Estado de Puebla de 2019.
22. Su causa de pedir consiste esencialmente en que, en su concepto, deben revocarse las sanciones impuestas en relación con un evento proselitista y los gastos para representantes generales y de casillas durante la jornada electoral, dado que considera que dichas sanciones se encuentran indebidamente fundadas y motivadas.

2. Metodología de estudio

23. Por cuestión de método, los agravios se analizarán por temáticas a fin de evitar reiteraciones innecesarias, sin que ello obstaculice el estudio de la totalidad de las razones expuestas.⁹
24. Así, se analizarán en un primer momento los alegatos dirigidos a controvertir la sanción impuesta con motivo del evento de carácter proselitista en las instalaciones del Hotel NH Puebla.

⁹ Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



25. Posteriormente, se abordarán los planteamientos dirigidos a controvertir la sanción impuesta en relación con el pago de representantes generales y de casilla en efectivo.
26. Cabe precisar que el recurrente no formula motivo de agravio alguno en relación con los procedimientos oficiosos INE/P-COF-UTF/123/2019/PUE e INE/P-COF-UTF/126/2019/PUE, por lo que dichas consideraciones adquieren definitividad y firmeza al no encontrarse controvertidas en la presente instancia.

VIII. DECISIÓN

27. Esta Sala Superior considera que se debe **confirmar** la resolución impugnada al resultar **ineficaces** e **infundados** los agravios dirigidos a controvertir las sanciones impuestas por la omisión de reportar un evento proselitista y al haber excedido el límite para pago en efectivo de representantes generales y de casilla durante la jornada electoral.
28. Lo anterior dado que la recurrente no controvierte directamente las consideraciones por las que la responsable acreditó la aportación de una simpatizante para beneficio de la campaña de la gubernatura, con la organización de un evento proselitista.
29. Además, se considera que la disposición que establece el límite de pagos que pueden realizar en efectivo los partidos políticos en relación con el gasto por representantes generales y de casilla no implica discriminación. Aunado a que la sanción impuesta por dicha falta se individualizó de acuerdo con los criterios de este órgano jurisdiccional en el caso de la fiscalización de gastos de campaña de las coaliciones.

a) Evento en Hotel NH Puebla

Tesis de la decisión

30. Los motivos de inconformidad del recurrente resultan **ineficaces** en la medida que se limitan a sostener que no tenía obligación de reportar un evento organizado por una persona respecto de la cual supuestamente no

se acreditó la vinculación con el equipo de campaña de la candidatura a la gubernatura en el Estado de Puebla; lo anterior dado que con ello no controvierte las consideraciones que sustentan la resolución impugnada al acreditar la omisión sancionada por la autoridad fiscalizadora.

Agravios

31. En su escrito de demanda, el partido recurrente alega sustancialmente lo siguiente:

- Señala que le causa agravio la imposición de la sanción al considerar que Morena omitió reportar el ingreso recibido en beneficio de su campaña al no reportar un evento de carácter proselitista referente a una presentación del entonces candidato a gobernador por el Estado de Puebla, Luis Miguel Gerónimo Barbosa.
- Si bien la Sala Especializada consideró que el evento fue de carácter proselitista, también es cierto que no se determinó la calidad de María del Carmen González Rivera, persona que no guarda vínculo alguno con el equipo de campaña del entonces candidato, por lo tanto, no se ajustaba a la hipótesis normativa que establece el artículo 199, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización del INE.
- Por lo anterior, le genera agravio que se le atribuya una sanción derivada de un supuesto evento cuando en la agenda de eventos de la contabilidad del entonces candidato no se tenía considerado dicho acto proselitista, pues quien lo organizó no pertenecía al equipo de campaña, sin que existan medios de prueba de que se hubiera acordado con el entonces candidato la realización del evento.
- La responsable le atribuye una conducta de omisión cuando de facto el sujeto obligado carecía de conocimiento de la realización del evento, pues no se le puede atribuir una conducta cuando se carece de conocimiento del fin que se persigue, por lo que se deben analizar los hechos que se le imputan bajo una perspectiva de buen derecho.
- No puede ser acreedor de tal responsabilidad ya que en sentido estricto nunca se desarrolló una conducta de acción u omisión pues no realizó una contratación del salón, ni se ordenó llevar a cabo la contratación, ni



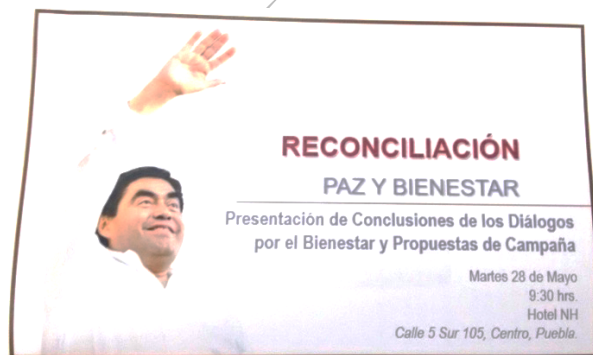
a título oneroso ni bajo ninguna manifestación de voluntad, por lo que no hay un nexo de causalidad que permita atribuir un resultado a Morena.

Caso concreto

32. Como se precisó, los motivos de inconformidad del recurrente son **ineficaces**, dado que la recurrente deja de controvertir las consideraciones que dan sustento a la resolución impugnada.
33. En principio, es necesario destacar las consideraciones de la Sala Especializada al resolver el procedimiento sancionador SRE-PSD-40/2019, que dieron lugar a la vista a partir de la cual se formó el procedimiento oficioso ahora controvertido.
34. Dicho procedimiento especial sancionador se inició con motivo de la vista ordenada por la Sala Especializada al resolver la queja presentada por el Partido Acción Nacional en contra de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, entonces candidato a la gubernatura de Puebla por la coalición Juntos Haremos Historia en Puebla, así como en contra del Director General del Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas del Congreso de esa entidad, con motivo de la asistencia de este último a un evento proselitista en favor del referido candidato, en un día hábil.
35. En la referida resolución la Sala Especializada sostuvo, en lo relevante al caso, las siguientes consideraciones:
 - A partir de los elementos con los que contaba la Sala Especializada, concluyó que el evento realizado el veintiocho de mayo en las instalaciones del Hotel NH Puebla, tuvo el carácter de proselitista.
 - Ello en tanto que se advertía que en el evento existió propaganda electoral en la que se observa la imagen de Miguel Barbosa, su nombre, el cargo al que aspiraba (gobernador); la frase que lo identificó en su campaña y que se realizó durante la etapa de campaña.



- Se acreditó que el evento tuvo como propósito presentar los resultados de los foros, conversatorios y mesas de trabajo que se realizaron durante un periodo de la campaña de Miguel Barbosa, con lo cual, se dieron a conocer datos e información en torno a una determinada candidatura.
- María del Carmen González Rivera (persona responsable de la contratación), informó que la naturaleza de dicho acto político fue eminentemente proselitista, aunque el mencionado candidato no estuvo presente en ese acto y aportó una impresión de la siguiente imagen:



36. Ahora bien, dentro de la sustanciación del procedimiento oficioso correspondiente, se pueden destacar las siguientes respuestas a diversos requerimientos formulados por la UTF:

- Mediante escrito de seis de agosto de dos mil diecinueve, el representante propietario de Morena ante el CG del INE, dio respuesta al emplazamiento. En dicha comunicación refirió que todos los eventos del entonces candidato a la Gubernatura fueron reportados



oportunamente y ya habían sido fiscalizados por la UTF, por lo que solicitó se declara infundado el procedimiento oficioso.

- El doce de agosto, el representante legal de Hotel NH Puebla, dio respuesta a un requerimiento de la UTF, informando lo siguiente:
 - El evento se llevó a cabo dentro de las instalaciones del salón “Estrellas” de ese hotel.
 - No se celebró ningún contrato con partidos políticos o sus representantes legales; asimismo Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta tampoco realizó algún acto jurídico con el Hotel NH Puebla. La persona que contrató el evento se identificó como María Del Carmen González Rivera.
 - El evento fue contratado para cien personas para el día veintisiete de mayo, pero se reagendó y tuvo verificativo un día después. Como contraprestación se otorgó el uso del salón “Estrellas” así como la preparación de un *coffee-break*.
- El doce de agosto, María del Carmen González Rivera dio respuesta a un requerimiento de la UTF, informando lo siguiente:
 - Ella realizó una reservación para la realización de un evento proselitista con fecha veintiocho de mayo del presente año, dentro de las instalaciones del Hotel NH Puebla.
 - Al evento asistieron trescientas personas, aun cuando se reservó para cien personas, ya que era de libre acceso y no existió lista de registro.
 - El evento tuvo como itinerario los siguientes puntos: a) bienvenida; b) mensaje del **Delegado Estatal de Morena**, Mario Bracamonte González; c) presentación de los resultados de los foros, conversatorios y mesas de trabajo que se realizaron a lo largo de la campaña de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, por parte del **diputado federal** Moisés Ignacio Mier Velazco.
 - La invitación se realizó mediante una imagen que fue enviada por medio de la red social *Whatsapp*.

- La **finalidad** del evento fue presentar los resultados de los foros, conversatorios y mesas de trabajo que se realizaron **a lo largo de la campaña** de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.
- Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta no asistió al evento mencionado ni se tenía considerada su presencia.
- Si bien el evento fue de carácter proselitista, nunca estuvo presente Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta y solo se presentaron propuestas emitidas por especialistas en diversas materias que abonarían para la integración del Plan Estatal de Desarrollo.

37. A partir de lo anterior, la autoridad responsable concluyó que es fundado el procedimiento oficioso conforme con lo siguiente:

- La Sala Especializada dio vista a la UTF, respecto de un evento proselitista llevado a cabo el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve en las instalaciones del salón “Estrella” del Hotel NH Puebla, referente a la presentación de la conclusión de los diálogos por el bienestar y propuestas de campaña del entonces candidato a gobernador por el Estado de Puebla, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.
- La Sala Especializada confirmó en su sentencia que la celebración del evento denunciado revistió un carácter proselitista.
- Analizadas las pruebas recabadas durante la investigación, la autoridad responsable concluyó que la celebración del evento el día veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, causó un beneficio al entonces candidato a la Gubernatura, aunque no hubiera estado presente, por lo que dicha aportación debió ser registrada dentro de su contabilidad.
- Por ello consideró que dicho evento consistió en una aportación de una persona **simpatizante** en favor de la campaña del otrora candidato, la cual no fue registrada dentro de la contabilidad del sujeto obligado, considerando lo siguiente:
 - La Sala Especializada en el procedimiento sancionador SRE-PSD-40/2019 confirmó que el evento tiene carácter de proselitista en favor del entonces candidato a la gubernatura del estado de Puebla.



- El evento no se localizó en los registros de gastos del entonces candidato a la Gubernatura en el Sistema Integral de Fiscalización.
 - El representante legal del Hotel NH Puebla confirmó la celebración del evento en las instalaciones del salón “Estrellas”, indicando que María del Carmen González Rivera fue la persona que lo contrató.
 - María del Carmen González Rivera afirmó ser la responsable de la contratación y que por él cubrió la cantidad de \$26,693.64 (veintiséis mil seiscientos noventa y tres pesos 64/100 M.N.).
 - María del Carmen González Rivera, realizó la contratación del evento en su calidad de **simpatizante** de la campaña en virtud de la aceptación expresa que el evento tuvo carácter proselitista.
 - Por lo anterior, concluyó que la omisión de reportar dicho evento vulneró lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.
38. Por su parte, el recurrente dirige su impugnación sustancialmente a considerar que no existe omisión de reportar dicho evento dado que la persona que contrató el salón no tiene vínculo alguno con el equipo de campaña del entonces candidato ni se encuentra acreditado que se hubiera acordado con el entonces candidato para la organización del evento.
39. Dichos motivos de agravio no controvierten las consideraciones de la responsable para acreditar la omisión de reportar el evento, dado que en forma alguna desconocen: a) que el evento tuvo carácter proselitista; b) que en su desarrollo participaron personas vinculadas con el partido político Morena (un dirigente estatal y un diputado federal); c) que la finalidad del mismo consistió en presentar resultados de foros, conversatorios y mesas de trabajo que se realizaron a lo largo de la campaña de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta; d) que la responsable de la contratación tiene el carácter de simpatizante; e) que aun cuando la invitación se realizó mediante la red social Whatsapp, la entrada fue libre, con asistencia de trescientas personas; f) que en el evento se colocaron elementos de

propaganda electoral con contenido similar al correspondiente a la campaña del entonces candidato a la Gubernatura de Puebla.

40. Dado que la suma de los anteriores aspectos constituye la motivación del apartado impugnado por la recurrente, es claro que sus motivos de agravio resultan ineficaces para controvertir las consideraciones de la responsable, al limitarse a afirmar que no puede atribuirse la omisión dado que la contratación la realizó una persona de la cual no se acreditó relación con el equipo de campaña.
41. Asimismo, de autos no se advierte que en momento alguno el partido recurrente haya desconocido la participación activa de un dirigente estatal y un diputado federal pertenecientes a Morena en el desarrollo del evento proselitista, como informó la simpatizante que contrató el lugar.
42. Tampoco se advierte que hubiera controvertido la finalidad del evento y su evidente vinculación con la campaña de su entonces candidato a la Gubernatura, aspectos relevantes para acreditar el beneficio a dicha postulación y, en consecuencia, la configuración de la falta en materia de fiscalización.
43. Es así como, contrario a lo que afirma el recurrente, en el caso la responsable valoró los elementos aportados por el denunciante, la información en el Sistema Integral de Fiscalización, la información recabada durante la etapa de investigación, así como las manifestaciones de los involucrados, llegando a la conclusión que el evento proselitista que tuvo lugar en el Hotel NH Puebla consistió en una aportación por parte de una simpatizante en beneficio de la campaña, sin que se hubiera reportado por parte del sujeto fiscalizado en el informe correspondiente.
44. Por ello lo procedente es confirmar, en la parte impugnada la resolución controvertida.

b) Inconstitucionalidad del artículo tercero, numeral 5 de los Lineamientos

Tesis de la decisión



45. Son **infundados** los agravios dirigidos a acreditar la supuesta inconstitucionalidad del artículo tercero, numeral 5 de los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla,¹⁰ lo anterior dado que no constituyen una limitante a algún derecho basada en una categoría sospechosa.

Agravios

46. En su escrito de demanda, el recurrente alega sustancialmente lo siguiente:

- Es inconstitucional el artículo tercero, numeral 5 de los Lineamientos, porque establece una limitante basada en una categoría sospechosa que no atiende a la realidad de nuestro país.
- Basar el tope para el pago en efectivo con base en el porcentaje de casillas rurales que existen en el distrito en todo caso es un indicador sumamente subincluyente de la variable que efectivamente resulta relevante para establecer el tope de gasto en efectivo a representantes que, para el recurrente, es el porcentaje de la población que tiene al menos una cuenta de ahorro en la pueda recibir su pago.
- La responsable no define “casillas rurales” su única clasificación de casillas es “Básica”, “Contigua”, “Extraordinaria” y “Especial”, sin embargo, es dable concluir que en los Lineamientos hace referencia a casillas ubicadas en secciones rurales (o no urbanas), por lo que resulta relevante la definición operativa que la responsable usa para clasificar las secciones electorales como rurales.
- La clasificación de secciones rurales se basa en cuestiones geográficas, de ahí que la recurrente considera que la clasificación no atiende principalmente al nivel de inclusión financiera que tiene cierta localidad y, por lo tanto, la probabilidad de que las personas que fungirán como representantes cuenten con una cuenta bancaria para poder recibir su pago.

¹⁰ En lo sucesivo, “Lineamientos”.

- La restricción del pago a representantes resulta discriminatoria porque utiliza una categoría sospechosa, consistente en el tipo de localidad en la que viven las personas que votaran, para determinar si son susceptibles de ser pagados por sus servicios, entonces las personas que vivan en una localidad considerada “urbana”, pero que dadas sus características demográficas efectivamente exista una baja proporción de personas con cuenta bancaria, no se les pagara o se les buscara pagar menos que a las personas que si tienen cuentas bancarias para efectos de no rebasar el tope arbitrariamente establecido.
- En el caso que existan cero casillas urbanas, como lo fue en los distritos locales 9, 10, 16, 17, 18 y 19, dogmáticamente el INE consideró que la totalidad de las personas que ahí radican tienen una cuenta bancaria y por ello estaba prohibido pagarle a cualquier persona en efectivo, por lo que si algún simpatizante o militante quería ser representante, este necesariamente debía de hacerlo de forma gratuita, cuando al resto de sus compañeros simpatizantes y representantes si se les podía pagar.
- De correr un test de proporcionalidad, el artículo tercero, numeral 5 de los Lineamientos no cumple con el elemento de idoneidad porque al menos existe otra norma que resulta adecuada y racional para el fin perseguido.
- Sostiene que tampoco es una medida necesaria, al existir otra que resulta menos discriminatoria y tutela en la misma medida los bienes jurídicos protegidos por la norma; esta medida sería establecer que el tope máximo para pagar a los representantes se obtenga multiplicando el monto total pagado a los representantes por el porcentaje de personas que cuentan con al menos una cuenta de ahorros en la que se les pueda depositar el pago.
- La propuesta de medida alternativa que realiza el recurrente la sustenta en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera que realiza el INEGI de 2018, de la que se advierte que Puebla es una de las regiones con menor inclusión financiera.
- Pide se revoque la sanción impuesta de forma lisa y llana o en su defecto para que la responsable individualice atendiendo a la variable



para determinar un tope al pago en efectivo de representante, ello por haber utilizado una norma que resulta inconstitucional, discriminatoria con las personas que por diversas razones no cuentan con una cuenta bancaria, pero desean participar en las actividades políticas a las que tienen derecho a ser remunerados.

Caso concreto

47. Los agravios son **infundados** dado que si bien el precepto cuya inaplicación se solicita implica un trato diferenciado en cuanto a la posibilidad de realizar el pago de representantes generales y de casilla en efectivo que se basa en la presencia de casillas rurales en cada distrito, ello no se traduce en un trato discriminatorio.
48. La norma que el recurrente tilda de inconstitucional es del tenor siguiente:¹¹

Artículo Tercero.

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

...

5. Los sujetos obligados podrán pagar a sus representantes dinero en efectivo sujetándose a los montos individuales descritos en el numeral 3 anterior. El monto máximo que los sujetos obligados podrán pagar en efectivo en cada Distrito Electoral será el que resulte de multiplicar el monto total pagado en el Distrito por el porcentaje de casillas rurales en ese mismo Distrito. Para esto, la Unidad Técnica de Fiscalización comunicará a lo sujetos obligados el porcentaje de casillas rurales de cada Distrito Electoral, dentro de las 72 horas posteriores a que se publique la lista definitiva de las casillas. En estos casos el sujeto obligado deberá acreditar las operaciones a través de las cuales se monetizaron los recursos.

○ **De los parámetros para análisis de constitucionalidad**

49. Para analizar la constitucionalidad de una norma, existen diversos procedimientos reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la

¹¹ Corresponden a los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casilla, aprobados mediante acuerdo INE/CG215/2019 por el CG del INE, que son los aplicables respecto del proceso electoral local extraordinario para la gubernatura del Estado de Puebla en 2019.

Nación,¹² donde también se ha permitido que, existen casos en que, un método es preferible sobre otro, pero ello no quiere decir que su utilización sea absoluta.

50. La Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal ha sostenido que no es posible realizar la interpretación conforme en normas que contengan categorías sospechosas o discriminatorias;¹³ por otro lado, se ha considerado que es preferible usar el examen de proporcionalidad cuando existan normas que puedan causar una restricción o limitación a un derecho humano, o bien, que el test o examen de igualdad se puede desarrollar en asuntos donde se trate de normas que atenten contra el derecho a la igualdad y no discriminación.
51. Asimismo, se ha dicho que el escrutinio judicial (leve, medio o intenso) ha sido empleado para casos en los cuales se prevean normas o actuaciones gubernamentales que consistan en vulneraciones a derechos humanos por categorías sospechosas.¹⁴
52. Finalmente, se ha permitido analizar la constitucionalidad de una norma a partir de su razonabilidad, con base en los principios y reglas reguladoras de una institución jurídica.¹⁵
53. Ante la existencia de una amplia gama de métodos para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución general o por los tratados internacionales se ha transgredido, es necesario precisar que para decidir

¹² Jurisprudencia 2ª./J. 10/2019 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN, TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.

¹³Tesis 2ª. X/2017 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN, NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME.

¹⁴ Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10ª.) del Pleno de la SCJN, CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.

¹⁵ Tesis 1ª. CXLV/2015 (10ª.) de la Primera Sala de la SCJN, ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SIMILARES.



cuál es la o herramienta más adecuada para un caso concreto, se tiene que atender:

- a) El derecho o principio constitucional que se alegue violado.
- b) Si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute.
- c) El tipo de intereses que se encuentran en juego.
- d) La intensidad de la violación alegada.
- e) La naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada.

54. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que no puede afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.¹⁶

55. Esta Sala Superior ha sostenido que, a partir de los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos, para que un acto sea discriminatorio deben actualizarse tres elementos:¹⁷

- a) Debe realizarse una distinción, exclusión, restricción o preferencia.
- b) Basada en determinados motivos, conocidos como categorías sospechosas.
- c) Que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos humanos.

○ ***Elementos de la norma controvertida***

¹⁶ Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva 17/02, 28 de agosto de 2002, párrafo. 47.

¹⁷ Como en el SUP-RAP-83/2020 y SUP-JDC-10247/2020 y acumulado.

56. Ahora bien, del lineamiento controvertido es posible advertir que la posibilidad para que los partidos políticos realicen el pago a sus representantes mediante dinero en efectivo está sujeta a un monto máximo, el cual se determina a partir de multiplicar el monto total pagado en el distrito por el porcentaje de casillas rurales de ese mismo distrito.
57. Es así como la posibilidad y monto para realizar el pago en efectivo se encuentra determinada a partir de la existencia o no de casillas rurales, así como del porcentaje que representen respecto de la totalidad de las instaladas en el distrito.
58. Si bien se advierte una distinción basada en la existencia de casillas rurales para establecer la posibilidad de realizar el pago en efectivo a los referidos representantes, lo cierto es que la previsión de dicho régimen excepcional es razonable, y atiende a la finalidad de garantizar los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, así como el uso adecuado de los recursos del partido político para el desarrollo de sus fines, delimitando el caso en el que se justifica que el pago de los representantes se realice fuera de los mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano, sin que ello configure discriminación.

○ ***Casillas urbanas y rurales en el marco legal***

59. Hay que considerar que, contrario a lo que afirma el recurrente, la clasificación de las casillas como urbanas o rurales sí se encuentra prevista en la legislación electoral. Ello para regular el registro de representantes de los partidos políticos en la jornada electoral,¹⁸ así como para la entrega de los paquetes electorales al consejo distrital correspondiente el día de la jornada electoral.¹⁹
60. Misma situación se encuentra en el caso de la legislación electoral en el Estado de Puebla, en la que refiere la clasificación de casillas en urbanas y rurales en los mismos aspectos,²⁰ especificando que para ello se estará a

¹⁸ Artículo 259 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁹ Artículo 299 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁰ Artículos 253 y 299 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.



la definición que en tal sentido formule para cada sección electoral el Registro Federal de Electores del INE.

61. En el propio Reglamento de Elecciones del INE, en su artículo 255 se establece que los partidos políticos nacionales, estatales y candidatos independientes para las elecciones tanto federales como locales, podrán acreditar un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales en cada distrito electoral federal uninominal o en el ámbito territorial de su interés jurídico, de ahí que se advierte que dicha clasificación tiene incidencia en el proceso de acreditación de representantes.
62. La clasificación de las casillas como urbanas o rurales es resultado del ejercicio de las facultades del INE en materia de geografía electoral, así como con el diseño y determinación de los distritos electorales, división del territorio en secciones electorales, y en la determinación de instalación de casillas.
63. En este sentido, la clasificación es de carácter operativo y logístico, en tanto que obedece al análisis de las condiciones locales e infraestructura de las localidades, no así a características o condiciones propias de la población, es decir, la definición atiende a las condiciones del lugar en el que se propone la instalación de cada casilla.²¹
 - **Fiscalización respecto de representantes generales y de casilla**
64. Ahora bien, la determinación respecto de la forma de pago para los representantes generales y de casilla obedece también a los parámetros que sirven para la referida clasificación.

²¹ Resulta orientador al respecto lo previsto en los Lineamientos para la actualización del marco geográfico electoral aprobados por el CG del INE mediante acuerdo INE/CG603/2016 (actualmente derogados), que regularon la definición de la geografía electoral vigente en el proceso electoral local extraordinario en Puebla. En el lineamiento 3 se define por localidad rural aquella que no cuenta con ameznamiento geográficamente delimitado, no hay nombre de calle o número exterior y los servicios son mínimos o completamente nulos; en tanto que por localidad urbana aquella que presenta ameznamiento geográficamente delimitado, los domicilios de los ciudadanos cuentan con nombre de calle y número exterior, y dispone además de servicios básicos

65. 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.
66. De acuerdo con el artículo 199, numeral 4, inciso g) del Reglamento de Elecciones del INE, 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. Asimismo, se consideran como gastos de campaña los pagos realizados durante el proceso electoral a los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.
67. 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.
68. 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.
69. Ahora bien, se reitera que en términos de los Lineamientos aplicables, la obligación a cargo de los partidos políticos es que el pago de los recursos a los representantes generales y de casilla se deba realizar preponderantemente a través de mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano.
70. Lo anterior, porque la finalidad de la norma consiste en llevar un debido control en el manejo de los egresos de los sujetos obligados a través de mecanismos que permitan a la autoridad conocer el destino de los recursos; en este sentido se establece la bancarización de las operaciones a través



del sistema financiero con la finalidad de tener certeza en el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que manejan los institutos políticos.²²

○ ***De la supuesta discriminación***

71. De acuerdo con la Constitución general y los estándares internacionales, se pueden incluir como parte de las categorías sospechosas las siguientes: sexo; género; preferencias/orientaciones sexuales; edad; discapacidades; antecedentes de discapacidad; consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada; condición social; condiciones de salud; religión; opiniones; estado civil; raza; color; idioma; linaje u origen nacional, social o étnico; posición económica; nacimiento, o cualquier otra condición social o que atente contra la dignidad humana.
72. De lo expuesto en los apartados anteriores se advierte que, dado que la clasificación por casillas urbanas o rurales obedece a las características de la localidad en la que se instalan, en relación con cuestiones propias a la infraestructura con la que cuentan, es que el INE previó un régimen excepcional para permitir el pago en efectivo en la proporción en la que existan casillas rurales en cada distrito.
73. Lo anterior en forma alguna atiende a una categoría sospechosa, ya que no obedece a ningún criterio relacionado con las características propias de los representantes como sujetos de derechos humanos o su situación económica o social, de ahí que no se advierte que la misma constituya la discriminación alegada por el recurrente.
74. En este sentido, aun cuando es claro que la clasificación no atiende a alguna categoría sospechosa, adicionalmente se advierte que la norma cuestionada satisface un análisis de razonabilidad, en la medida que modula la obligación de bancarización del pago correspondiente, atendiendo a parámetros de infraestructura de la localidad, es decir, atiende

²² En la resolución del SUP-RAP-140/2021, respecto de la interpretación de diversos Lineamientos que retoman la misma metodología ahora controvertida para el pago de los representantes generales y de casilla, esta Sala Superior destacó la finalidad que se busca cumplir con este mecanismo de pago.

a la mayor o menor probabilidad de contar con la posibilidad de acceder a los servicios financieros en esa localidad.

75. Al respecto, contrario a lo que afirma el recurrente, la fórmula para establecer el monto máximo que podrá pagarse en efectivo no se traduce en prohibición de pago para los representantes en distritos en los que no existan casillas rurales.
76. Ello ya que lo único que limita es el pago en efectivo, subsistiendo la posibilidad de realizar el pago a través del sistema financiero mexicano, aunado a que la representación podrá ser de carácter gratuito u oneroso conforme lo defina e informe oportunamente el sujeto obligado.
77. Así, el objeto de la norma controvertida no es discriminar, sino garantizar la posibilidad de que los sujetos obligados cuenten con representación durante la jornada electoral, y que se pueda llevar una correcta fiscalización de los gastos que ello genere, en consonancia con las características de infraestructura de la localidad correspondiente, considerando que ello podría implicar una condicionante a la posibilidad real de llevar a cabo el pago mediante el uso del sistema financiero.
78. De esta forma con la disposición en estudio, no se restringe el derecho de los sujetos fiscalizados a contar con representantes durante la jornada electoral, simplemente se define la modalidad para realizar los pagos correspondientes en el caso de haber optado por representantes onerosos, de tal suerte que se tutelen los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, así como el uso adecuado de los recursos del partido político para el desarrollo de sus fines, quedando a su alcance contar con representantes gratuitos, así como realizar los pagos correspondientes mediante el uso del sistema financiero.
79. En este sentido, y acorde con los criterios expuestos en materia de constitucionalidad, se advierte que la norma no está construida a partir de alguna categoría sospechosa de ahí que no se acredita la discriminación alegada, aunado a que sí cumple con un criterio de razonabilidad a la luz de los principios tutelados por la fiscalización; por lo que, contrario a lo que



afirma el recurrente, no se advierte la necesidad de correr el test de proporcionalidad que aduce la recurrente.

80. En cuanto al criterio que propone el recurrente que sirva para definir el monto máximo de pagos en efectivo, a partir de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, no resulta idóneo atendiendo a la finalidad de la norma.
81. Se reitera que la regulación controvertida busca conceder a los partidos un régimen de excepción que les permita operar, bajo ciertas circunstancias, el día de la jornada electoral, sin que ello implique que puedan dispersar recursos públicos que no puedan ser debidamente fiscalizados por la autoridad administrativa.
82. Así, la norma diseñada por la autoridad responsable no busca permitir que en los distritos que cuenten con casillas en zonas rurales, los partidos políticos puedan, en todos los casos, realizar pagos en efectivo a las personas ciudadanas que fungirán como sus representantes de casilla, sino permitir que, dentro de un parámetro razonable, puedan realizar dichas erogaciones.
83. Bajo este contexto, la medida que propone el recurrente no es idónea, en tanto que la norma no tiene como propósito establecer el número exacto de personas que en una determinada zona son titulares de una cuenta bancaria, sino permitir que los partidos políticos, dentro de un parámetro razonable, puedan realizar pagos en efectivo, cuando lo ordinario es que todas sus erogaciones se realicen a través del sistema financiero mexicano, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

c) Individualización de sanción respecto del pago en efectivo a representantes generales y de casilla

Tesis de la decisión

84. Son **infundados** los agravios por los que controvierte la sanción impuesta por exceder el límite máximo de pago en efectivo para representantes

generales y de casilla, lo anterior dado que la sanción es acorde con la metodología aplicable en el caso de la fiscalización de gastos de campaña de las coaliciones.

Agravios

85. La recurrente argumenta lo siguiente:

- La responsable violó el principio de legalidad, certeza y seguridad jurídica al individualizar la sanción determinada en el subapartado 2, porque indebidamente sancionó a Morena con el 64.82% del monto total de la sanción impuesta a la coalición; sin embargo, dada la naturaleza de la infracción, los elementos constitutivos de la supuesta infracción y el cuerpo normativo en el que se fundamenta el porcentaje con el que en todo caso debió sancionarlo era del 38.3%.
- La individualización de la sanción fue ilegal porque contrario a lo determinado por la responsable se debió sancionar a cada partido en el monto que cada uno rebasó de forma individual, porque precisamente el destinatario de la norma sobre la que se fundamentó la sanción son los partidos políticos de forma individual, no así las coaliciones.
- Lo anterior porque de hecho los representantes son reclutados y siglados por cada partido político en lo individual, siendo ellos obligados a tener militantes y simpatizantes con cuentas bancarias; de haberlo realizado así la autoridad, habría advertido que entonces la supuesta violación realizada por cada partido político hubiera sido significativamente menor a la impuesta.
- Se debió diferenciar por el pago realizado a cada representante de los partidos en lo individual porque ellos fueron los responsables de tener simpatizantes y militantes con cuentas bancarias para que se les pudiera pagar mediante transferencia bancaria.
- Si los representantes se encargaran, entre otras funciones, de verificar que los votos sean computados para su candidato y su partido, no necesariamente al partido del resto de los partidos integrantes de la coalición; ello porque cada voto a su favor únicamente implica mayores



prerrogativas que sería prorrateado en caso de que también se computara a favor un voto de otro integrante de la coalición.

Consideraciones de la responsable

86. En la resolución controvertida, la responsable determinó que se excedieron los límites permitidos por la norma para el pago en efectivo a los representantes generales y de casilla conforme con lo siguiente:

- Lo anterior ya que el mecanismo que fue utilizado por el sujeto obligado no es coincidente con los Lineamientos establecidos en el acuerdo INE/CG215/2019, donde se establece que los pagos deberán ser preponderantemente a través del sistema financiero mexicano, con la posibilidad excepcional de realizar pagos en efectivo en los términos del artículo 3, numeral 5 de los mismos.
- En su oportunidad el partido político señaló que se utilizaron mecanismos de dispersión a través del sistema financiero en las que se realizaron transferencias bancarias a nombre de los representantes distritales y del representante de finanzas de la coalición.
- La responsable realizó una búsqueda en el Sistema Integral de Fiscalización con la finalidad de verificar la existencia de pagos a representantes de casilla en la contabilidad de la coalición Juntos Haremos Historia en Puebla, encontrándose el reporte de las transferencias a los distritos de los recursos con los que se pagaron a los representantes de casillas.
- De lo anterior, se obtuvo que el hoy accionante erogó la cantidad de \$3,954,900.00 (tres millones novecientos cincuenta y cuatro mil pesos 00/100 M.N) la cual fue corroborada por la Dirección de Auditoría; sin embargo de dicha cantidad se determinó la existencia de un rebase al monto permitido de dispersión de recursos en efectivo por un monto de \$1,073,075.12 (un millón setenta y tres mil setenta y cinco pesos 12/100 M.N.) de acuerdo con el cálculo elaborado por dicha dirección, conforme con la siguiente tabla.

SUP-RAP-159/2022

Distrito local	Siglas	Monto total pagado	% casillas rurales	Monto máximo a pagar en efectivo	Monto pagado en efectivo	Rebase
1	Morena	39,600.00	70.38	27,871.78	39,600.00	11,728.22
	PT	13,650.00		9,607.32	13,650.00	4,042.68
	PVEM	30,750.00		21,642.86	30,750.00	9,107.14
2	Morena	41,250.00	68.73	28,350.00	41,250.00	12,900.00
	PT	11,550.00		7,938.00	11,550.00	3,612.00
	PVEM	31,800.00		21,855.27	31,800.00	9,944.73
3	Morena	42,300.00	82.53	34,911.99	42,300.00	7,388.01
	PT	13,200.00		10,894.52	13,200.00	2,305.48
	PVEM	21,600.00		17,827.40	21,600.00	3,772.60
4	Morena	42,750.00	83.86	35,850.00	42,750.00	6,900.00
	PT	23,700.00		19,874.74	23,700.00	3,825.26
	PVEM	23,250.00		19,497.37	23,250.00	3,752.63
5	Morena	40,650.00	89.01	36,182.97	40,650.00	4,467.03
	PT	37,350.00		33,245.60	37,350.00	4,104.40
	PVEM	33,750.00		30,041.21	33,750.00	3,708.79
6	Morena	37,200.00	69.37	25,806.64	37,200.00	11,393.36
	PT	29,850.00		20,707.75	29,850.00	9,142.25
	PVEM	31,800.00		22,060.52	31,800.00	9,739.48
7	Morena	42,300.00	21.48	9,085.56	42,300.00	33,214.44
	PT	42,300.00		9,085.56	42,300.00	33,214.44
	PVEM	24,600.00		5,283.80	24,600.00	19,316.20
8	Morena	37,200.00	23.74	8,831.65	37,200.00	28,368.35
	PT	36,000.00		8,546.76	36,000.00	27,453.24
	PVEM	28,800.00		6,837.41	28,800.00	21,962.59
9	Morena	24,750.00	0	0.00	24,750.00	24,750.00
	PT	23,400.00		0.00	23,400.00	23,400.00
	PVEM	12,150.00		0.00	12,150.00	12,150.00
10	Morena	21,600.00	0	0.00	21,600.00	21,600.00
	PT	27,900.00		0.00	27,900.00	27,900.00
	PVEM	11,850.00		0.00	11,850.00	11,850.00
11	Morena	40,200.00	1.82	733.58	40,200.00	39,466.42
	PT	36,750.00		670.62	36,750.00	36,079.38
	PVEM	22,050.00		402.37	22,050.00	21,647.63
12	Morena	36,150.00	46.3	16,736.11	36,150.00	19,413.89
	PT	1,950.00		902.78	1,950.00	1,047.22
	PVEM	18,000.00		8,333.33	18,000.00	9,666.67
13	Morena	39,600.00	49.26	19,508.82	39,600.00	20,091.18
	PT	3,000.00		1,477.94	3,000.00	1,522.06



Distrito local	Siglas	Monto total pagado	% casillas rurales	Monto máximo a pagar en efectivo	Monto pagado en efectivo	Rebase
	PVEM	19,200.00		9,458.82	19,200.00	9,741.18
14	Morena	37,650.00	73.38	27,628.06	37,650.00	10,021.94
	PT	21,000.00		15,410.07	21,000.00	5,589.93
	PVEM	21,300.00		15,630.22	21,300.00	5,669.78
15	Morena	27,000.00	62.16	16,783.78	27,000.00	10,216.22
	PT	23,100.00		14,359.46	23,100.00	8,740.54
	PVEM	20,400.00		12,681.08	20,400.00	7,718.92
16	Morena	22,500.00	0	0.00	22,500.00	22,500.00
	PT	30,600.00		0.00	30,600.00	30,600.00
	PVEM	15,900.00		0.00	15,900.00	15,900.00
17	Morena	16,200.00	0	0.00	16,200.00	16,200.00
	PT	32,250.00		0.00	32,250.00	32,250.00
	PVEM	9,900.00		0.00	9,900.00	9,900.00
18	Morena	18,450.00	0	0.00	18,450.00	18,450.00
	PT	24,400.00		0.00	24,400.00	24,400.00
	PVEM	15,900.00		0.00	15,900.00	15,900.00
19	Morena	7,200.00	0	0.00	7,200.00	7,200.00
	PT	22,650.00		0.00	22,650.00	22,650.00
	PVEM	18,000.00		0.00	18,000.00	18,000.00
20	Morena	13,200.00	10.07	1,329.50	13,200.00	11,870.50
	PT	28,050.00		2,825.18	28,050.00	25,224.82
	PVEM	13,350.00		1,344.60	13,350.00	12,005.40
21	Morena	20,400.00	41.39	8,443.71	20,400.00	11,956.29
	PT	2,850.00		1,179.64	2,850.00	1,670.36
	PVEM	3,750.00		1,552.15	3,750.00	2,197.85
22	Morena	24,900.00	68.53	17,063.82	24,900.00	7,836.18
	PT	4,200.00		2,878.24	4,200.00	1,321.76
	PVEM	12,750.00		8,737.50	12,750.00	4,012.50
23	Morena	18,900.00	83.94	15,864.55	18,900.00	3,035.45
	PT	13,050.00		10,954.09	13,050.00	2,095.91
	PVEM	22,650.00		19,012.27	22,650.00	3,637.73
24	Morena	23,850.00	46.84	11,171.38	23,850.00	12,678.62
	PT	16,350.00		7,658.36	16,350.00	8,691.64
	PVEM	24,900.00		11,663.20	24,900.00	13,236.80
25	Morena	28,200.00	22.63	6,381.02	28,200.00	21,818.98
	PT	16,950.00		3,835.40	16,950.00	13,114.60
	PVEM	33,750.00		7,636.86	33,750.00	26,113.14
26	Morena	42,900.00	64.69	27,750.00	42,900.00	15,150.00

SUP-RAP-159/2022

Distrito local	Siglas	Monto total pagado	% casillas rurales	Monto máximo a pagar en efectivo	Monto pagado en efectivo	Rebase
	PT	39,450.00		25,518.36	39,450.00	13,931.64
	PVEM	39,300.00		25,421.33	39,300.00	13,878.67
				850,774.88	1,923,850.00	1,073,075.12

- Así, toda vez que, los sujetos obligados no cumplieron con los mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano para el pago de representantes de casillas al exceder el monto máximo permitido de dinero en efectivo durante la jornada electoral del proceso local extraordinario 2019 en el Estado de Puebla; se estimó fundada la infracción.
- La falta se calificó de grave ordinaria en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió reportar la totalidad de los egresos realizados durante el periodo que se fiscaliza.
- Específicamente para la imposición de la sanción, la responsable determinó que la misma debía de ser de índole económica y equivalente al 100% sobre el monto involucrado \$1,073,075.12 (un millón setenta y tres mil setenta y cinco pesos 12/100 M.N.).
- Destacó que el CG del INE, mediante resolución INE/CG93/2019, determinó la procedencia del registro del convenio de coalición parcial denominada Juntos Haremos Historia en Puebla integrada por los partidos políticos nacionales del Trabajo, Verde Ecologista de México y Morena, para postular, entre otros, la candidatura a la Gubernatura para contender en el proceso electoral local extraordinario 2019, en el Estado de Puebla; estableciéndose en el Anexo del referido convenio, los montos de financiamiento que aportaría cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas.
- Atendiendo a dichos porcentajes, el CG del INE concluyó que debía imponerse a Morena en lo individual, lo correspondiente al 64.82% del monto total de la sanción, en términos del artículo 456, numeral 1, inciso



a), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$695,567.29 (seiscientos noventa y cinco mil quinientos sesenta y siete pesos 29/100 M.N).

Caso concreto

87. No le asiste razón al recurrente ya que ha sido criterio de esta Sala Superior que la forma en la que se individualizan sanciones en caso como el presente es conforme con la metodología aplicada por la autoridad responsable.
88. De conformidad con el artículo 85, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se prevé un catálogo de derechos en favor de los partidos políticos, entre los cuales se encuentra el de formar coaliciones con fines electorales.
89. Al respecto, la Sala Superior ha sostenido en forma reiterada que la coalición se constituye mediante la unión de dos o más partidos políticos, con el fin de postular a los mismos candidatos a los cargos de elección popular, y que el objetivo de esa unión se dirige de manera directa, concreta e inmediata, a participar conjuntamente en la contienda electoral, y una vez concluido el proceso electoral, ésta se disuelve, aunque sus obligaciones subsisten y recaen en los partidos políticos que la integraron.²³
90. Para la participación de las coaliciones en los comicios, se prevén ciertas modalidades, a efecto de posibilitar su objetivo electoral, entre las que destacan: el derecho a interponer los medios de impugnación legales, por quien ostente la representación del ente; así como el cumplimiento de algunas obligaciones, tales como la aprobación de la plataforma electoral,

²³ Tesis XXVII/2002, COALICIONES. SÓLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES. *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Tesis. Volumen 2. Tomo I, páginas 1014 a 1016

de acuerdo con la declaración de principios y el programa de gobierno de la coalición, o de uno de los partidos coaligados.

91. Sin que ello implique que los partidos políticos integrantes de una coalición queden inertes o en suspenso y dejen de ser sujetos de derechos y obligaciones durante el proceso electoral, ya que como institutos políticos continúan con las actividades que ordinariamente se les encomienda en la Constitución general y la ley.
92. Por lo que hace a las infracciones, se considera **responsable a la coalición**, con independencia de que la falta la cometa uno o varios de los partidos que la conforman, en tanto la infracción se refracta a cada uno de sus integrantes al no poder señalarse como responsable directo sólo a uno de ellos, ya que la conformación del ente jurídico colectivo admite esa forma de intervención conjunta y este hecho presupone un marco punitivo específico o particular por voluntad del legislador.
93. De ese modo, con independencia de la falta cometida y de su gravedad, así como de la responsabilidad que asume la coalición como persona jurídica, para efectos de la sanción que corresponda imponer, quienes afrontan tal consecuencia -la sanción- son todos los partidos que la integran, ya que a cada uno de los miembros de la coalición le es imputable la conducta irregular como presupuesto de la sanción, y no como forma de intervención punible referida expresamente a la participación individual de los partidos políticos coaligados.
94. Por ello, aun cuando los partidos políticos integrantes de alguna coalición pacten que se harán responsables, en su totalidad y de manera individual, por las conductas de sus militantes, precandidatos o sus candidatos y, en principio, ello pudiera considerarse como una máxima que rija su actuar, tal situación no podría considerarse como una excusa absoluta o circunstancia eximente, respecto de los otros institutos políticos, porque la violación al orden jurídico, por disposición de la ley, da lugar a las consecuencias que ésta prevé.



95. Lo anterior es así, porque el cumplimiento de la ley no puede quedar al arbitrio de las partes, lo que conlleva establecer que, si bien el convenio de coalición se funda en la libertad de las partes, y constituye su norma suprema, esa voluntad se encuentra condicionada a que se ejerza dentro de los límites establecidos por la legislación en materia electoral.
96. De esta forma, el principio general de Derecho en cuestión no opera frente a las disposiciones relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, así como de los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, federales y locales, específicamente y en lo que al caso interesa, las relativas al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, por parte de los sujetos obligados, como es una coalición, así como los institutos políticos que la integran.
97. Lo anterior, porque una de las finalidades de la coalición es que los diversos partidos políticos que la integren obtengan los beneficios generados por participar en forma conjunta en un proceso electoral. Por tanto, es apegado a Derecho el proceder de la responsable, al aplicar la sanción a cada partido político, de acuerdo con la participación que hayan tenido en la coalición.²⁴
98. Ello, atendiendo a que en las faltas cometidas por una coalición, la sanción debe ser ponderada de manera individual, en términos de lo dispuesto en el artículo 340, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.
99. En ese sentido, ha sido criterio de esta Sala Superior que las violaciones cometidas por una coalición, necesariamente y por ficción de la ley, son atribuibles a ésta, en los casos en que la falta la cometa uno o varios de los institutos políticos que la conforman, en tanto la infracción se atribuye a cada uno de sus integrantes, puesto que no puede señalarse como responsable directo sólo a uno de ellos, en razón de que la conformación

²⁴ Es aplicable mutatis mutandi la tesis CXVI/2001, SANCIÓN A UNA COALICIÓN POLÍTICA DESINTEGRADA. DEBE SER IMPUESTA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA CONFORMARON, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 141

del ente jurídico colectivo admite esa forma de intervención conjunta y, este hecho presupone un marco punitivo específico o particular, por voluntad del legislador.²⁵

100. De ahí que, con independencia de la falta cometida y de su gravedad, así como de la responsabilidad que asume la coalición como persona jurídica, para efectos de la sanción que corresponda imponer, por una ficción de la ley, quienes afrontan tal consecuencia son todos los partidos que la integran.
101. Así al resultar **ineficaces** e **infundados** los agravios del recurrente, lo procedente es confirmar la resolución controvertida.

IX. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

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 la ausencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

²⁵ Tal y como se determinó al resolver los expedientes SUP-RAP-166/2013, SUP-RAP-226/2017 y SUP-RAP-269/2018.