



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
TOLUCA

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: ST-RAP-50/2024

PARTE APELANTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRATURA PONENTE:
MARCELA ELENA FERNÁNDEZ
DOMÍNGUEZ

SECRETARIADO: MARCO VINICIO
ORTIZ ALANIS, JAVIER JIMENÉZ
CORZO Y JOSÉ ALEXSANDRO
GONZÁLEZ CHÁVEZ

COLABORARON: BLANCA ESTELA
MENDOZA ROSALES, FABIOLA
CARDONA RANGEL Y SHARON
ANDREA AGUILAR GONZÁLEZ

Toluca de Lerdo, Estado de México a dos de agosto de dos mil veinticuatro.

V I S T O S, para resolver los autos del recurso de apelación interpuesto por MORENA a fin de impugnar la resolución **INE/CG838/2024**, que declaró fundado el procedimiento en materia de fiscalización **INE/Q-COF-UTF/91/2024**, instaurando en contra del mencionado partido político y su aspirante y/o precandidato a Diputado Federal por el Distrito Electoral 06 en Michoacán, correspondiente al proceso electoral concurrente ordinario 2023-2024; y,

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos del escrito de demanda y demás constancias que integran el expediente, así como de los hechos notorios vinculados con la materia del presente asunto, se desprende lo siguiente:

1. Sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El veinte de julio de dos mil veintitrés, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG429/2023**, por el cual se determinaron los lineamientos para

la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo de la ciudadanía y precampaña correspondientes a los procesos electorales federales y locales concurrentes 2023-2024, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar.

2. Sesión ordinaria. El veinticinco de agosto del dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG502/2023**, referente a los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondiente a los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, precampañas y campañas de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.

3. Queja. El veintisiete de enero del dos mil veinticuatro, la Junta Ejecutiva Distrital 06 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Michoacán, recibió en Oficialía de Partes escrito de queja del representante del Partido de la Revolución Democrática en contra del MORENA y su aspirante y/o precandidato a Diputado Federal por el Distrito 06 en esa Entidad Federativa, denunciando la presunta colocación de espectaculares que no incluían el registro ID-INE; omisión de reportar gastos y la donación de una lona con propaganda electoral en apoyo a la referida precandidatura, la realización de diversos eventos en distintos municipios de ese distrito electoral y la omisión de registrar los mismos en el módulo correspondiente.

4. Notificación. El ocho de febrero del año en curso, la Junta Ejecutiva Distrital 06 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Michoacán mediante oficio **INE/UTF/DRN/4545/2024**, notificó el inicio del procedimiento y emplazó al MORENA.

5. Resolución del Consejo General -Acto impugnado- (INE/CG838/2024). El veintisiete de junio de dos mil veinticuatro, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre otras cuestiones, declaró fundado el procedimiento en materia de fiscalización **INE/Q-COF-UTF/91/2024**, promovido en contra de MORENA y Alejandro Correa Gómez, en su carácter de aspirante y/o precandidato a Diputado Federal por el

Distrito Electoral 06 en Michoacán, correspondiente al proceso electoral concurrente ordinario 2023-2024.

6. Notificación de la resolución. El veintinueve de junio siguiente, se notificó de manera electrónica a MORENA la determinación descrita en el apartado que antecede.

II. Recurso de apelación federal (SUP-RAP-250/2024)

1. Presentación de la demanda. Inconforme con la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el primero de julio del año en curso, la parte actora presentó escrito de demanda de recurso de apelación ante esa autoridad administrativa, dirigido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. Formación de expediente. Medio de impugnación que se remitió a la Sala Superior y se registró como recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica **SUP-RAP-250/2024**.

3. Acuerdo de Sala. El catorce de julio del año en curso, Sala Superior mediante Acuerdo plenario determinó que Sala Regional Toluca era la competente para conocer y resolver la controversia, toda vez que se relacionaba con una diputación de mayoría relativa en Michoacán, competencia de este órgano jurisdiccional, por lo que, en su oportunidad remitió las constancias respectivas.

III. Recurso de apelación (ST-RAP-50/2024)

a. Recepción y turno a Ponencia. Por acuerdo de diecisiete de julio del año en curso, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Toluca las constancias correspondientes al presente medio de impugnación, y en la propia fecha, mediante proveído de Presidencia se ordenó integrar el expediente **ST-RAP-50/2024**, así como turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez.

b. Radicación y recepción de documentación. El diecinueve de julio del año en curso, la Magistrada Instructora acordó: *i)* radicar el recurso de apelación en la Ponencia a su cargo; *ii)* tener por recibidas las constancias correspondientes al medio de impugnación.

c. Admisión. El veintidós de julio del año en curso, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda del recurso de apelación.

d. Cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistratura Instructora declaró cerrada la instrucción; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto con el fin de controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que declaró fundado un procedimiento en materia de fiscalización incoado en contra de MORENA y su aspirante y/o precandidato a Diputado Federal por el Distrito Electoral 06, en el Estado de Michoacán, entidad federativa que pertenecen a la Circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción y acto sobre el cual es competente para conocer.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II; 164; 165; 166, fracción III, inciso g), 173, párrafo primero; 174; 176; 180, párrafo primero, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafos 1 y 2, inciso b), 4, 6, 40, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como, del punto primero del Acuerdo General 1/2017, por el que la Sala Superior de este Tribunal, ordenó la **“DELEGACIÓN DE ASUNTOS DE SU COMPETENCIA PARA SU**



RESOLUCIÓN, A LAS SALAS REGIONALES”, y además en los términos del Acuerdo de Sala emitido por Sala Superior en el recurso de apelación **SUP-RAP-250/2024**, donde determinó que esta Sala Regional es competente para conocer y resolver de la impugnación presentada por el partido recurrente.

SEGUNDO. Designación del Secretario de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrado. Teniendo como criterio orientador lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 104/2010, de rubro **“SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO. EL CAMBIO DE TITULAR DEL ÓRGANO QUE LA DICTARÁ DEBE NOTIFICARSE A LAS PARTES, PUES DE LO CONTRARIO SE ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN PROCESAL QUE AMERITA REPONER EL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE QUE SE HAGA VALER EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO DE REVISIÓN EL ARGUMENTO REFERENTE AL IMPEDIMENTO DEL JUEZ A QUO PARA CONOCER DEL ASUNTO”**¹, se hace del conocimiento de las partes la designación del Secretario de Estudio y Cuenta de esta Sala Regional, Fabián Trinidad Jiménez, en funciones de Magistrado del Pleno de esta autoridad federal.

TERCERO. Existencia del acto reclamado. En el recurso que se resuelve, se controvierte la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los cuales fueron aprobados, en lo general en sesión ordinaria, por **unanimidad de votos** de las **Consejerías Electorales**, de ahí que resulte válido concluir que las determinaciones cuestionadas existen y surten efectos jurídicos, en tanto que en esta instancia federal no se resuelva lo contrario.

CUARTO. Requisitos de procedibilidad. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 42, y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se expone.

¹ Emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 119/2010, correspondiente a la Novena Época, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Julio de 2010, página 312.

1. Forma. En la demanda consta el nombre y la firma autógrafa del representante del partido recurrente, así como la identificación del acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que le causa.

2. Oportunidad. La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en atención a que la determinación impugnada fue emitida el veintisiete de junio de dos mil veinticuatro, fue notificada al partido recurrente hasta el **veintinueve de junio siguiente**, de ahí que, si el escrito de apelación se presentó el **uno de julio siguiente**, es inconcusa su oportunidad.

Lo anterior, toda vez que los todos los días deben de computarse como hábiles, ya que la materia de impugnación se encuentra relacionada con un proceso electoral en curso, en términos del artículo 7, numeral 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación y personería. Este requisito se colma, en virtud de que el recurso se interpuso por un partido político, a través de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que le es reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley adjetiva electoral.

4. Interés jurídico. El presupuesto procesal en estudio se encuentra colmado, ya que quien impugna es el sancionado en un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, de lo que resulta su interés para exponer su inconformidad a fin de que se revoque el acto combatido.

5. Definitividad y firmeza. Este requisito se colma, porque el recurso de apelación es el medio de impugnación procedente para inconformarse de las sanciones impuestas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

QUINTO. Consideraciones torales. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral señaló que la controversia del asunto radicó en determinar si el partido político actor, así como una persona ciudadana, presunto aspirante y/o precandidato a Diputado Federal por ese partido político, incurrieron en la presunta omisión de reportar gastos, así como reportar la donación de una lona con propaganda electoral en apoyo a su precandidatura y la realización de diversos eventos en distintos municipios del Distrito Electoral 06, en el Estado de Michoacán.

Que a decir de la parte actora en la queja primigenia beneficiaron la precandidatura de la persona señalada y consideró constituyen infracciones a la normatividad electoral, en el marco del Proceso Electoral Concurrente Ordinario 2023-2024.

Cuestiones previas

Previamente, la autoridad responsable analizó los argumentos manifestados por la persona ciudadana denunciada en contestación al emplazamiento, donde hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, numeral 1, fracción III del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, debido a que, a su consideración, se omitió cumplir con la narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja, así como la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que enlazadas entre sí, hicieran verosímil los hechos denunciados.

Con relación a ello, la responsable consideró que del estudio de los hechos transcritos y medios de prueba aportados por el quejoso, en la especie no se actualizaban las causales de improcedencia invocadas por el incoado.

Al estudiar las conductas denunciadas, la responsable señaló el marco conceptual y normativo contenido de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Reglamento de Fiscalización, en las que se establece que los partidos

políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral los informes de precampaña correspondientes al periodo sujeto a revisión, en los que reporten el origen y monto de los ingresos que por cualquier modalidad de financiamiento reciban; así como el destino y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Por otra parte, la responsable señaló que la prohibición de realizar aportaciones en favor de partidos políticos provenientes de entes prohibidos, existe con la finalidad de evitar que los partidos políticos, como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a intereses privados alejados del bienestar general, como son los intereses particulares de personas morales.

En ese sentido, la responsable indicó que el partido político tenía la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de algún ente prohibido por la normativa electoral.

Origen del procedimiento

La autoridad responsable recibió la queja del Partido de la Revolución Democrática denunciando a MORENA y a una persona ciudadana presunto aspirante y/o precandidato a Diputado Federal por ese partido político, **por la presunta colocación de espectaculares que no incluyeron en el registro ID-NE, la omisión de reportar gastos, la omisión de reportar la donación de una lona con propaganda electoral en apoyo a su precandidatura**, la realización de diversos eventos en distintos municipios del Distrito Electoral 06, en el Estado de Michoacán, promoviendo su candidatura y la omisión de registrar los mismos en el módulo correspondiente.



Posteriormente, la autoridad responsable realizó la valoración de las pruebas, a fin de verificar si se acreditaban los extremos de los supuestos que conformaron el fondo del asunto.

Bajo esas premisas, la autoridad responsable consideró analizar los planteamientos de la parte actora en la queja primigenia en el orden siguiente:

A. Omisión de informar la realización de diversos eventos realizados en distintos municipios del Distrito Electoral 06 de Ciudad Hidalgo.

B. Omisión de reportar ingresos o gastos y falta de registro de ID.

C. Determinación del monto que representa el beneficio generado a la precampaña.

D. Determinación de la responsabilidad de los sujetos incoados.

E. Individualización y determinación de la sanción.

En lo que en el caso nos interesa y es materia de controversia, la responsable efectuó el estudio siguiente.

La responsable puntualizó que la parte quejosa denunció la donación de una lona materia de ese apartado; sin embargo, no aportó elementos o indicios que permitieran a esa autoridad instructora suponer que se trataba de una aportación. Por tanto, la autoridad fiscalizadora se enfocó a investigar la posible infracción de ingresos o gastos reportados por el concepto denunciado por la parte quejosa.

En ese sentido, la autoridad responsable solicitó a la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral realizar inspección ocular respecto de la existencia de la propaganda mencionada.

Mediante el acta circunstanciada respectiva, la responsable mencionó que la Vocalía del Secretariado de la Junta Distrital Ejecutiva 06 del Instituto

Nacional Electoral en el Estado de Michoacán **hizo constar la existencia de la lona denunciada; también las medidas que correspondían a doce por ocho metros con las características de la publicidad denunciada; así como que la encontró colocada en la estructura de unas gradas de la plaza de toros “La Favorita” de Huandacareo, Michoacán.**

Al respecto, la responsable señaló que **de conformidad con el artículo 207, numeral 1, inciso b), y numeral 8, del Reglamento de Fiscalización, la propaganda denunciada cumplió con las características y dimensión para ser considerada un espectacular.**

En tal virtud, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral requirió a la Dirección de Auditoría le indicara si dentro del Sistema Integral de Fiscalización se encontraba registrado el ingreso o gasto relacionado a la lona en forma de espectacular materia del análisis. En respuesta, le indicó que **no se encontró registro alguno.**

Por tanto, la responsable analizó los elementos objetivos y subjetivos del contenido del espectacular mencionado, a fin de determinar si cumplía con los requisitos normativos y jurisprudenciales para ser considerado como propaganda electoral.

En el caso concreto, la autoridad responsable determinó del análisis al cúmulo de hallazgos y su concatenación, que le fue posible determinar que la lona denunciada por la parte quejosa, en forma de espectacular colocada en Huandacareo, Michoacán **debió ser considerada propaganda de precampaña en beneficio de la precandidatura de la persona ciudadana, aspirante a candidato a la Diputación Federal del Distrito 06, por parte de MORENA.**

Asimismo, la responsable advirtió que la persona ciudadana denunciada, en su respuesta al emplazamiento formulado por la Unidad Técnica de Fiscalización, negó haber realizado la contratación de la propaganda denunciada y que presentó escrito de deslinde con fecha dieciséis de febrero de dos mil veinticuatro. Puntualizó que realizó el análisis



del escrito de deslinde antes referido, y determinó que no cumplió con los elementos establecidos en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, por tanto, que no fue posible deslindar al sujeto obligado de las irregularidades detectadas y con lo señalado en la jurisprudencia **17/2010** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **“RESPONSALIBIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”**.

Por lo anterior, la autoridad responsable tuvo por acreditada la omisión de reportar gastos por concepto de un espectáculo ubicado en la Plaza de Toros *"La Favorita de Huandacareo"* en beneficio de la precampaña de la persona ciudadana denunciada, aspirante a la candidatura del partido MORENA a la Diputación Federal del Distrito 06 en el Estado de Michoacán.

Por lo tanto, declaró **fundado** el procedimiento administrativo sancionador de mérito.

Al tener por acreditados los gastos que beneficiaron la precampaña de la persona ciudadana denunciada, entonces precandidato y/o aspirante a Diputado Federal por el Distrito 06 de Hidalgo, Michoacán, postulado por MORENA, **refirió que cuando se encuentren gastos no reportados por los sujetos obligados, de acuerdo con el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, se valuarían aquellos bienes y servicios no reportados con base en el "valor más alto" previsto en la "matriz de precios" previamente elaborada.**

Argumentó que de optar por el *"valor más bajo"* o el valor o costo promedio de los precios contenidos en la matriz, para efectos de determinar el valor de un bien o servicio no reportado por el sujeto, no se lograría un efecto disuasivo porque esa cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido por el infractor con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria.

La responsable indicó que respecto a la conducta sujeta a análisis, la respuesta del partido político no fue idónea para atender las observaciones realizadas, debido a que no advirtió conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas. Por tanto, consideró que no procedió eximir al sujeto obligado de su responsabilidad ante la conducta observada, debido a que no acreditó ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales hubiere demostrado fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

Ante ello, fue que el órgano fiscalizador determinó que era imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito a MORENA, toda vez que no presentó acciones contundentes para deslindarse de la conducta de la que fue originalmente responsable.

Sanción por la que, en esta instancia, MORENA acude a controvertir la resolución impugnada.

SEXTO. Medios de convicción. Las pruebas ofrecidas por el partido político apelante consistieron, en términos generales, en documentales, la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto.

Respecto de tales elementos de convicción, esta Sala Regional precisa que, en términos de lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a las documentales públicas que obran en autos se les reconoce valor de convicción pleno.

Asimismo, conforme a lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, incisos b), d) y e), así como 16, párrafo 3, de la ley procesal electoral, a las documentales privadas, la instrumental de actuaciones y las presuncionales se les reconoce valor probatorio indiciario y sólo harán prueba plena cuando, a juicio de esta autoridad federal, del análisis de los demás elementos que obren en los expedientes, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí,

generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados o con los hechos con los que se relacionan tales elementos de convicción.

SÉPTIMO. Agravios y metodología de estudio

Del análisis integral del escrito que dio origen al presente medio de impugnación se observa que el partido político apelante expone los siguientes agravios, a fin de controvertir los resolutivos **TERCERO** y **CUARTO** de la resolución impugnada.

1. Violación a los principios de legalidad, certeza, objetividad, exhaustividad, congruencia, tipicidad y taxatividad, por la indebida valoración de los hechos y las circunstancias

Esto en razón porque a consideración de la parte actora, la autoridad fiscalizadora fundamentó indebidamente la existencia de un supuesto espectacular, porque esa lona observada en el escrito de queja no configura ningún requisito para ser considerado espectacular, porque estima que esa lona o propaganda no supone ser un anuncio panorámico colocado en una estructura de publicidad exterior o en un soporte plano sobre el que se fijan anuncios y en una estructura metálica con un área igual o superior a doce metros cuadrados, por lo que estima que no resultan aplicables las reglas previstas en el artículo 207 del Reglamento de Fiscalización y el Acuerdo **INE/CG615/2027**. Por lo que el lugar donde fue colocada la lona, no puede ser considerado como una estructura de publicidad exterior, sino como una edificación.

2. Violación a los principios de legalidad, certeza, por la indebida valoración de los hechos y las circunstancias que fue objeto del resolutive cuarto

La parte actora manifiesta que se le dejó en estado de indefensión al no permitirle combatir frontalmente las razones anteriores, toda vez que en la resolución impugnada no se incluyó el contenido y desarrollo de los oficios **INE/UTF/DA/1645/2024** e **INE/UTF/DA/2380/2024**, con los que presuntamente se determinaron los costos involucrados por parte de la

Dirección de Auditoría. Asimismo, refiere que se omitió desarrollar lo previsto en el artículo 27 de Reglamento de Fiscalización.

De ahí que estima que al considerarse una lona como espectacular, necesariamente **deviene en la fijación de un costo mucho mayor en la matriz de precios**, lo cual en consecuencia implica un monto involucrado mayor, y a su vez una sanción que no se encuentra ajustada a Derecho.

3. Violación a los principios de legalidad, certeza, tipicidad y taxatividad de que fue objeto el Considerando CUARTO apartado B, C, D y E

Toda vez que la parte actora estima que la autoridad responsable incurrió en incongruencia, inconsistencia y desproporcionalidad en el acto que emitió, y que en consecuencia afectó el deber de motivar la resolución, así también al principio de exhaustividad al considerar que dejó de estudiar injustificadamente los planteamientos expuestos por el partido político actor.

Finalmente, la parte actora solicita se declare la revocación a la resolución impugnada, toda vez que a su consideración no se materializó la conducta que indebidamente la autoridad responsable le imputó; y que en caso de que se considere que sean hechos atribuibles al partido político actor, sea modificada la sanción impuesta a ese instituto político, a una sanción más justa, razonable, proporcional y equitativa.

En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que, esta Sala Regional analizará, los motivos de inconformidad en el orden que fueron planteados.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por Sala Superior, lo cual dio origen a la jurisprudencia identificada con la clave

4/2000, cuyo rubro es el siguiente: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”².

OCTAVO. Estudio de fondo. Del escrito de demanda se advierte que la *pretensión* del partido apelante consiste en que se revoquen las conclusiones impugnadas y, en consecuencia, se dejen sin efecto las respectivas sanciones.

La *causa de pedir* la hace descansar en que, a su juicio, la autoridad responsable no fundó ni motivó de forma debida la resolución impugnada, además de faltar al principio de exhaustividad y congruencia.

Por ende, la *litis* del presente asunto consiste en determinar si asiste razón al partido político apelante o si por el contrario los actos impugnados se ajustan al orden jurídico.

Tema 1. Violación a los principios de legalidad, certeza, objetividad, exhaustividad, congruencia, tipicidad y taxatividad, por la indebida valoración de los hechos y las circunstancias

Planteamientos

Esto en razón a que a consideración de la parte actora la autoridad fiscalizadora fundó y motivó indebidamente la existencia de un supuesto espectacular, porque esa lona observada en el escrito de queja no configura ningún requisito para ser considerado espectacular, porque estima que esa lona o propaganda no supone ser un anuncio panorámico colocado en una estructura de publicidad exterior o en un soporte plano sobre el que se fijan anuncios y en una estructura metálica con un área igual o superior a doce metros cuadrados.

² Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6; así como en <https://www.te.gob.mx/iuse/>.

Por lo que estima que no resultan aplicables las reglas previstas en el artículo 207 del Reglamento de Fiscalización y el Acuerdo **INE/CG615/2017**. Por lo que considera que **donde fue colocada la lona no puede estimarse como una estructura de publicidad exterior**, sino como una edificación.

Marco normativo

Los artículos 442 y 447 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en esa Ley, entre otros, los ciudadanos o cualquier persona física o moral.

Entre las infracciones que se advierten, se encuentra *“la negativa a entregar la información requerida por el Instituto o los Organismos Públicos Locales, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular”*.

También, se debe tener presente que en el artículo 207, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral se dispone lo siguiente:

Artículo 207. Requisitos para la contratación de anuncios espectaculares

1. Los partidos, coaliciones y candidatos independientes, solo podrán contratar publicidad considerada como anuncios espectaculares, panorámicos o carteleros para sus campañas electorales, ajustándose a las disposiciones siguientes:

a) Se entenderán como espectaculares, los anuncios panorámicos colocados en estructura de publicidad exterior, consistente en un soporte plano sobre el que se fijan anuncios que contengan la imagen, el nombre de aspirantes, precandidatos, candidatos o candidatos independientes; emblemas, lemas, frases o plataformas electorales que identifiquen a un partido o coalición o a cualquiera de sus precandidatos o candidatos así como aspirantes y candidatos independientes, cuando hagan alusión a favor o en contra cualquier tipo de campaña o candidato, que fueron o debieron ser contratados y pagados, invariablemente por el partido o coalición.



b) Se entiende por anuncios espectaculares panorámicos o carteleras, toda propaganda asentada sobre una estructura metálica con un área igual o superior a doce metros cuadrados, que se contrate y difunda en la vía pública; así como la que se coloque en cualquier espacio físico en lugares donde se celebren eventos públicos, de espectáculos o deportivos, así sea solamente durante la celebración de éstos y cualquier otro medio similar.

c) Durante las actividades de operación ordinaria, obtención de apoyo ciudadano, precampaña y de campaña, cada partido y coalición, adicionalmente a lo establecido en los artículos 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III y 62 de la Ley de Partidos; deberá entregar a la Unidad Técnica, un informe pormenorizado de toda contratación hecha con las empresas propietarias o concesionarias, dedicadas a la renta de espacios y colocación de anuncios espectaculares en la vía pública; así como con las empresas dedicadas a la producción, diseño y manufactura de toda publicidad que se utilice para dichos anuncios. Los informes deberán anexar copia del contrato respectivo y las facturas originales correspondientes, con la información siguiente:

I. Nombre de la empresa.

II. Condiciones y tipo de servicio.

III. Ubicación (dirección completa) y características de la publicidad.

IV. Precio total y unitario.

V. Duración de la publicidad y del contrato.

VI. Condiciones de pago.

VII. Fotografías.

VIII. Número asignado en el Registro Nacional de Proveedores, en términos de lo dispuesto en el artículo 358, numeral 1 del presente Reglamento.

IX. Identificador único del anuncio espectacular proporcionado por la Unidad Técnica al proveedor, a través del Registro Nacional de Proveedores.

d) Se deberá incluir como parte del anuncio espectacular el identificador único a que se refiere la fracción IX del inciso anterior y reunir las características que de conformidad se señalen en los lineamientos que al efecto apruebe la Comisión, mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

De la referida disposición reglamentaria se advierten los requisitos para la contratación de espectaculares, la cual debe realizarse a través de los partidos políticos coaliciones y candidatos independientes, quienes son

los únicos que pueden contratar publicidad considerada como anuncios espectaculares, panorámicos o carteleras para sus campañas electorales.

Asimismo, se desprende en su inciso *b*), que puede considerarse como anuncio espectacular o cartelera, toda propaganda asentada sobre una estructura metálica con un área igual o superior a **doce metros cuadrados**, que se contrate y difunda en la vía pública; **así como la que se coloque en cualquier espacio físico en lugares donde se celebren eventos públicos, de espectáculos o deportivos**, así sea solamente durante la celebración de éstos y cualquier otro medio similar.

Análisis del caso

De la lectura de la resolución impugnada, se advierte que, contrario a lo afirmado por la recurrente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sí justificó las razones por las cuales consideró actualizada la infracción prevista por el artículo 447, párrafo 1, incisos a) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 207 del Reglamento de Fiscalización³ y de los Lineamientos para dar cumplimiento a las especificaciones del identificador único que deben contener los anuncios espectaculares.

La autoridad responsable en este apartado señaló que la infracción **se materializó al acreditarse** la irregularidad consistente en la colocación de **una lona en forma de espectacular sobre una estructura en la plaza de toros “La Favorita”, en el municipio de Huandacareo, Michoacán, en beneficio de la precandidatura de la persona ciudadana, presunto aspirante a candidato a la Diputación Federal del Distrito 06, por parte de MORENA.**

Cuestión que corroboró con el acta circunstanciada **INE/OE/JDE06/MICH/CIRC/001/2024**, de doce de febrero de dos mil veinticuatro, levantada por la Vocalía del Secretariado de la Junta Distrital Ejecutiva 06

³ La falta de inclusión en el espectacular del identificador único, así como la generación de las hojas membretadas en formatos distintos a los señalados en el presente artículo, será considerada una falta.

del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Michoacán, en la que se corroboró las dimensiones de la propaganda denunciada por el referido personal el cual se encuentra investido de fe pública.

Por lo que, una vez analizado el material objeto de denuncia, en términos del artículo 207, numeral 1, inciso b) y numeral 8 del Reglamento de Fiscalización, que establece que se entiende por anuncios espectaculares toda propaganda -incluyendo las lonas o mantas- asentada sobre una estructura metálica con un área igual o superior a los doce metros cuadrados, que se contrate y difunda en la vía pública; así como la que se coloque en cualquier espacio físico en lugares donde se celebren eventos públicos, de espectáculos o deportivos, así sea solamente durante la celebración de éstos y cualquier otro medio similar.

Por lo tanto, la responsable consideró que la propaganda denunciada cumplía con las características y dimensión para ser considerada un espectacular, así como por el lugar donde se ofrecen espectáculos públicos en que fue colocada.

En veredicto de la responsable, esto impidió el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral, quien consideró que la propaganda denunciada constituyó publicidad difundida por el denunciado y, en ese sentido, tenía la obligación de verificar que contaran con las características requeridas por la propia normativa electoral.

Por lo que requirió a la Dirección de Auditoría, para que efectuara una revisión en el Sistema Integral de Fiscalización a fin de dilucidar si esa propaganda se había registrado o ingresado para ser analizada en su momento. Respecto de lo cual, esa autoridad informó que no se encontraba registro alguno.

Una vez obtenida esa información, la autoridad administrativa electoral procedió al análisis de la lona denunciada y procedió a determinar si cumplía con los requisitos normativos y jurisprudenciales para ser

considerado como propaganda electoral, lo que aconteció en la especie, ya que se acreditaron los elementos objetivo y subjetivo.

Al tener reunidos los elementos para considerar el materia denunciado como propaganda electoral, la responsable determinó que se cumplieran los extremos prescritos en la tesis **LXIII/2015**, emitida por la Sala Superior, de rubro: "**GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU CONFIGURACIÓN**".

Ello, ya que del material probatorio obtenido y su adminiculación, se desprende que la colocación de la lona en forma de espectacular denunciado fue visible durante el transcurso del periodo de precampaña del proceso electoral federal concurrente 2023-2024, en el Estado de Michoacán, lo que benefició a la precandidatura del ciudadano Alejandro Correa Gómez a la diputación federal del Distrito 06, por el partido MORENA.

En consecuencia, la autoridad responsable estimó que el denunciado desatendió las obligaciones previstas en la normativa en materia electoral, específicamente, en lo referente a la colocación de anuncios espectaculares contenidas en los Lineamientos, el Reglamento de Fiscalización y la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (gastos no reportados).

Con lo cual se desprende que contrario a lo señalado por la parte actora, la infracción se acreditó ante la falta de reporte de la propaganda denunciada, lo que se considera como gasto no reportado, lo cual constituyó una actitud negligente al desatender y tomar con ligereza sus obligaciones en materia de fiscalización, particularmente, registrar la propaganda denunciada en el Sistema Integral de Fiscalización como un beneficio a la precandidatura señalada, con independencia de la denominación que se le otorgara al material denunciado (espectacular, lona o manta).

Puesto que, lo que realmente consideró la responsable como la falta es que se vulneró el bien jurídico tutelado en las normas transgredidas,

consistente en permitir que la autoridad electoral lleve a cabo a una fiscalización eficiente y oportuna de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos en el marco de un proceso electoral, con el fin de garantizar elecciones equitativas y en estricto apego al marco legal aplicable.

Por estas razones se estima que **no le asiste la razón** a la recurrente cuando sostiene que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no expresó las razones que justifiquen el modo, al momento de tener por acreditada la vulneración a la normativa electoral aplicable, con los artículos que la responsable estimó como aplicables para fundar y motivar la infracción.

Máxime que el partido político recurrente sostiene una premisa inexacta, cuando señala que esa lona o propaganda no supone ser un anuncio panorámico colocado en una estructura de publicidad exterior o en un soporte plano sobre el que se fijan anuncios y en una estructura metálica con un área igual o superior a doce metros cuadrados, sino como una edificación.

Esto, porque la autoridad administrativa federal tuvo por acreditado la difusión de la propaganda como anuncio espectacular al advertir que la lona tenía una medida mayor a los doce metros cuadrados y que ésta se encontraba colocada **en un espacio físico donde se celebraran eventos públicos, de espectáculos y deportivos**, ya que fue en la plaza de toros "*La Favorita*" de Huandacareo, Michoacán.

Consideraciones que no son combatidas por la parte actora en el presente recurso de manera directa, a fin de que esta Sala Regional pudiera advertir alguna ilegalidad en ese sentido.

Es por estas razones se estima que no le asiste la razón a la parte recurrente.

2. Violación a los principios de legalidad, certeza, por la indebida valoración de los hechos y las circunstancias que fue objeto del resolutivo cuarto

La parte actora manifiesta que se le dejó en estado de indefensión al no permitirle combatir frontalmente los montos tomados en cuenta para determinar la sanción conforme a la matriz de precios, toda vez que argumenta que en la resolución impugnada no se incluyó el contenido y desarrollo de los oficios **INE/UTF/DA/1645/2024** e **INE/UTF/DA/2380/2024**, con los que presuntamente se determinaron los costos involucrados por parte de la Dirección de Auditoría. Asimismo, refiere que se omitió desarrollar lo previsto en el artículo 27 de Reglamento de Fiscalización.

De ahí que estima que al considerarse una lona como espectacular, necesariamente **deviene en la fijación de un costo mucho mayor en la matriz de precios**, lo cual en consecuencia implica un monto involucrado mayor, y a su vez una sanción que no se encuentra ajustada a Derecho.

Marco normativo

Para el caso de gastos no reportados, es el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización el que establece el procedimiento a seguir para determinar el costo de los servicios o propaganda correspondiente.

Así, se establecen las reglas para la elaboración de una matriz de precios, y a partir de ella, se prevé que para la valuación de los **gastos no reportados**, **la Unidad Técnica de Fiscalización deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios**, correspondiente al gasto específico no reportado, como se desprende a continuación.

Artículo 27.

Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados

4. Si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por



los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente:

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

2. Con base en los valores descritos en el numeral anterior, así como con la información recabada durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica **deberá elaborar una matriz de precios**, con información homogénea y comparable, para lo cual deberá tomarse en cuenta aquella relativa al municipio, Distrito o entidad federativa de que se trate y, en caso de no existir información suficiente en la entidad federativa involucrada, se podrá considerar aquella de entidades federativas que se cuenten con un Ingreso Per Cápita semejante, de conformidad a la última información publicada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

3. Únicamente para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica **deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado.**

4. **Una vez determinado el valor de los gastos no reportados se procederá a su acumulación, según se corresponda, a los gastos para la obtención del apoyo ciudadano**, de las precampañas o campañas beneficiadas.

[El resaltado es propio]

De lo anterior, se obtiene que ante la falta de reporte de determinado gasto que ha sido detectado, la Unidad Técnica de Fiscalización para determinar el valor a asignársele, debe identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio, evaluar la información relevante relacionada con estos y así determinar el valor razonable y a partir de esto elaborar una matriz de precios con información homogénea y comparable.

Realizadas esas acciones, la Unidad Técnica de Fiscalización para la asignación del valor de los gastos no reportados **debe utilizar el valor más alto de la matriz de precios correspondiente al gasto específico no reportado**, el cual se acumulará a los gastos, en este caso para la obtención la candidatura respectiva.

Caso concreto

Acorde a lo anterior, devienen **fundados** los argumentos del partido recurrente, ya que la responsable no expuso razones lógico-jurídicos para determinar el costo conforme a valores homogéneos y comparables del bien no reportado.

Lo anterior, en atención a que la construcción de esos valores, como se refirió anteriormente, se realiza con base en una matriz de precios que tiene sustento normativo en el propio artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, cuestión que, fue enunciada por la responsable; sin embargo, no fue tomada en cuenta al momento de resolver, como se desprende a continuación.

Al momento de resolver, la responsable, en primer término, para determinar el monto que representaba el beneficio generado a la precampaña del denunciado, hizo alusión a lo establecido en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, en el que se prevé el mecanismo de determinación de valuación de bienes y servicios mediante el procedimiento de "*valor razonable*" en cual se define a partir de: i) el tipo de bien o servicio recibido, ii) las condiciones de uso o beneficio, iii) los atributos comparativos, iv) la disposición geográfica o temporal, v) así como el análisis de la información relevante.

Asimismo, señaló que para elaborar la matriz de precios, **ésta se tiene que elaborar con información homogénea y comparable** y que, tratando de gastos no reportados por los sujetos obligados, la valuación se realizaría con base en el "*valor más alto*" previsto en la matriz de precios previamente elaborada.



Acto seguido, la autoridad administrativa responsable refirió lo siguiente:

“Sobre el particular, se proporciona el valor más alto de la matriz de precios utilizada en la etapa de precampaña del Proceso Electoral Concurrente Ordinario 2023-2024 para anuncios espectaculares, por lo que se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del RF, quedando de la siguiente manera:

ID_MATRIZ	ENTIDAD	CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	IMPORTE POR M2 (a)	TOTAL DE M2 (b)	MONTO DE LA VALUACIÓN c= (a) (b)
2358	Michoacán	Servicio de exhibición de propaganda de espectacular, incluyendo espacio, lona impresa, instalación y retiro de 4.60 x 2.25 mts.	M2	\$376.83	12x8=96	\$36,175.68

Lo anterior tiene como finalidad salvaguardar los principios de prevención general y prevención específica, de tal manera que la sanción impuesta sea una consecuencia suficiente para que en lo futuro no se cometan nueva y menos las mismas violaciones a la ley, preservando en todo momento el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones y el respeto a la prohibición de excesos.

Así, considerando los parámetros objetivos y razonables del caso concreto, se justifica el *quantum* de la sanción a imponer”.

De lo anterior se constató que la responsable determinó que el sujeto obligado omitió reportar los gastos por concepto de la exhibición de propaganda de espectacular por un monto de \$36,175.68 (treinta y seis mil ciento setenta y cinco pesos sesenta y ocho centavos).

En ese contexto, se consideran sustancialmente **fundados** los agravios de MORENA, sobre la falta de motivación para determinar el costo del egreso no reportado del espectacular, ya que la responsable no expuso argumentos lógico-jurídicos para determinar el costo conforme a valores homogéneos y comparables, entre otros, como la temporalidad en su colocación y los metros cuadrados de los espectaculares⁴.

⁴ Véase: SUP-RAP-5/2019.

Esto es así, porque la autoridad fiscalizadora para determinar el valor del costo debe fundar y motivar la matriz de precios conforme a los criterios de valuación establecidos en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

Tal disposición establece, que si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, estos se deben valorar.

Así, para la determinación del valor de los gastos se debe considerar las condiciones de uso y la información relevante del bien, **por lo que se debe elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable, para lo cual se debe utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado.**

En ese sentido, la autoridad fiscalizadora debe fundar y motivar el sentido de su determinación y referir cuál de las bases objetivas aplicó para la elaboración de la matriz de precios, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 constitucional, que indica que todo acto de autoridad que se emita en ejercicio de sus atribuciones debe estar fundado y motivado⁵.

En el caso, si bien, la autoridad fiscalizadora señaló que la metodología que utilizaría para determinar el costo de los gastos no reportados sería en los términos de lo que establece el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, en el cuerpo de la resolución impugnada no se motiva, ni se dan las razones jurídicas correspondientes para llegar al resultado que concluyó.

En efecto, del análisis de la resolución impugnada no se advierte algún razonamiento emitido por la responsable sobre los elementos que justifican

⁵ Sirve de sustento la Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificable 1a./J. 139/2005, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE**”.



la aplicación de criterios homogéneos y comparables entre los conceptos de gasto a valorar y los aplicados en la matriz de precios, ya que la responsable de forma genérica señaló que, considerando los parámetros objetivos y razonables del caso concreto, se justificaba el *quantum* de la sanción a imponer.

Además, en la resolución combatida no se desprende el tiempo por el que estuvo colocada la propaganda, por lo que, para elaborar la matriz de precios con información homogénea y comparable era necesario considerar el periodo que estuvo situada.

En ese sentido, la responsable indebidamente realizó la valuación de los gastos no reportados con información no homogénea al no verificar la similitud de la temporalidad de la colocación del espectacular, como lo alega el recurrente; asimismo, también omitió analizar el costo en atención a los metros cuadrados del espectacular.

Similar criterio se sostuvo en el recurso de apelación **SUP-RAP-154/2023**.

Por otra parte, respecto al alegato relativo a que la aplicación del “valor más alto de la matriz de precios” resulta desproporcional al ser excesivo ese criterio, el cual se **desestima**.

Lo anterior, toda vez que de conformidad con el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, se prevé que cuando se determine el costo de un gasto no reportado, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral deberá de utilizar el valor más alto de la matriz de precios.

Lo cual resulta acorde a lo analizado por la Sala Superior en la sentencia **SUP-RAP-277/2015**, respecto a la aplicación del mencionado precepto normativo, en el que concluyó que su aplicación no violenta el artículo 22 de la Constitución, como consta y se reproducen los siguientes argumentos:

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

En ese tenor, **se considera que de optar por el “valor más bajo” o el “valor o costo promedio” de los precios contenidos en la matriz elaborada por la Unidad de Fiscalización, para efectos de determinar el valor de un bien o servicio no reportado por el sujeto fiscalizado, no se lograría un efecto disuasivo, porque dicha cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido por el infractor con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria**, siendo que es fundamental tener en cuenta que la fiscalización de los recursos debe hacerse cargo de la existencia de prácticas infractoras como las relativas de ocultamiento del gasto, a la subvaluación de costos y sobre valuación de costos con el propósito de evadir los topes fijados en la norma para ejercer el gasto.

En esa lógica, es importante destacar que de conformidad con los fines y propósitos aplicables a la fiscalización de los recursos consistentes en asegurar la transparencia, equidad en la contienda electoral y legalidad en la actuación de los sujetos obligados, los procedimientos de fiscalización deben de atender a funciones preventivas, de vigilancia, de inhibición de conductas perniciosas, de control operativo y de investigación.

De ahí que si la porción normativa impugnada del artículo 27 del reglamento citado prevé que la Unidad Técnica utilice el valor más alto de la matriz de precios, para el caso de encontrar gasto no reportado en los informes de ingresos y egresos que presenten los sujetos obligados, tal previsión está justificada en tanto que —con independencia de la sanción que corresponda imponer por el ocultamiento del gasto no reportado— **la norma debe tener un propósito de aplicabilidad efectiva, es decir, no sólo debe sancionar la conducta infractora sino que además, debe inhibir o disuadir la evasión del régimen de fiscalización** de la autoridad, siempre que sea razonable.

Por ello, si entre los propósitos de la norma están los de prevenir, vigilar e inhibir conductas perniciosas que obstaculicen o impidan la fiscalización, es dable que prevea situaciones disuasorias, sin que a estas se les pueda equiparar a una sanción, como ya se señaló, puesto que, la sanción deberá atender a las condiciones particulares de tiempo, modo y lugar y la medida que se estudia sólo tiende a disuadir el ocultamiento del gasto ejercido por los sujetos obligados.”

Así, de lo anterior se observa que, la Sala Superior cuando revisó la constitucionalidad del precepto normativo y la forma en que el Instituto



Nacional Electoral reglamentó la determinación de los costos de gastos no reportados consideró que al establecerse el “*valor más alto*” se respetaba la función disuasiva de la sanción por evadir obligaciones en materia de fiscalización.

A partir de lo anterior, se concluyó la validez de la norma señalada en la que **se prevé expresamente que el costo de gastos no reportados debe determinarse con el “valor más alto” de la matriz de precios** y que ello era acorde a la Constitución, así como los fines de las sanciones en materia de fiscalización.

En tal sentido, los argumentos relacionados con que la sanción es desproporcional no encuentran respaldo en la norma, toda vez que en su momento se considera ajustada a Derecho, por tanto, es que deben desestimarse sus motivos de disenso.

Respecto a los restantes motivos de disenso relacionados con que la autoridad responsable incurrió en incongruencia, inconsistencia y desproporcionalidad en el acto que emitió, y que en consecuencia afectó el deber de motivar la resolución, así también al principio de exhaustividad al considerar que dejó de estudiar injustificadamente los planteamientos expuestos por el partido político actor.

Al resultar fundado el anterior agravio y toda vez que se ordena **revocar** la resolución controvertida, resulta innecesario pronunciarse, ya que a ningún fin jurídico conduciría ello, dado el sentido del presente fallo.

NOVENO. Efectos

Dado lo **fundado** del agravio sobre la falta de fundamentación y motivación se **revoca** la resolución impugnada a fin de que la autoridad responsable, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, funde y motive la matriz de precios y justifique el costo determinado como no reportado en atención a las consideraciones referidas en el análisis del agravio

correspondiente y conforme a la normativa aplicable; realizado lo anterior, informe a la parte recurrente dentro del plazo de veinticuatro horas.

El Consejo General del Instituto Electoral Nacional deberá informar a Sala Regional Toluca del cumplimiento dado a la presente ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que emita la resolución correspondiente.

Infórmese tal determinación a la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, Sala Regional Toluca

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca, en la materia de impugnación,** la resolución impugnada, **en los términos y para los efectos precisados en la ejecutoria.**

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda, para la mayor eficacia del acto.

De ser el caso, devuélvanse las constancias atinentes y en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente sentencia en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron el Magistrado Alejandro David Avante Juárez, en su calidad de Presidente, quien vota en contra y formula voto particular, la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez y el Magistrado en funciones Fabián Trinidad Jiménez, quienes integran el Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, Miguel Ángel



Martínez Manzur, quien **autoriza** y da **fe** que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ EN LA SENTENCIA DEL ASUNTO ST-RAP-50/2024.

No comparto que las razones de la sentencia en el sentido de que la autoridad responsable no expuso los motivos para determinar el costo conforme a la matriz de precios.

Contexto del asunto

En el acuerdo impugnado, el Consejo General del INE declaró fundado un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización en contra de Morena por no reportar el gasto que realizó un precandidato a diputado federal por el distrito 6 en Hidalgo Michoacán.

El gasto correspondió a 1 lona que fue considerada como espectacular. Para valuar el gasto, acudió a la matriz de precios correspondiente al espectacular.

Lo anterior, a partir de la información que remitió la Dirección de Auditoría del INE de la matriz de precios utilizada en la etapa de precampaña del proceso electoral ordinario 2023-2024, para anuncios espectaculares, la cual se observa a continuación:

ID_MATRIZ	ENTIDAD	CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	IMPORTE POR M2 (a)	TOTAL DE M2 (b)	MONTO DE LA VALUACIÓN c=(a)(b)
2358	Michoacán	Servicio de exhibición de propaganda en espectacular, incluyendo espacio, lona impresa, instalación y retiro, con medidas de 4.60 x 2.25 mts.	M2	\$376.83	12 X 8= 96	\$36,175.68

Dicha información fue tomada como base para imponer a Morena una sanción del 150% del monto involucrado (\$36,175.68) que asciende a \$54,263.52

Criterio de la mayoría

La mayoría considera que la resolución se debe revocar porque la autoridad responsable no expuso las razones para determinar el costo conforme a valores homogéneos como la temporalidad en la colocación del espectacular y los metros cuadrados, a pesar de que mencionó la aplicación de la matriz de precios.

En la sentencia se considera que la responsable indebidamente realizó la valuación de los gastos no reportados con información no homogénea al no verificar la similitud de la temporalidad de la colocación del espectacular y el costo en atención a los metros cuadrados del mismo.

A. Sentido del voto

No comparto la mayoría porque, desde mi punto de vista, para demeritar los valores de la matriz de precios era necesario que el partido actor demostrara que no son razonables, lo que en el caso no ocurrió.

En efecto, es necesario considerar que en principio los partidos políticos y sus precandidaturas están obligados a rendir cuentas respecto de los ingresos y el destino de los recursos en las precampañas.

Sin embargo, ante el posible incumplimiento de sus obligaciones la fiscalización debe hacerse cargo de la existencia de prácticas infractoras como las relativas al ocultamiento del gasto con el propósito de evadir los topes fijados en la norma para ejercer el gasto.

Por tanto, se deben establecer mecanismos para proteger la equidad de la contienda, la transparencia y la legalidad de la actuación de los sujetos obligados, por lo que, la fiscalización debe atender a una finalidad preventiva y de disuasión.

En atención a lo anterior, se prevé que el caso de gastos no reportados la autoridad fiscalizadora podrá determinar el valor del gasto⁶ a partir de la

⁶ Véase artículo 27 del Reglamento de Fiscalización del INE.



elaboración de matriz de precios con información homogénea y comparable relativa al municipio, distrito o entidad de que se trate.

Dicha matriz se conforma con la identificación del bien o servicio, sus condiciones de uso en relación con la disposición de tiempo o geográfica, la información de los proveedores del registro nacional, cotizaciones con otros proveedores e información recabada durante los procesos de fiscalización.

Conforme a ello, el desarrollo de la matriz de precios se trata de un procedimiento complejo que permite, una vez elaborada, detectar los registros similares y determinar el costo de cada uno de los gastos que se omiten reportar.⁷

A partir de lo anterior, para estimar el valor del bien o servicio no reportado, **se utiliza el valor más alto de la matriz de precios**, correspondiente al gasto específico no reportado.⁸

El uso del valor más alto se justifica porque la norma tiene además del propósito de sancionar la infracción, el de inhibir la evasión del régimen de fiscalización.

El procedimiento complejo de la elaboración de la matriz y la finalidad disuasiva de los mecanismos de fiscalización dotan de una presunción de validez a los valores generados en la matriz de precios y que éstos son razonables.

En su caso, para desvirtuar lo anterior, los sujetos afectados deben aportar las pruebas correspondientes. Cabe aclarar que este criterio fue sostenido por esta sala regional en el asunto ST-RAP-13/2016.

En el caso, Morena señaló que el uso de la matriz de precios estaba indebidamente fundada y motivada porque se basó únicamente en el

⁷ Sentencia del asunto SUP-RAP-341/2021.

⁸ Artículo 27.3 del Reglamento de Fiscalización del INE.

informe que proporcionó la Dirección de Auditoría del INE y que no se desarrollaron los pasos establecidos en el Reglamento de Fiscalización del INE.

Ciertamente, en la resolución impugnada la autoridad señaló que en el expediente se encontraba la matriz de precios realizada para determinar el costo no reportado por el monto del espectacular que no se reportó, para lo cual, se atendió a la información remitida por la Dirección de Auditoría.

En tal oficio se justificó que en atención al artículo 27 de Reglamento de Fiscalización, y a partir de la matriz de precios utilizada en la precampaña del proceso electoral concurrente ordinario de 2023-2024, para anuncios espectaculares, el monto era de \$36,175.68.

En dicho informe de la Dirección de Auditoría se justificó que lo anterior, correspondía al estado de Michoacán, respecto del espectacular que consideró que medía 96 metros cuadrados.

Desde mi punto de vista, el agravio se debió declarar infundado puesto que Morena tenía la carga de demostrar que los precios de la matriz eran incorrectos, sin embargo, no aportó prueba alguna en contra de la determinación de la autoridad.

Debiendo destacar que el partido político pudo aportar a este recurso elementos que demostraran razonablemente que los gastos de propaganda diferían notablemente de los determinados por el INE, lo cual no hizo.

Máxime que la matriz en la que se basó la autoridad se obtuvo conforme al Reglamento de Fiscalización, a partir de registros previos correspondientes al periodo de precampañas del proceso electoral actual, identificó el bien o servicio y su aplicación al ámbito territorial, sin que ello fuera controvertido por el partido actor.

Por lo anterior, es que considero que debió declararse infundado el planteamiento de Morena y confirmar la resolución impugnada.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
TOLUCA

ST-RAP-50/2024

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