

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-698/2017

**RECORRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** VÍCTOR MANUEL  
ROSAS LEAL Y JESÚS RENÉ  
QUIÑONES CEBALLOS<sup>1</sup>

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación cuyos datos de identificación se cita al rubro.

**R E S U L T A N D O**

**1. Interposición del recurso.** El nueve de octubre de dos mil diecisiete, MORENA interpuso recurso de apelación, a fin de controvertir la resolución **INE/CG445/2017** emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del

---

<sup>1</sup> COLABORÓ: Samantha Mishell Becerra Cendejas y Francisco Javier Neri Zepeda

Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, MORENA y Encuentro Social, en el Estado de México, identificado con la clave INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX.

En particular, el apelante se inconforma con la sanción que le impuso la autoridad administrativa electoral, consistente en la reducción del cincuenta por ciento de la ministración mensual que le corresponde, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$4'983,525.00 (cuatro millones novecientos ochenta y tres mil quinientos veinticinco pesos 00/100 M. N.).

**2. Turno.** Por proveído de trece de octubre de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual fue cumplimentado en sus términos por la Secretaria General de Acuerdos.

**3. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor, acordó la admisión, el cierre de instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución.

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

**1. Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación precisado en el rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto contra una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central de esa autoridad administrativa electoral, en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en la cual se impuso diversas sanciones, entre otros, al partido político recurrente, con motivo de la elección a la Gubernatura del Estado de México.

**2. Procedencia.** El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9 párrafo 1, 42 párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

**2.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable y se hace

constar el nombre del recurrente; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación; los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante.

**2.2. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días que para tal efecto prevé el artículo 8, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, porque la resolución controvertida se aprobó en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el cinco de octubre de dos mil diecisiete, mientras que la demanda del medio de impugnación al rubro indicado se presentó el nueve de octubre siguiente ante la Oficialía de Partes del propio Instituto, aunado a que el recurrente reconoce que tuvo conocimiento de la determinación que impugna en la fecha de su emisión.

Por tanto, se estima que el recurso se interpuso de manera oportuna, como se aprecia a continuación:

OCTUBRE DE 2017						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
2	3	4	5 Emisión y conocimiento de la resolución impugnada	6 (1)	7	8
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
9 (2) Presentación	10 (3)	11 (4) Feneció plazo	12	13	14	15

el recurso						
------------	--	--	--	--	--	--

Cabe señalar que, si bien la resolución combatida se vincula con el proceso electoral local 2016-2017, que se desarrolló en el Estado de México, de manera que, en principio, se deberían computar todos los días son considerados como hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el caso, tal proceso electoral concluyó el pasado catorce de septiembre, con la sentencia emitida por esta Sala Superior en lo expedientes, SUP-JRC-391/2017 y acumulados, mediante la cual, entre otras cuestiones, confirmó la declaración de validez de la referida elección.

En términos del artículo 235 del Código Electoral del Estado de México, los procesos electorales inician la primera semana de septiembre del año anterior al de la elección, y **concluyen con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del instituto electoral local, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el tribunal electoral.**

Al respecto, esta Sala Superior ha sustentado que el proceso electoral de una entidad federativa concluye cuando la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelven el último de los medios de impugnación promovidos o interpuestos para **impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales estatales, emitidos al final de la etapa de**

**resultados**, en virtud de que las ejecutorias que se dictan en los referidos medios impugnativos constitucionales son las que proporcionan realmente la certeza de que dichos actos controvertidos han adquirido definitividad<sup>2</sup>.

En ese sentido, si con la sentencia de esta Sala Superior, concluyó el proceso electoral local el pasado catorce de septiembre, y la resolución reclamada se emitió con posterioridad a tal conclusión –cinco de octubre-, se estima que para efecto de establecer la oportunidad de la interposición del presente medio de impugnación, sólo se tendrán en cuenta los días hábiles, sin considerar, sábados ni domingos, más aun, cuando, por la litis planteada en el presente asunto, los resultados y validez de esa elección municipal no pueden ser modificados por la sentencia que esta Sala Superior emita; debido a que la pretensión del recurrente es, única y exclusivamente, que se deje sin efectos la sanción que le impuso el Consejo General<sup>3</sup>.

**2.3. Legitimación.** El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el partido político nacional MORENA, en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General referida.

---

[...]

<sup>2</sup> Jurisprudencia 1/2002. **PROCESO ELECTORAL. CONCLUYE HASTA QUE EL ÚLTIMO ACTO O RESOLUCIÓN DE LA ETAPA DE RESULTADOS ADQUIERE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 56 y 57.

<sup>3</sup> Similar criterio se sustentó en la sentencia del recurso de reconsideración, SUP-REC-864/2017.

**2.4. Personería.** En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que, al rendir el respectivo informe circunstanciado, la autoridad responsable reconoce la personería de Horacio Duarte Olivares, como representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**2.5. Interés.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que, controvierte la resolución a través de la cual, la autoridad electoral le impuso una sanción consistente en la reducción del cincuenta por ciento de la ministración mensual que le corresponde al apelante, por concepto financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$4,983,525.00 (cuatro millones novecientos ochenta y tres mil quinientos veinticinco pesos 00/100 M. N.).

**2.6. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de apelación identificado al rubro.

**3. Resolución reclamada y conceptos de agravio.** En el asunto que se resuelve, no se transcriben las consideraciones que rigen la resolución combatida ni los motivos de inconformidad hechos valer en su contra, porque

no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación<sup>4</sup>.

**4. Hechos relevantes.** Los actos y hechos que dan origen a la resolución reclamada son los siguientes:

**4.1. Inicio del proceso electoral.** El siete de septiembre de dos mil dieciséis inició el proceso electoral ordinario 2016-2017 para renovar al gobernador del Estado de México.

**4.2. Jornada Electoral.** El cuatro de junio de dos mil diecisiete, se llevó a cabo la jornada para elegir al Gobernador del Estado de México.

**4.3. Inicio del procedimiento oficioso.** El diecisiete de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Dictamen consolidado **INE/CG310/2017** y la Resolución **INE/CG311/2017**, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a Gobernador, correspondiente al proceso electoral ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

En lo que interesa, en el punto resolutivo décimo tercero de la citada Resolución, el Consejo General ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización la instauración de sendos

---

<sup>4</sup> Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, de rubro siguiente: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**

procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, con la finalidad de tener certeza respecto de los gastos realizados por los sujetos obligados, entre ellos, el hoy recurrente, el día de la jornada electoral celebrada el cuatro de junio de dos mil diecisiete, en el marco del proceso electoral local referido.

En la misma fecha, a efecto de cumplir con la instrucción señalada, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral acordó integrar el expediente INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX y requirió a MORENA para que, en el plazo de veinticuatro horas, presentara la totalidad de los Comprobantes de Representación General o de Casilla (CRCG) con que contara, en términos de lo dispuesto en el artículo 216 Bis del Reglamento de Fiscalización.

**4.4. Contestación al requerimiento.** En atención a lo anterior, mediante oficios REPMORENA/INE-332/2017 y REPMORENAINE-333/2017, de dieciocho de julio del año en curso, MORENA hizo llegar a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral senda documentación.

**4.5. Emplazamiento y contestación del partido recurrente.** Como parte del procedimiento, el veintinueve de agosto siguiente, a través del oficio INE/UTF/DRN/13142/2017, la Unidad Técnica de Fiscalización emplazó a MORENA, a efecto de que en el plazo improrrogable de cinco días naturales contestara por escrito lo que considerase pertinente, así como

para que ofreciera y exhibiera las pruebas que respaldaran sus afirmaciones.

El tres de septiembre del año en curso, mediante escrito sin número, el partido político dio respuesta al emplazamiento.

**4.6. Resolución impugnada.** El cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG445/2017**, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de MORENA, entre otros sujetos, en el Estado de México, identificado con la clave INE/P-COF-UTF/152/2017/EDOMEX.

En lo que interesa, se impuso a MORENA la sanción consistente en la reducción del cincuenta por ciento de la ministración mensual que le corresponde, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$4,983,525.00 (cuatro millones novecientos ochenta y tres mil quinientos veinticinco pesos 00/100 M. N.).

## **5. Estudio**

### **5.1. Pretensión y causa de pedir**

La **pretensión** del recurrente es que se **revoque** el acuerdo, a efecto de que, en plenitud de jurisdicción, esta Sala

Superior colme la exhaustividad respecto de la integración de la matriz de precios y la acreditación de la falta a fin de que, con elementos ciertos y congruentes, se determine el número de formatos omitidos, así como el costo que se debe determinar para los no reportados.

La **causa de pedir** la sustentan en que la resolución recurrida viola el principio de legalidad ya que la metodología empleada para construir la matriz de precios resulta deficiente, pues no justifica los parámetros o criterios empleados, por lo que la resolución resulta incongruente al consignar datos imprecisos e inexactos.

Asimismo, manifiesta violación al principio de legalidad ya que la acreditación de la falta y la sanción respectiva derivaron de un deficiente manejo de datos que trascendieron perjudicialmente al recurrente.

## **5.2. Litis.**

Consiste en determinar si la autoridad responsable actuó debidamente al conformar la matriz de precios por considerar para su integración los formatos aportados por el partido político actor, y no los considerados como válidos por la responsable, lo que pudo derivar en falta de congruencia y exhaustividad respecto de las cifras utilizadas.

En consecuencia, se analizará si, con motivo de lo anterior, la sanción impuesta partió de una base correcta.

### **5.3. Tesis de la decisión**

De conformidad con el estudio planteado por el Consejo General del INE en la resolución INE/CG447/2017 respecto a la metodología seguida para la elaboración de la matriz de precios, la autoridad sí explica cuáles fueron los insumos para la creación de dicha matriz, así como la forma en que determinó los costos, lo que resulta congruente con las cifras expuestas sobre las omisiones del partido político, toda vez que son cuestiones distintas.

Por lo tanto, se considera que la metodología realizada por la autoridad responsable se apegó a los parámetros establecidos en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización y, por consecuencia, la sanción respectiva fue impuesta correctamente.

### **5.4. Análisis de agravios**

#### **5.4.1. Planteamiento del actor**

El partido político esgrime dos agravios, los cuales hace valer respecto a la falta de legalidad de la resolución impugnada, toda vez que no se justifican los parámetros o criterios aplicados al implementar la metodología para construir la matriz de precios mediante la cual se determinó el costo de los egresos no reportados, relacionados con el pago a representantes generales y de casilla.

Asimismo, señala que existe incongruencia de la resolución al consignar datos imprecisos o inexactos.

Reclama también la falta de legalidad y exhaustividad, pues la responsable no tomó como base lo erogado por el recurrente, en razón de que la cantidad de formatos reportados como válidos no fueron la base para la elaboración de la matriz de precios.

Por otra parte, se reclama la transgresión al principio de legalidad, ya que la acreditación de la falta, y la sanción impuesta al recurrente, es producto de un deficiente manejo de datos.

Finalmente, señalan la falta de exhaustividad de la responsable, toda vez que no se tiene certeza sobre la falta de 5,107 formatos CRGC, lo que deriva de la falta de congruencia entre los datos consignados en la resolución combatida, pues el partido político entregó todos los formatos.

#### **5.4.2. Consideraciones de la responsable**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó la existencia de un gasto no reportado por concepto de pago a representantes generales y de casilla el día de la Jornada Electoral, conclusión a la que llegó después de realizar diversos requerimientos a los distintos sujetos obligados, sin

poder acreditar que las actividades involucradas se realizaron de manera gratuita.

Respecto a la materia de la impugnación en concreto, a fin de determinar el costo de los conceptos no reportados, la responsable aplicó el procedimiento establecido en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, determinando un costo de \$650.00 para el pago de representantes de casilla, y de \$700.00 para el pago de representantes generales.

Ahora bien, al integrar la matriz de precios, el Consejo General señaló en la resolución que consideró la totalidad de los formatos entregados por los partidos políticos en atención a los requerimientos de la autoridad, de los cuales se pudo advertir que algunos respaldaban actividades onerosas, asentando los montos que el propio partido en sus formatos manifestó haber erogado.

De lo anterior, la autoridad fiscalizadora advirtió que del total de formatos presentados por MORENA que acreditaron una representación onerosa, 15,355 formatos fueron para representantes de casilla, y 2,358 para representantes generales. En ambos casos se calculó un costo promedio ponderado para obtener un valor razonable, de lo que se concluyó que MORENA erogó en promedio para representantes de casilla el monto de \$341.61, y para representantes generales el de \$517.41.

Una vez hecho lo anterior, se integró la matriz de precios con los valores razonables por partido político, tomándose los más altos conforme al artículo 27 antes mencionado, a lo que correspondieron los valores de \$650 para representante de casilla y \$700 para representante general.

Por otra parte, la autoridad analizó la totalidad de los formatos presentados por MORENA, de lo que se advirtió lo siguiente:

37,232	19,237	18,567	14,128	5,051	58	5,109	20,000	315	19,685	4,794	2	313	<b>5,017</b>
Total de representantes acreditados	Representantes presentes en la jornada electoral	Formatos entregados al INE	De los entregados al INE, fueron válidos	Formatos RC observados en emplazamiento	Formatos RG observados en emplazamiento	Total de formatos válidos no presentados (observados)	Formatos presentados en respuesta al emplazamiento	Coincidieron con lo observado	No coincidieron o fueron repetidos	Formatos no presentados	Cumplen con los requisitos	NO Cumplen con los requisitos	<b>Formatos sancionados</b>

De los formatos que se le observaron a MORENA en su momento, los cuales se le pusieron a la vista en el emplazamiento, únicamente subsanó dos ya que, no obstante que presentó 20,000, la gran mayoría no coincidieron con lo observado<sup>5</sup>.

Finalmente, al haberse concluido que el partido político omitió reportar el gasto para el pago de **5,107**

<sup>5</sup> Página 29 de la resolución INE/CG445/2017.

representantes<sup>6</sup>, se determinó un monto a cuantificar de **\$3,322,350.00 (tres millones trescientos veintidós mil trescientos cincuenta pesos 00/100 m.n.)<sup>7</sup>** y, por consecuencia, una sanción por **\$4,983,525.00 (cuatro millones novecientos ochenta y tres mil quinientos veinticinco pesos 00/100 M.N.)**.

#### **5.4.3. Congruencia entre las cifras utilizadas por la responsable para la matriz de precios y los formatos válidos.**

Una vez analizados los agravios del actor, así como el proceder de la autoridad, resulta importante precisar que la pretensión del promovente surge, en esencia, de la incongruencia que busca acreditar entre las cifras consideradas para la integración de la matriz de precios, los formatos entregados, y los formatos considerados válidos por la responsable.

De lo anterior, el recurrente pretende acreditar lo siguiente:

- Que a partir de los formatos entregados se integró una matriz de precios.
- Que esa matriz es ilegal puesto que considera formatos que no fueron considerados como válidos.
- Que se deben considerar válidos los formatos que se incorporaron para la matriz de precios.

---

<sup>6</sup> De los cuales 5,051 fueron representantes de casilla y 56 representantes generales.

<sup>7</sup> Representantes de casilla: \$3,283,150.00 y representantes generales: \$39,200.00

- Que la discrepancia de cifras entre los formatos presentados, los considerados para la matriz, y los válidos, derivan en una ilegal acreditación de la falta, al no haber certeza entre las cifras.
- Que, por la errónea acreditación de la falta, se impuso una sanción indebida.

En ese sentido, dada su estrecha relación, de conformidad con la Jurisprudencia 4/2000<sup>8</sup>, esta Sala Superior considera necesario plantear el estudio de los agravios de manera conjunta, al derivar las afirmaciones del partido político de la congruencia en las cifras que la responsable utilizó, tanto para la determinación de los costos, como para la acreditación de la falta.

Vale la pena precisar que, en su demanda, el actor no controvierte la conducta como tal, es decir, no desconoce la falta, sino que se aboca a cuestionar la congruencia de las cifras, por lo que busca se considere una modificación en la cantidad de los formatos sancionados y, por consecuencia, en la sanción impuesta, la cual deriva del número de formatos acreditados en un primer momento.

Por lo anterior, el análisis respecto de cuestiones de legalidad o constitucionalidad de la conducta involucrada no serán materia de estudio en la presente sentencia.

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN", consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

Esta Sala Superior considera que son **infundados** los agravios formulados por el actor, conforme a las consideraciones que a continuación se expondrán.

Derivado de lo planteado en su escrito de demanda, el actor refiere que existe una incongruencia entre las cantidades empleadas por la responsable para la integración de la matriz de precios, lo que concluye a partir de la comparación entre los formatos referidos en la matriz (15,355), los entregados por el partido con corte al 18 de julio pasado (18,567), y el número de formatos válidos determinados con posterioridad al emplazamiento realizado el 29 de agosto (14,130).

Dicha incongruencia la refiere también respecto de los representantes generales que integraron la matriz (2,358).

En ese sentido, la autoridad fija en su resolución la metodología implementada para la construcción de la matriz de precios aplicable al procedimiento oficioso, relativo a gastos para el pago de representantes generales y de casilla, específicamente en el apartado D.1., en donde se explican los razonamientos empleados para determinar los costos correspondientes.

Entre dichos razonamientos, formula la responsable en el apartado I:

**“I. Insumos**

Base de datos de la captura de datos de los formatos RCG y RC entregados por los partidos políticos como consta en el "Informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la verificación de los formatos denominados 'Comprobantes de Representación General o de Casilla.'"

Asimismo, en el apartado II señaló la metodología que siguió, advirtiéndose que el universo de recibos entregados se clasificó por entidad, sujeto obligado y tipo de representante, identificando los recibos señalados como "Si" en la columna denominada "onerosa", y que en la columna denominada "importe" si tenían un monto.

A continuación, se identificaron los diferentes montos señalados en la columna denominada "importe" y la frecuencia de recibos que tenían cada monto.

Al existir gran dispersión en los montos que cada uno de los partidos políticos erogó por concepto de representante de casilla y con el objetivo de cuidar que el valor determinado por la autoridad para ese gasto fuera razonable se calculó el promedio ponderado de cada partido, lo que implicó una forma novedosa de aplicar la metodología, procediendo para tal efecto conforme a lo siguiente:

- 1) Se tomaron en cuenta aquellos importes contemplados en los recibos entregados por los sujetos investigados, en los que se refería haber mediado un pago.
- 2) Con dicha información se integró un listado ordenado por monto, señalando la frecuencia con que se pagó cada importe. Dicha información se separó por partido político.

3) Se buscó un valor razonable, para lo cual se calculó un costo promedio ponderado.

4) Después se obtuvo el valor más alto por cada partido político y el mayor de dichos valores fue el que se aplicó a cada caso, según fuera para representantes de casilla o generales.

Ahora bien, respecto del promedio ponderado, el proceder de la autoridad consistió en lo siguiente:

a) Multiplicó la frecuencia por su respectivo monto, obteniendo así un “costo promedio”.

b) En seguida se sumó la totalidad de los productos, generando con ello el monto total pagado por cada partido político. La misma sumatoria se aplicó respecto del número de frecuencias, obteniendo el total de casos identificados.

c) Una vez hecho lo anterior, se dividió el monto total del producto entre el número total de frecuencias, constituyendo así el valor promedio ponderado.

De lo anterior, se advierte que el recurrente parte de la premisa errónea de que el número de formatos tomados como base para elaborar la matriz de precios fue arbitraria, o bien, inexacta.

No obstante, del análisis a la metodología seguida, se puede verificar que ello no fue así, puesto que la misma se sujetó a los parámetros establecidos en los artículos 26 y 27 del Reglamento de Fiscalización, buscando obtener un valor razonable para los costos de pago a representantes general y de casilla, como a continuación se precisa.

En primer término, hay que tomar en cuenta que la autoridad fiscalizadora cuenta con la obligación de aplicar el procedimiento para la determinación del costo, cuando advierta que un sujeto regulado omitió el reporte de algún concepto de gasto.

De darse el caso, la autoridad debe considerar para ese procedimiento valores razonables, comparables y homogéneos. En ese sentido, puede recurrir a diversos factores para obtener estos valores, entre los cuales se encuentran:

1. Análisis de mercado.
2. Precios de referencia.
3. Catálogos de precios.
4. Precios reportados por los sujetos obligados.
5. Cotizaciones.
6. Precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

Para este caso, como se pudo observar, la autoridad se basó en los montos reportados por algunos partidos políticos

y, a partir de ello, se determinó la lista que contenía los distintos montos pagados por los partidos políticos.

Respecto de la matriz de precios, debe decirse que, en el marco de las reformas constitucionales y legales del sistema de fiscalización del año dos mil catorce, el Reglamento de Fiscalización estableció el procedimiento de auditoría para determinar el valor de un bien o servicio en beneficio de los sujetos obligados en materia de fiscalización que no hubiera sido reportado ante la autoridad<sup>9</sup>.

La reforma al reglamento obedeció a la necesidad de contar con lineamientos homogéneos de contabilidad, aplicables a todos los sujetos obligados en los ámbitos federal y local, lo que derivó del ejercicio de la facultad nacional de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, determinada en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma se introdujo en el Reglamento la figura denominada valuación de las operaciones, la cual tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de equidad en la contienda electoral, mediante operaciones a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, encaminadas a determinar los costos que podrían atribuirse a los sujetos obligados en dos diferentes casos:

---

<sup>9</sup> Acuerdo INE/CG263/2014 de 19 de noviembre de 2014.

a) Cuando reciban aportaciones en especie que no cuenten con un valor reportado; y

b) Cuando a partir de la revisión de los informes partidistas, sean detectados gastos no reportados, o bien, que incurran en la categoría sospechosa de subvaluados o sobrevaluados.

Específicamente, para la determinación del valor de los gastos no reportados, derivados de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto o de la aplicación de cualquier otro procedimiento, la autoridad fiscalizadora deberá utilizar el procedimiento previsto para la “Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados” contenido en el artículo 27, del Reglamento de Fiscalización, el cual establece que, para los casos de gastos no reportados, la determinación del valor de éstos se deberá sujetar a lo siguiente:

- Identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio. Las condiciones de uso se miden en relación con la disposición geográfica y el tiempo; y el beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- Reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio, la cual se podrá obtener de las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

- Identificar los atributos de los bienes o servicios y, sus componentes deberán ser comparables.
- Para la determinación del valor se utilizará el procedimiento del valor razonable.

Por tanto, respecto al último de los anteriores puntos, es necesario destacar que los mecanismos establecidos en el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización, para determinar un valor razonable, resultan también parámetros aplicables para definir el valor de erogaciones no reportadas.

Por su parte, la NIF-6, de aplicación para la determinación del valor razonable<sup>10</sup>, refiere que la valuación consiste en la cuantificación monetaria de los efectos de las operaciones que se reconocen como activos, pasivos y capital contable o patrimonio contable en el sistema de información contable de una entidad, por ello, los conceptos de valuación varían en complejidad, dependiendo del tipo de operaciones que afectan a una entidad económica y del grado de dificultad que implique el obtener la información cuantitativa para su valoración.

En este sentido, la autoridad debe utilizar las técnicas objetivas previstas en el artículo 25 del Reglamento de Fiscalización, ello para obtener el valor razonable basado en la

---

<sup>10</sup> Artículo 26 del Reglamento de Fiscalización.

mejor información disponible, incluyendo valores de activos y pasivos similares, para que se actualice el debido cumplimiento de la norma en materia de valuación, siempre que con ello obtenga el costo más apegado a la realidad<sup>11</sup>.

La interpretación sistemática y funcional del Reglamento de Fiscalización, la Ley de Partidos y las NIF, impone otorgar dicha atribución a la autoridad fiscalizadora a partir del artículo 25, numeral 7 citado, con la finalidad de conceder eficacia a la finalidad de la norma, la cual consiste en allegar a la autoridad de información objetiva y determinar los costos a aplicar en cada caso concreto<sup>12</sup>.

A partir de todo lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización debe elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

En ese sentido, puede afirmarse que la matriz de precios surge de un ejercicio realizado por la autoridad fiscalizadora, derivado de diversas técnicas de valuación que arrojen valores razonables, respecto de diversos bienes o servicios; actividad que se detona con la identificación de conceptos de gasto no reportados, subvaluados o sobrevaluados.

De esa forma, la autoridad fiscalizadora podrá recurrir a métodos de valuación sustentados en bases objetivas para determinar el valor de un bien o servicio, como son el

---

<sup>11</sup> Criterio sostenido en el SUP-JDC-545/2017 y acumulados.

<sup>12</sup> Ídem.

análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, cotizaciones, precios obtenidos a partir del Registro Nacional de Proveedores e, incluso, precios reportados por otros sujetos obligados.

Esto, con el propósito de elaborar matrices confiables, para lo cual, es menester que en la valuación se incorporen bienes o servicios cuya comparación sea posible al reunir las mismas características, generar similares ventajas y beneficios y al provenir del mismo proveedor o de uno diferente siempre que sean contratados en iguales condiciones de tiempo, lugar, cantidad, características y modo.

Es decir, que existe homogeneidad en los bienes y servicios cuyos precios servirán de base para elaborar la matriz de precios; ello, sin perderse de vista la fecha de contratación del bien o servicio y las condiciones de pago.

En el caso, como ya se refirió, la autoridad se basó en los costos que diversos sujetos obligados reportaron por el concepto referido, en donde se apreciaron distintos montos por dicho pago.

En particular, tratándose de MORENA, la autoridad consideró como base para la integración de la matriz de precios, los formatos proporcionados por el partido político, como consta en el “Informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la verificación de los formatos denominados ‘Comprobantes de

Representación General o de Casilla”, lo que se señala en el numeral I del apartado D1, del Considerando 3 de la resolución recurrida.

Ahora bien, el partido político parte de la premisa errónea de que, al haber una discrepancia, según su dicho, entre el número de formatos válidos y el número de formatos que la autoridad consideró para la matriz de precios, esa diferencia debe considerarse como formatos válidos que la autoridad dejó de tomar en cuenta para efectos del reporte de gastos.

Esto es así, porque ambas cifras corresponden a cuestiones distintas, ya que en un caso se considera una base de lo originalmente entregado por los partidos políticos, es decir, lo que ellos afirman haber pagado a diversos representantes<sup>13</sup>, y en otro, el resultado de la depuración realizada por la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, de la Unidad Técnica de Fiscalización, lo que se advierte en los apartados C y D del Considerando 3 de la Resolución.

Lo que el partido informó en un principio a la responsable, a través de los formatos que proporcionó, implica una aceptación de su contenido, es decir, la erogación de un pago a 15,355 representantes de casilla, y a 2,358 representantes generales, por los montos ahí contenidos.

---

<sup>13</sup> Dicha información corresponde a 18,567 formatos de MORENA sin considerar duplicados.

Cuestión distinta representa el trabajo realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización, al considerar diversos criterios para la validez de los formatos y, con ello, determinar si se acreditaba el reporte de los gastos correspondientes, sobre una base homologada que incorporara parámetros razonables e idóneos, separando aquellos casos que reunieran los requisitos fijados por la autoridad, de los que no.

Por ello, tampoco se puede concluir que la diferencia de los montos representó un perjuicio para el recurrente, ya que de ninguna manera tal discrepancia de montos representa que diversos formatos no se hayan considerado válidos, pues la información valorada en cada procedimiento, atendía a objetivos distintos.

Esto es, la autoridad partió de una base que incluía el universo total de formatos reportados por el partido político al Instituto Nacional Electoral; lo que le permitió determinar el número correspondiente de formatos faltantes, y establecer el costo del gasto no reportado, a través de la implementación de la matriz de precios.

Aunado a lo anterior, debe decirse que el monto que a MORENA le fue determinado por la autoridad como costo promedio ponderado para el pago de representantes de casilla, fue de \$341.61, no obstante, según el procedimiento del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, debe considerarse el más alto, siendo este el de \$650.00, que fue al costo promedio

ponderado más alto, correspondiente al Partido Acción Nacional.

Mismo caso sucede en el de los representantes generales, donde el monto determinado a MORENA fue de \$517.41, sin embargo, el valor más alto de la matriz fue de \$700.00 correspondiente a un gasto detectado al PT por ese concepto.

Contrario a lo sostenido por MORENA, no es que existan discrepancias entre el costo promedio ponderado de lo reportado por el mismo, al valor más alto que se le aplicó para determinar el costo no reportado, sino que, en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización la autoridad tomó en cuenta la totalidad de los casos presentados en los que existió una erogación por pago a representantes, incluidos los del recurrente, precisamente, para obtener la matriz de precios.

En ese sentido, los montos que se consideraron para la valuación final del gasto no reportado y, por lo tanto, de la sanción impuesta, fue precisamente el obtenido de la matriz de precios y no el que pretende el partido recurrente que sea tomado en cuenta, más aún, cuando éste sólo refiere incongruencias en la obtención de tales valores, sin controvertir de manera frontal las consideraciones que dan sustento a la resolución reclamada, en esa materia de impugnación.

## **6. Decisión**

En virtud de las consideraciones formuladas, esta Sala Superior considera **infundados** los agravios expuestos por el partido político MORENA, por lo cual debe confirmarse la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado se;

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** en lo que fue materia de revisión, la resolución recurrida.

**NOTIFÍQUESE;** como en derecho corresponda.

En su caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**