



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-439/2021 Y
SUP-RAP-447/2021 ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

En la Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.-
Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA de ocho del mes y año actual**, dictada en el expediente al rubro indicado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo las **diecinueve horas del día en que se actúa**, el suscrito actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS** mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando la representación impresa de dicho documento firmado electrónicamente, y cédula de notificación.
DOY FE. _____

ACTUARIO


PEDRO ISIDRO MORALES SIBAJA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-439/2021 y
SUP-RAP-447/2021 ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA y
MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: OMAR ESPINOZA
HOYO

Ciudad de México, a ocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **confirma**, en lo que es materia de impugnación, el **Acuerdo INE/CG1633/2021**, emitido por el Consejo General¹ del Instituto Nacional Electoral², por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para

¹ En lo sucesivo CG

² En lo sucesivo INE

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten³.

ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

1. Reformas constitucionales relacionadas con la revocación de mandato. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁴ el Decreto mediante el cual se adiciona una fracción IX al artículo 35; un inciso c), al Apartado B de la Base V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Federal, para regular la figura de la revocación de mandato.

En dicho Decreto se destaca la atribución que se le otorga al INE de tener a su cargo, de manera directa, la organización, difusión⁵, desarrollo y cómputo de la revocación de mandato.

³ En lo sucesivo los Lineamientos.

⁴ En lo sucesivo DOF.

⁵ En su caso, los Organismos Públicos Locales Electorales, siendo las únicas autoridades facultadas para difundir la revocación de mandato, en el ámbito de sus respectivas competencias.



2. Expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato. El catorce de septiembre, se publicó en el DOF el decreto mediante el cual se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.

3. Acuerdo INE/CG1633/2021 (Acuerdo controvertido). El veintinueve de octubre, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG1633/2021, por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten.

4. Recursos de apelación. Inconformes, los partidos de la Revolución Democrática⁶ y Morena interpusieron en su contra recurso de apelación.

5. Registro y turno. Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-439/2021** y **SUP-RAP-447/2021**, y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷.

⁶ En lo sucesivo el PRD.

⁷ En lo sucesivo Ley de Medios.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar los medios de impugnación, admitirlos y al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, incisos c) y g); 169, fracción I, incisos c) y g), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); 79, párrafo 1; 80, párrafo, 1, inciso f); y 83, de la Ley de Medios.

Lo anterior, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto para impugnar un acuerdo del CG del INE, órgano central del citado Instituto, relacionado con el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no



presencial. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁸, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los medios de impugnación de manera no presencial.

TERCERO. Acumulación. De conformidad con los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación procede acumular los medios de impugnación, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, así como del acto motivo de controversia, por lo que resulta conveniente que el estudio se realice en forma conjunta.

En consecuencia, se acumula el expediente SUP-RAP-447/2021 al diverso SUP-RAP-439/2021, por ser el primero que se recibió en esta Sala Superior.

⁸ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Por tanto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la resolución al expediente acumulado.

CUARTO. Requisitos de procedencia. Los recursos de apelación cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito; las partes recurrentes hicieron constar nombre y firma autógrafa de quien los representa; identificaron tanto el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, mencionaron los hechos y agravios que aducen les causa el acto reclamado.

b) Oportunidad. Los recursos fueron presentados de manera oportuna, pues el acuerdo controvertido fue emitido el veintinueve de octubre, mientras que las demandas del PRD y de Morena se presentaron el uno y dos de noviembre, respectivamente, es decir, dentro del término de cuatro días legalmente previsto para tal efecto.



c) Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación de los recurrentes⁹, por tratarse de partidos políticos nacionales, quienes comparece por conducto sus representantes ante el CG del INE, en términos de lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la citada ley adjetiva, cuya personería les reconoce la autoridad responsable.

d) Interés legítimo. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, puesto que al tratarse de partidos políticos nacionales, se encuentran facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales observen invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad¹⁰.

e) Definitividad. Se debe tener por satisfecho el requisito porque no existe algún medio de impugnación previo que deba agotarse por el que pueda controvertirse la resolución que se reclama.

⁹ De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios

¹⁰ Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 15/2000, de rubro "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES" y Jurisprudencia 10/2005 de rubro "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR".

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

QUINTO. Estudio de fondo del recurso de apelación SUP-RAP-439/2021. A continuación, se resumirán y estudiarán los motivos de inconformidad hechos valer en el recurso de apelación SUP-RAP-439/2021.

Síntesis de agravios. La parte recurrente alega, en resumen, que:

- La responsable, al emitir los lineamientos, de manera infundada y carente de motivación, omitió establecer el tope máximo de gastos que pueden ejercer los sujetos obligados en la etapa de promoción de la revocación del mandato.
- Dada la participación activa de los partidos políticos en la etapa de difusión de la revocación de mandato, es necesario que los lineamientos establezcan el tope de gastos máximos que deban respetar los sujetos obligados, puesto que se van a aplicar reglas de fiscalización que se utilizan en los procesos electorales.
- Con la finalidad evitar un gasto excesivo por parte de los sujetos obligados en la etapa de difusión de la revocación



del mandato, es necesario establecer un tope de gastos máximos que deban respetar aquéllos, lo cual va a permitir que los institutos políticos realicen una adecuada planeación de su participación, así como un adecuado "raciocinio" de sus recursos públicos y privados.

- La normativa constitucional, legal y reglamentaria no establece parámetros para determinar un tope de gastos que deban respetar los sujetos obligados, pero dicha omisión puede considerarse como una laguna legal que puede ser subsanada por el INE, que incluso ha subsanado omisiones legislativas.

- El artículo 72, numeral 2, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos¹¹, puede servir como parámetro para establecer un tope de gastos máximos que pueden ejercer los partidos políticos, ya que es factible permitirseles que en la etapa de promoción de la revocación del mandato, a lo mucho puedan ejercer el 2% de la ministración mensual que reciba el partido político en los meses en que se lleve a cabo la difusión.

¹¹ Artículo 72.

1. Los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

2. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

...

c) El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

- Si no se establece un monto máximo que puedan ejercer los partidos políticos, traerá como consecuencia un excesivo ejercicio de gastos realizados con recursos públicos, tal y como se está ejerciendo actualmente pese a la existencia de la prohibición expresa, amén de que en nada benefician al ejercicio de la ciudadanía.

- La existencia de un tope máximo de gastos, no guarda relación con la competencia entre los partidos políticos, sino que está encaminada a guardar una tutela efectiva del ejercicio lícito y mesurado del financiamiento público, respecto del cual deben rendir cuentas.

- En razón de lo anterior, la parte recurrente solicita que se ordene al INE que realice las modificaciones necesarias a los lineamientos, con base en los parámetros que esta Sala Superior establezca.

Consideraciones de esta Sala Superior. Son infundados los agravios hechos valer.

Para arribar a la anotada conclusión se tiene presente que la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad, prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ve cumplida de diferente manera, según se trate de la autoridad de la que emane el acto y de la naturaleza de éste, pues



mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida dicha garantía.

En cambio, cuando el acto tiene una naturaleza de carácter abstracto, general e impersonal, el respeto a dicha garantía se cumplimenta con la observancia de elementos diferentes a los que deben tenerse en cuenta cuando se emite un acto de naturaleza distinta.

De acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad susceptible de causar molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera, que lo primero, se traduce en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los ~~motivos aducidos~~ motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado, que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

Es explicable que en esta clase de actos se respete de la manera descrita, la garantía de fundamentación y motivación, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional, provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a las y los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento la persona afectada, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada, para librarse de ese acto de molestia.

En lo que concierne a actos con una naturaleza distinta a los mencionados con anterioridad, como son las leyes, reglamentos o lineamientos, en atención a la naturaleza y característica de éstas, la observancia al párrafo primero del artículo 16 constitucional se hace de manera diferente.

Debe tenerse en cuenta que las leyes, reglamentos y lineamientos gozan de los atributos de impersonalidad,



generalidad y abstracción. Además, se resalta la circunstancia de que los actos a que se hizo mención en párrafos precedentes deben estar ajustados a la ley; pero cuando el acto materia de análisis es una norma general establecida en una ley, reglamento o lineamiento, se hace patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional, para determinar, si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación; debe hacerse sobre la base de otros puntos de vista distintos a los utilizados para el examen de actos concretos e individualizados que afectan a sujetos identificables.

En lo atinente a este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado lo siguiente:

1. En un acto legislativo, el requisito de fundamentación se satisface, cuando la expedición de la ley se halla dentro de las facultades con que cuenta el cuerpo legislativo.
2. La motivación se satisface, cuando las leyes emitidas se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas.
3. No hay necesidad de que todas las disposiciones integrantes de un ordenamiento deban ser materia de una motivación específica.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

De ahí que para que se considere fundado un reglamento o un lineamiento, basta que la facultad de emitirlos de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. La motivación se cumple, cuando los reglamentos o lineamientos emitidos sobre la base de esa facultad, se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran los reglamentos o lineamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Encuentra apoyo lo anterior, en la jurisprudencia 1/2000, emitida por esta Sala Superior de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA¹².

Con base en lo expuesto es factible concluir que contrario a lo que se alega, los lineamientos impugnados sí cumplen con la fundamentación y motivación requerida para normas generales, porque al emitirlos la responsable actuó dentro de la facultad que le confieren los artículos 35, fracción IX, numeral 5 y 41, fracción V, Apartado B, inciso c) de la Constitución General, así como 4º y 29, fracción III, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de aprobar

¹² Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.



los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo del proceso de revocación de mandato, lo cual es suficiente para sostener válidamente que los lineamientos están fundados.

Asimismo, la motivación se ve cumplida con el hecho de que los lineamientos se refieren a relaciones que reclaman jurídicamente ser reguladas, como lo es el correcto desarrollo del proceso de revocación de mandato.

En consecuencia, es evidente que no asiste razón al partido recurrente, cuando afirma que los lineamientos contravienen la garantía de fundamentación y motivación, habida cuenta que la responsable no tenía que mencionar expresamente las razones y fundamentos por los que no estableció límite al ejercicio del financiamiento público ordinario de los partidos políticos, como tope de gastos para éstos en la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato, dado que se trata de normas generales, abstractas e impersonales, no un acto más concreto e individualizado como las sentencias.

Por otra parte, la responsable estaba impedida para determinar como tope de gastos de los partidos políticos en la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato, algún porcentaje del monto que perciban por

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

concepto de financiamiento ordinario, ya que de establecerlo, violaría el principio de subordinación jerárquica, dado que, como el impugnante lo reconoce, la Constitución federal, la Ley Federal de Revocación de Mandato y en general, la normativa electoral, no prevén que deba establecerse límite al ejercicio del financiamiento ordinario de los partidos políticos, como tope de gastos para éstos en la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato, ni dicho límite constituye un aspecto que deba ser previsto y regulado para tutelar el ejercicio lícito y mesurado del financiamiento público durante el proceso de revocación de mandato, como lo afirma el recurrente.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta¹³.

¹³ Al respecto, la Suprema Corte ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES". Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067.



El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral¹⁴, cuenta, entre otras atribuciones¹⁵, con la de aprobar y expedir los reglamentos y lineamientos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución y en las leyes aplicables.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley.

Efectivamente, este ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de legalidad, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la misma, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

¹⁴ Artículo 41, Base V, de la Constitución.

¹⁵ Artículo 44, de la Ley Electoral.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Así es, la facultad reglamentaria no tiene el alcance de modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la Ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla¹⁶.

En ese sentido, el principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto es, los reglamentos tienen como límites naturales los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos

¹⁶ Al respecto, la Suprema Corte ha emitido la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". Citada anteriormente.



normativos de aplicación, no estando permitido que a través de la vía reglamentaria se establezca una disposición que contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar, por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos, que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear restricciones diferentes a las previstas expresamente en la ley.

En tal virtud, si el reglamento sólo se refiere al aspecto relativo al cómo de la situación jurídica concreta, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento o los lineamientos desenvuelven su obligatoriedad de un principio ya definido legalmente, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla; sólo deben concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos que son materia de tal disposición.

Cabe precisar que es válido admitir que a través de un reglamento o lineamientos se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos encuentren

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.

En ese sentido, si un reglamento o unos lineamientos imponen limitaciones no derivadas expresamente de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, que dice:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de Ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la Ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la Ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una Ley, es decir, los reglamentos tienen como límite



natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la Ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia Ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la Ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la Ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la Ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la Ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de Ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

En la jurisprudencia citada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de Ley y de subordinación jerárquica, de conformidad con los criterios siguientes:

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

- El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.
- El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.
- El ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben



expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

- Si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la Ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la Ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de Ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Precisado lo anterior, cabe decir que como el propio impugnante lo reconoce, la Constitución, y la Ley Federal de Revocación de Mandato y en general, la normativa electoral, no prevén que deba establecerse algún límite al ejercicio del financiamiento ordinario de los partidos políticos, como tope de gastos para éstos en la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato, razón por

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

la cual la responsable está impedida para determinarlo, pues de hacerlo, violaría los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Para brindar mayor claridad respecto de lo anterior, a continuación se exponen los supuestos normativos que existen para determinar, por una parte, los límites aplicables al financiamiento y gasto ordinario, y por otra, los topes de gastos de precampaña y campaña.

En primer lugar, se destaca que el artículo 15 de los Lineamientos impugnados señala que los gastos que realicen los partidos políticos para la difusión objetiva, imparcial y con fines informativos de la participación ciudadana en la revocación de mandato, forman parte del gasto ordinario, al ser financiados con los recursos para actividades ordinarias permanentes y las aportaciones de militantes y simpatizantes durante el ejercicio de que se trate.

Así, respecto del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, el artículo 51, numeral 1, inciso a) de la Ley de Partidos señala que cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% para el desarrollo de actividades relativas a la educación y capacitación política, investigación



socioeconómica y política y tareas editoriales¹⁷; así como el 3% para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Asimismo, como lo refiere el recurrente, el artículo 72, numeral 2, inciso c) señala que se entiende como gasto ordinario, el gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al 2% del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno.

Ahora bien, por cuanto hace al establecimiento de topes de gastos de precampaña y campaña, el artículo 41, fracción II, párrafo tercero de la Constitución General establece que la Ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidaturas y en las campañas electorales. Por su parte, el artículo 44, numeral 1, inciso p) establece que el Consejo General del INE tiene la atribución de determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadurías y diputaciones federales.

¹⁷ Véase la Tesis III/2012 de rubro "ACTIVIDADES ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DEBEN DESTINAR EL PORCENTAJE QUE PERCIBAN POR ESE RUBRO Y POR LO MENOS EL DOS POR CIENTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO."

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

En ese sentido, por cuanto hace a los gastos de precampaña, el artículo 229, párrafo primero de la LEGIPE establece que a más tardar en octubre del año previo a la elección, el Consejo General del INE determinará los topes de gasto por precandidatura y tipo de elección. El tope será equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Por otra parte, el artículo 243 del ordenamiento jurídico referido establece que los partidos políticos, las coaliciones y sus candidaturas, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General del INE.

No se considerarán dentro de los topes de gastos de campaña, los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria¹⁸ y para la determinación de dichos topes, se aplicarán las siguientes reglas:

- **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:** El tope de gastos deberá establecerse, a más tardar, el último día de octubre del año anterior al de la elección, y será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.

¹⁸ El artículo 76, numeral 2 de la Ley de Partidos establece la misma cuestión.



- **Diputaciones:** El tope de gastos deberá establecerse, a más tardar, el último día de diciembre del año anterior de la elección, y será la cantidad equivalente que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad será actualizada con el índice de crecimiento de la Unidad de Medida y Actualización¹⁹.
- **Senadurías:** El tope de gastos deberá establecerse, a más tardar, el último día de diciembre del año anterior de la elección, y será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

El artículo 443, numeral 1, inciso c) de la LEGIPE determina que constituirán infracciones de los partidos políticos, el incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y

¹⁹ De acuerdo con el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado el 27 de enero de 2016.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

fiscalización les impone la ley. Conforme al inciso f), se considera como infracción de los partidos políticos, exceder los topes de gastos de campaña.

Asimismo, el artículo 445, numeral 1, inciso e) del mismo ordenamiento jurídico determina que constituyen infracciones de las personas precandidatas y candidatas a cargos de elección popular, exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos.

Por otra parte, el artículo 41, base VI, inciso a) y penúltimo párrafo de la Constitución General se prevé como causal de nulidad de una elección, el rebase del gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, siempre que la violación sea determinante y se acredite de manera objetiva y material.

Del marco jurídico expuesto anteriormente, se advierte que no existe una disposición constitucional ni legal con base en la cual se faculte a la autoridad responsable para establecer un límite al financiamiento ordinario de los partidos políticos y/o tope de gastos, fuera de los supuestos normativos referidos anteriormente.

Cabe destacar que esta Sala Superior, en el SUP-CDC-2/2017, ha establecido que la existencia de topes de gastos tiene como finalidad salvaguardar la equidad de la



contienda e impedir que las diferencias que pueda haber en cuanto a los recursos de los que disponen los partidos afecten las posibilidades reales de competencia.

El principio de equidad en la contienda tiene como objeto inmediato la tutela del derecho de los contendientes de contar con idénticas oportunidades de obtener el voto ciudadano y su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, de entre muchos otros ejemplos, a través de la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada elección en relación con el resto de las alternativas políticas que contienden en ésta.

En el caso concreto, además de que no existe una base normativa para establecer un tope de gastos que los partidos políticos pueden erogar para la difusión de la revocación de mandato, no subsiste la salvaguarda de un principio de equidad de la contienda que justifica la existencia de los topes de gastos.

En la revocación de mandato no existe una contienda, como sí sucede en los procesos electorales, en los cuales se debe asegurar que los participantes estén situados en una línea de salida equiparable con el fin de que ninguna precandidatura, candidatura, partido político o coalición

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales en detrimento del principio de equidad de la elección.

Además, establecer un límite al ejercicio del financiamiento ordinario de los partidos políticos, como tope de gastos para éstos en la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato, tampoco encontraría sustento en la tutela del ejercicio lícito y mesurado del financiamiento público, como lo alega el inconforme.

Ello es así, en virtud de que el ejercicio lícito de los recursos en el proceso de revocación de mandato no depende de imponer sin justificación normativa alguna, un límite porcentual al ejercicio del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, ya que ello en nada impide o disuade que se usen los recursos para fines prohibidos por la norma.

Más bien son otros elementos los que ayudan a que se ejerzan lícitamente los recursos, como lo son, entre otros, el que la autoridad esté facultada para vigilar su cumplimiento²⁰, y que existan disuasivos como son las sanciones, que también prevén los lineamientos.

²⁰ Como en el caso del proceso de revocación de mandato, en que, por ejemplo, los lineamientos cuestionados autorizan a la responsable a realizar monitoreos



Como ya se refirió previamente, el artículo 15 de los lineamientos combatidos determina que los gastos que realicen los partidos políticos para la difusión objetiva, imparcial y con fines informativos de la participación ciudadana en la revocación de mandato, forman parte del gasto ordinario, al ser financiados con los recursos para actividades ordinarias permanentes y las aportaciones de militantes y simpatizantes durante el ejercicio de que se trate.

En ese sentido, en principio, esos son los marcos legales para las erogaciones de los partidos políticos para la promoción de la revocación de mandato, por lo que es improcedente establecer uno diverso, y compete a la responsable corroborar que los sujetos obligados no los rebasen, y de ser verídico que algún partido los excedió, en su caso, corresponderá a la autoridad imponer las sanciones que correspondan, pero ello no conlleva la necesidad de imponer un tope de gastos; por tanto, resulta inaplicable el límite previsto por el artículo 72, numeral 2, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos a que alude el impugnante, más aún que se refiere a aspectos diversos, como lo son los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos políticos.

(artículos 17 a 19), visitas de verificación (artículos 20 y 21), y de los informes que los partidos están obligados a presentar (artículos 25 y 26).

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Igualmente, la circunstancia de que los gastos se vayan a fiscalizar por la autoridad electoral administrativa, es un aspecto que no trae como consecuencia la necesidad de imponer límite al ejercicio del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, como tope a los gastos del proceso de revocación de mandato, pues para vigilar el correcto uso de los recursos, no es necesario imponer límites para su ejercicio reducir los montos autorizados, cuya medida o planeación por parte de los partidos les permitirá determinar libremente el monto que emplearán para el proceso de revocación de mandato, ya que tendrán que tomar en cuenta que con ese financiamiento y dentro de los límites normativos correspondientes, tendrán que cubrir también el resto de sus actividades ordinarias permanentes.

Consecuentemente, al ser improcedente establecer como límite a los gastos de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato, un porcentaje del financiamiento público para gastos ordinarios que reciban, también lo es ordenar al INE que modifique los lineamientos reclamados.

SEXTO. Estudio de fondo del recurso de apelación SUP-RAP-447/2021. A continuación, se resumirán y estudiarán los motivos de inconformidad hechos valer en el recurso de apelación SUP-RAP-447/2021.



Síntesis de agravios. La parte recurrente alega, en resumen, que:

- La responsable debió expresar las razones que la llevaron a determinar el "el sentido de su decisión y señalar con precisión los preceptos constitucionales y legales que la sustentaron", lo cual incumplió.
- La responsable realiza una interpretación equívoca para la comprobación de los gastos de las y los representantes generales y ante las mesas directivas de casillas en un ejercicio de participación ciudadana, cuando esta clase de comprobaciones sólo está prevista "para la jornada electoral dentro de un proceso electoral".
- La comprobación de las remuneraciones que se les puede dar a las y los representantes generales y de casilla por sus actividades el día de la jornada electoral, está directamente relacionada con el tope de gastos de campaña de la elección de que se trate. En ese contexto, la responsable deja de explicar las razones por las cuales **considera que** la comprobación que tienen que hacer los partidos políticos y los sujetos obligados para reportar los gastos de sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral en un proceso electoral, es igual o parecida con la posible participación de las personas que acudan a vigilar el ejercicio de participación ciudadana

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

relacionado con la revocación del mandato del Presidente de la República.

- El ejercicio de participación ciudadana no se equipara con los gastos de las y los representantes generales y representantes ante las mesas directivas de casillas en la jornada electoral, porque en estos casos, los partidos políticos si están obligados a reportar los gastos del día de la jornada electoral, ya que constituyen pagos o apoyos económicos, de comida y de transporte a las personas que cuidan y vigilan el voto el día de la jornada electoral e inclusive se computan para efectos del tope de gastos de campaña. Por tanto, la responsable debió sustentar su determinación en una explicación motivada del por qué era conveniente "asimilar" ambas figuras (representantes generales y de casilla), en dos ejercicios democráticos que tienen naturaleza y fines diversos (uno la jornada electoral y otro la revocación del mandato).

- De conformidad con los lineamientos, los gastos que no promuevan de manera objetiva e imparcial el ejercicio de revocación de mandato y tengan el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía, serán consideradas como gastos sin objeto partidista; por tanto, resulta contradictorio que se pretenda "comparar" dos ejercicios democráticos (revocación del mandato y proceso



electoral), para suponer que los partidos políticos tienen obligaciones "similares" pero con efectos distintos.

Es decir, si la intención de la responsable era verificar si los partidos políticos realizarían gastos para el pago de las personas que vigilarían el proceso de revocación del mandato, lo lógico es que hubiera sustentado esa determinación de manera clara y objetiva dentro del acuerdo impugnado, pero no lo hizo e incluso es contradictorio con la naturaleza de los gastos de los representantes generales y de casilla que se reportan el día de la jornada electoral, ya que éstos inciden directamente en los topes de gastos de campaña, en cambio, por lo que al imponer tal obligación en el procedimiento de revocación de mandato implica apartarse de la normatividad "legal reglamentaria", dado que no se explica de qué manera se hará la revisión en el informe anual 2022, ni la forma para solventar posibles irregularidades, puesto que mientras en la revisión de los gastos de la jornada electoral existe la posibilidad de que los partidos políticos registren en el Sistema Integral de Fiscalización a las y los representantes que fueron pagados o los que actuaron de manera gratuita, y se permite que durante un determinado periodo se realice el registro correspondiente, en este caso no hay un asidero legal para que los partidos conozcan a plenitud la manera que pudieran solventarse observaciones.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

- Los lineamientos establecen que los partidos políticos podrán pagar a las personas representantes dinero en efectivo, con los límites que la propia norma precisa; al respecto, el recurrente afirma que no cuestiona la atribución de la responsable de instrumentar la manera en la cual se deben realizar las tareas de control y vigilancia en el uso de recursos, sino el que no motiva ni explica las razones que la condujeron a imponer un límite para el pago de efectivo, considerando el número de casillas no urbanas en un distrito electoral determinado, por lo que se estableció en forma dogmática y vaga, sin apoyo en elementos cuantitativos, máxime que carece de sustento legal obligar a los partidos a pagar a sus representantes una cantidad en efectivo a partir de una regla discrecional y arbitraria como lo es "el porcentaje de casillas no urbanas en un distrito federal", sin señalar los distritos que estarían en ese supuesto, imponiendo así una limitante para que se les impida a los partidos políticos la obligación de pagar y reportar dicho gasto.

Consideraciones de esta Sala Superior. Son infundados los motivos de inconformidad en los que el recurrente se duele de que la responsable no hubiera fundado ni motivado el aspecto relativo a la fiscalización de los gastos relativos a las y los representantes generales ante mesas directivas de casilla.



Lo anterior es así, en virtud de que, como se explicó en considerando anterior, para que se considere fundado un reglamento o un lineamiento, basta que la facultad de emitirlos de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley.

Por su parte, la motivación se cumple cuando los reglamentos o lineamientos emitidos sobre la base de esa facultad, se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran los reglamentos o lineamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Con base en lo expuesto, como se dijo; es factible concluir que contrario a lo que se alega, los lineamientos impugnados sí cumplen con la fundamentación y motivación requerida para normas generales, porque al emitirlos la responsable actuó dentro de la facultad que le confieren los artículos 35, fracción IX, numeral 5 y 41, fracción V, Apartado B, inciso c) de la Constitución General, así como 4º y 29, fracción III, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo del proceso de revocación de mandato, lo cual es suficiente para sostener válidamente que los lineamientos están fundados.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Asimismo, la motivación se ve cumplida con el hecho de que los lineamientos se refieren a relaciones que reclaman jurídicamente ser reguladas, como lo es el correcto desarrollo del proceso de revocación de mandato.

En consecuencia, es inexacto que la responsable tuviera que explicar en el propio lineamiento las razones por las que reguló en la forma en que lo hizo lo relativo la fiscalización de los egresos relativos a las y los representantes de los partidos políticos generales y en las mesas directivas de casilla en el proceso de revocación de mandato, incluyendo el aspecto concerniente a prever un límite para el pago de efectivo.

Por otro lado, el inconforme alega, esencialmente, que los procesos de participación ciudadana, como el de revocación de mandato, son diferentes a los de elección de representantes populares, en los que los partidos están obligados a reportar los gastos del día de la jornada electoral -como el de las y los representantes partidistas generales y ante mesa directiva de casilla-, porque se computan para efectos del tope de gastos de campaña, lo que no sucede en el proceso de revocación de mandato, en el que no existe dicho tope, por lo que en éste no se justifica fiscalizar tal aspecto.



Son infundados los motivos de disenso, porque con independencia de que pudieran o no equipararse dichos procesos, la finalidad de la obligación de los partidos en el proceso de revocación de mandato, de reportar los egresos efectuados en relación con sus representantes generales y de casilla -o en caso de que no haya erogaciones, por ejemplo, porque esos servicios se presten en forma gratuita, se haga el reporte correspondiente en cero, con lo mandata el artículo 41, párrafo 11, inciso a), y 42, párrafo 2, de los lineamientos -, así como cualquier otro gasto, es garantizar la correcta aplicación de los egresos por parte de los partidos, según lo estatuye el artículo 3, fracción II, de los propios lineamientos, por lo que es infundado que tal fiscalización sea contradictoria o implique "comparar" los procesos de revocación de mandato, con los de elección de representantes populares.

En efecto, existe una base normativa a partir de la cual le es exigible a los partidos políticos, el reporte y la comprobación de los gastos que eroguen respecto de las y los representantes generales y de casilla.

En primer lugar, el artículo 41, último párrafo de la Ley Federal de Revocación de Mandato señala que los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos en la LEGIPE.

Por su parte, el artículo 41, Apartado B, inciso c) de la Constitución General prevé que para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el INE deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.

En el mismo Apartado B del precepto constitucional referido se establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General del INE.

En esa tesitura, el artículo 190 de la LEGIPE prevé que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos en dicha ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley de Partidos.

El artículo 25, numeral 1, incisos n) y v) de la Ley de Partidos prevé como obligaciones de los partidos políticos el aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, así como elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos.



Por su parte, el artículo 72 del ordenamiento jurídico referido prevé que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

El artículo 443, inciso c) de la LEGIPE prevé que constituyen infracciones de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización.

Por ende, la circunstancia de que en los procesos de revocación de mandato no haya campaña electoral y, por tanto, tampoco exista un tope de gastos de campaña, no es obstáculo para que los partidos políticos tengan la obligación de reportar y comprobar los gastos de sus representantes generales y de casilla.

Lo anterior, ya que la autoridad responsable, al instrumentar la obligación a los partidos políticos de reportar y comprobar dichos gastos, da operatividad a la norma que faculta a los partidos políticos para nombrar a representantes generales y de casilla en la jornada de revocación de mandato, así como al sistema de fiscalización.

En el sistema de fiscalización de los partidos políticos, existe la exigencia de reportar cada uno de los gastos, cuestión

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

que permite el orden, la transparencia y la adecuada rendición de cuentas, sin que exista justificación para omitir cumplir con esta responsabilidad, en virtud que ello implica entender que el manejo de recursos públicos para el cumplimiento de sus fines y se constituye en un deber de óptimo control, tanto del origen como del destino de dichos recursos, en aras de la adecuada funcionalidad del sistema de fiscalización en materia electoral, que vela por los principios de rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad²¹.

En ese sentido, el hecho de que la obligación de reportar los gastos en cuestión esté prevista en los procesos de elección de representantes populares, no impide que en los de participación ciudadana, como los de revocación de mandato también lo esté.

Por otra parte, para mayor claridad en la respuesta a los agravios restantes, a continuación se transcribirá la normativa aplicable.

Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

²¹ SUP-JDC-545/2017.



Artículo 3. Los presentes Lineamientos tienen por objeto:

I. Establecer las reglas generales a través de las cuales el INE fiscalizará el proceso de RM a los sujetos obligados en materia de fiscalización.

II. Garantizar la correcta aplicación de los egresos por parte de los PP y de ingresos y egresos de los Observadores que participen en las etapas que serán fiscalizadas por la autoridad electoral.

Los ingresos de los PP en el año que se realiza el proceso de RM serán revisados de conformidad a los plazos para la fiscalización del periodo ordinario en el Informe Anual correspondiente. Asimismo, los ingresos deberán sujetarse a las reglas de comprobación y límites de conformidad a la norma respecto del financiamiento ordinario.

...

Artículo 15. Los gastos que realicen los PP para la difusión objetiva, imparcial y con fines informativos de la participación ciudadana en la RM forman parte del gasto ordinario, al ser financiados con los recursos para actividades ordinarias permanentes y las aportaciones de militantes y simpatizantes durante el ejercicio de que se trate.

...

Artículo 25. Los PP deberán presentar el Informe de ingresos y gastos de la RM, a través del SIF, en el formato que se adjunta como Anexo Uno a los presentes Lineamientos. En dicho formato deberán incluir la totalidad de los ingresos y gastos efectuados durante el periodo que comprenda la difusión y promoción de la RM Y de la Jornada de la RM, con apego a los plazos establecidos en el artículo 36 de los presentes Lineamientos y deberán estar soportados con la documentación comprobatoria adjunta al SIF conforme a lo dispuesto en el RF.

Artículo 26. Derivado de la revisión de los gastos del periodo de la RM, el Consejo General emitirá un informe sobre los mismos, mientras que los dictámenes y resoluciones correspondientes serán valorados y presentados atendiendo a los plazos y etapas procesales correspondientes al proceso de la revisión del Informe Anual 2022.

...

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

De la representación en casillas

Artículo 38. Los PP con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, por lo que los gastos realizados con motivo de la actividad desplegada por las personas representantes generales y de casilla, por concepto de pago o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada de la RM, será considerado como gasto ordinario, **por lo que se habilitarán en el SIF las cuentas contables para realizar el registro de operaciones derivadas del día de la Jornada de la RM.**

Artículo 39. El registro de los gastos realizados el día de la Jornada de la RM, así como el adjuntar de la documentación soporte, se podrá efectuar a partir del día en que se lleve a cabo la Jornada de la RM y hasta los tres días siguientes, a través del SIF, mediante el Reporte de Comprobantes de Representación General o de Casilla (CRGC) emitidos y, en su caso, los comprobantes que amparen los gastos realizados en alimentos y transporte.

Artículo 40. La comprobación de los gastos del día de la Jornada de la RM deberá llevarse a cabo de conformidad con el apartado siguiente de los presentes lineamientos.

2. Del Sistema de Fiscalización de la Jornada Electoral (SIFIJE)

Artículo 41. Los PP cumplirán con los requisitos y procedimientos para el registro y la comprobación de los gastos que realicen el día de la Jornada de la RM, respecto al apoyo económico que otorguen a las personas que nombren como representantes generales y ante las mesas directivas de casilla, los gastos en comida y transporte, así como la comprobación de la gratuidad de los servicios que presten dichas personas representantes el día de la Jornada de la RM, de conformidad con lo siguiente:

1. Todas las personas representantes generales y de casilla deberán registrarse en el Sistema de Registro de Representantes, de conformidad con las reglas que establezca para tal efecto el INE. Asimismo, los responsables del registro de las personas representantes generales y de casilla deberán indicar, al momento de



- registrar a cada persona, si sus actividades el día de la Jornada de la RM se realizaran de forma gratuita y desinteresada o bien, si se les otorgará apoyo económico.
2. Los PP podrán realizar el registro de solicitudes de acreditación o sustitución de las personas representantes correspondientes en los plazos que determine para tal efecto el INE. En ese mismo sentido, se podrán acreditar o sustituir, de manera individual, las personas representantes generales y de casilla en el plazo específico que determine el INE.
 3. Si se registran personas representantes generales o de casilla sin indicar si sus servicios son gratuitos u onerosos, se considerará que la persona representante recibió apoyo económico y será observado en el oficio de errores y omisiones, para que el PP señale lo que en derecho corresponda.
 4. Desde el día de la Jornada de la RM, los PP harán uso del SIFIJE para registrar los montos pagados a las personas representantes generales y de casilla, así como el mecanismo de dispersión utilizado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, numeral 3, del RF; asimismo, cada registro de representante deberá ser firmado electrónicamente en el SIFIJE por el Responsable de Finanzas para generar el CEP, sea de gratuidad u oneroso.
 5. **En caso de existir algún incumplimiento, se le notificará al PP en el oficio de errores y omisiones.** Una vez capturados los montos pagados y el mecanismo de dispersión utilizado, el Responsable de Finanzas haciendo uso de su firma electrónica vigente y emitida por el Servicio de Administración Tributaria, generará los CEP y posteriormente deberán ser adjuntados como evidencia en los registros contables en el SIF.
 6. **Los gastos por concepto de pagos a las personas representantes generales y de casilla deberán registrarse y comprobarse a través de las cuentas contables denominadas Pagos a Representantes Generales y de Casilla para Revocación de Mandato, dentro del SIF, a más tardar en los 3 días posteriores a la realización de la Jornada de la RM, mediante póliza de pagos efectivamente realizados. Todos los CEP con un importe**

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

mayor a cero deberán ser reportados en el SIF a través de pólizas contables.

Los recibos gratuitos, una vez generados y firmados en el SIFIJE, quedarán resguardados en dicho sistema, a efecto de que la autoridad electoral pueda realizar los cruces de información correspondientes.

El SIFIJE estará abierto a partir del día de la Jornada de la RM y hasta 3 días posteriores para que los PP puedan registrar los pagos efectivamente realizados a las personas representantes.

7. La UTF pondrá a disposición de los PP, a través del Centro de Ayuda, materiales de consulta y de capacitación referentes al uso y manejo del SIFIJE

8. La UTF, para dar certeza a los PP respecto del funcionamiento del SIFIJE, llevará a cabo la capacitación correspondiente.

9. Se considerará que las personas que indique el SIJE asistieron como representantes de casilla por parte de los PP.

10. En la verificación a la comprobación de gratuidad o apoyo económico a las personas representantes generales y de casilla, la UTF será exhaustiva y verificará la totalidad de las obligaciones de comprobación de los PP.

11. Tomando en consideración que los PP cuentan con el tiempo y los mecanismos necesarios para la toma de decisiones internas, que la autoridad electoral facilita las herramientas para el registro, captura y generación de los comprobantes correspondientes, de acuerdo al principio de certeza que rige la materia electoral, una vez que los PP reconocen el estatus de gratuito u oneroso de cada una de las personas representantes de casilla, no podrán modificar dicha manifestación después de que haya terminado el plazo para el registro y sustitución de las personas representantes.

Para dar certeza de como operará la comprobación de pago, se considerarán los siguientes supuestos:

a) El registro original que se realice en el Sistema de Registro de Representantes con una remuneración de valor cero se entenderá como gratuito. La ausencia de dato en la remuneración o un valor mayor a cero, indica que el representante es oneroso y deberá reportar el pago, por lo



que en el caso de las personas representantes sin valor en el campo remuneración, se valorará conforme al mecanismo señalado en el artículo 44, numeral 2 de los presentes Lineamientos.

b) Por lo tanto, si los PP, durante el periodo establecido para el registro de representantes, registran a un representante de casilla como oneroso en el Sistema de Registro de Representantes, y de lo reportado en el SIJE la autoridad advierte que este asistió el día de la Jornada de la RM, no se podrá modificar su estatus y registrar en el SIFIJE como gratuito, por lo que no será válido este movimiento.

c) Como excepción a la regla, si los PP, de origen, registran a un representante de casilla como oneroso, y de lo reportado en el SIJE la autoridad fiscalizadora advierte que este no asistió, se considerará como válido el cambio del monto de pago a ceros en el SIFIJE.

d) En el caso de que un representante registrado de origen como gratuito en el Sistema de Registro de Representantes reciba un pago, el PP podrá modificar el monto pagado en el SIFIJE, de conformidad con el pago que haya realizado el día de la Jornada de la RM, **además de justificar el motivo del cambio en el oficio de errores y omisiones.**

e) En el caso de que un representante haya sido registrado de origen como oneroso en el Sistema de Registro de Representantes con un monto determinado, pero el PP modifique el monto pagado en el SIFIJE, deberá justificar el motivo del cambio **en la respuesta al oficio de errores y omisiones.**

Si se presentara cualquier otra situación distinta a las desarrolladas, la UTF realizará las observaciones pertinentes en los oficios de errores y omisiones.

Artículo 42. La identificación, registro y comprobación en los casos de gratuidad de las personas representantes ante las mesas directivas de casilla se realizará conforme a lo siguiente:

1. Las personas responsables de registro en el Sistema de Registro de Representantes deberán identificar, uno a uno, o de forma masiva, en los plazos definidos para el registro, si las actividades que desarrollen las personas

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

representantes generales y de casilla se realizarán de forma gratuita y desinteresada.

2. El CEP con monto cero firmado de manera electrónica por el Responsable de Finanzas será el único medio para comprobar, ante la autoridad, la gratuidad de los servicios prestados por un representante general o de casilla.

Artículo 43. El registro del apoyo económico otorgado a los representantes generales y ante las mesas directivas de casilla se realizará como se describe a continuación:

1. Los Responsables de Registro de Representantes deberán identificar uno a uno, o de forma masiva, en el Sistema de Registro de Representantes, en los plazos que determine el INE, los casos en que por las actividades que realicen las personas representantes generales y de casilla se les otorgue apoyo económico.

2. Para cada representante general y de casilla al que se le otorgue apoyo económico se deberá registrar en el sistema el monto total pagado por ese concepto, el cual deberá estar vinculado a sus actividades de vigilancia el día de la Jornada de la RM.

3. Para el registro del importe pagado a las personas representantes de casilla, los responsables de registro deberán seleccionar uno de los montos precargados en el Sistema de Registro de Representantes. El monto mínimo que podrán elegir será de cien pesos, y se incrementará en múltiplos de cincuenta pesos hasta llegar a tres mil pesos M/N.

4. **Para el pago de los recursos a las personas representantes generales y de casilla, los PP solo deberán utilizar mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano (instituciones bancarias).**

Para estos efectos, el recurso a dispersar deberá salir de una cuenta bancaria del PP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 del RF; el comprobante de pago deberá identificar plenamente el número de cuenta, banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta, banco destino y nombre del beneficiario. Por otro lado, el beneficiario deberá estar asentado en el módulo de registro de representantes generales y de casilla.



5. Los PP podrán pagar a las personas representantes dinero en efectivo. El monto máximo que podrán pagar por esta vía en cada Distrito Federal Electoral será el que resulte de multiplicar el monto total pagado en el Distrito por el porcentaje de casillas no urbanas en ese mismo Distrito. Para esto, la UTF comunicará a los PP, a más tardar el 4 de marzo de 2022, el porcentaje de casillas no urbanas de cada Distrito Electoral, respecto de la lista de ubicación de casillas aprobadas, que ordenen publicar los Consejos Distritales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 256, numeral 1, Inciso e) de la LGIPE. En estos casos, el PP deberá acreditar las operaciones a través de las cuales se monetizaron los recursos.

Artículo 44. Para la comprobación de gastos por pagos a las personas representantes generales y ante las mesas directivas de casilla, se atenderá lo siguiente:

1. Cada PP deberá registrar en el SIF, a partir del día de la Jornada de la RM y a más tardar el tercer día posterior a su término, las pólizas con los pagos efectivamente realizados a las personas representantes generales y de casilla. El registro contable deberá contener información que permita identificar plenamente lo siguiente:

a) El monto total pagado, diferenciando los recursos pagados en efectivo de los pagados a través de mecanismos de dispersión de recursos;

b) Que el origen de los recursos sea correspondiente al financiamiento ordinario.

Las observaciones detectadas respecto de las diferencias en el reporte de gasto se generarán al PP que lo hubiera reportado y, en el caso de que se identifique gasto no reportado, se notificará mediante el oficio de errores y omisiones.

2. Los pagos que realicen los PP por los servicios de alimentos o transportes, para las personas representantes generales o de casilla o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada de la RM, no se comprobarán a través de la emisión CEP, toda vez que estos recibos únicamente serán generados para la comprobación relativa a la función de representación, por lo que se deberán de acreditar de forma individual y

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

soportarse con la documentación que señale el RF para tal efecto.

3. Los CEP únicamente podrán generarse mediante el SIFIJE, y los únicos que se consideraran validos serán en formato .XML, siempre que sean adjuntados a las pólizas de registro de los gastos en el SIF. Los PP, en las respuestas que realicen a los oficios de errores y omisiones, únicamente deberán adjuntar los CEP en el formato referido como evidencia en las pólizas contables.

Artículo 45. Los plazos para la emisión de comprobantes y registros contables atenderán a lo siguiente:

1. A partir del día de la Jornada de la RM y hasta tres días posteriores, los PP deberán emitir en el SIFIJE los CEP, por concepto de pago a las personas representantes generales y de casilla, de forma onerosa o gratuita, en el plazo establecido. La emisión de CEP deberá realizarse por los usuarios autorizados por el PP para el uso del SIFIJE.

2. Para dar atención a los oficios de errores y omisiones del Informe Anual 2022, el SIFIJE y el SIF se habilitarán también en el periodo de garantía de audiencia de los gastos de Jornada de la RM de los PP. En este periodo se podrán realizar las aclaraciones correspondientes respecto a los registros de gratuidad y comprobación de las personas representantes onerosas, en cuyo caso deberán anexar al SIF el soporte documental que emitan las diversas Instituciones pertenecientes al Sistema Financiero.

Artículo 46. En caso de incumplimiento a las presentes disposiciones, se estará a lo siguiente:

1. El CEP de representante gratuito que no sea firmado de manera electrónica por el Responsable de Finanzas y que no se hubiera emitido en el SIFIJE será considerado como un gasto no reportado.

2. Para la determinación del valor del gasto no reportado para cada representante de casilla, se tomará en consideración el valor promedio más alto reportado por cada PP en la matriz de los pagos realizados a las personas representantes en cada una de las entidades, los cuales servirán de base para que la UTF genere la matriz de precios de la Jornada de la RM. Esta medida se toma como un inhibidor de la omisión en la presentación de la gratuidad o comprobación de pago y el criterio se aplica



conforme a lo dispuesto en el artículo 27, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

3. No serán válidos los recibos de representantes que no contengan la firma electrónica del Responsable de Finanzas. En caso de detectar recibos sin firma electrónica, serán observados como gasto no reportado.

4. En caso de que se detecten CEP con un importe mayor a cero sin ser contabilizado en el SIF, serán observados como gasto no reportado.

5. En el caso de que haya personas representantes generales o de casilla cuyos CEP tengan el estatus de onerosos, que hayan sido pagados, pero que no hayan asistido el día de la Jornada de la RM, no será objeto de sanción por este simple hecho. En el mismo sentido, no se será sancionado si las personas representantes que asistan a realizar su actividad el día de la Jornada de la RM no realizan el cobro del recurso asignado por su representación. Lo anterior no exime a los PP de la comprobación en términos de la normativa electoral de los gastos realizados.

Artículo 47. Para cualquier consulta, incidencia o posible falla, se estará a lo dispuesto en el Plan de Contingencia, que se adjunta como Anexo Tres de los presentes Lineamientos.

De lo reproducido se desprende que los gastos realizados con motivo de la actividad desplegada por las personas representantes generales y de casilla, por concepto de pago o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la jornada de la revocación de mandato, será considerado como gasto ordinario, por lo que opuestamente a lo que se aduce, se habilitarán en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) las cuentas contables para realizar el registro de operaciones.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Igualmente, es infundado que no hay forma de los partidos conozcan la manera en que pueden solventar las observaciones, ya que contrario a lo que se alega, de la normativa reproducida se advierte los partidos están en aptitud de hacerlo a través de la respuesta que den al oficio de errores y omisiones²².

También es infundado que no se prevea de qué forma se hará la revisión en el informe anual 2022, dado que opuestamente a lo que se afirma, de los artículos 26 y 32 de los lineamientos impugnados se advierte que derivado de la revisión de los gastos del periodo de la revocación de mandato, el CG del INE emitirá un informe sobre los mismos, mientras que los dictámenes y resoluciones correspondientes serán valorados y presentados atendiendo a los plazos y etapas procesales correspondientes al proceso de la revisión del Informe anual 2022.

Asimismo, es infundado que en los lineamientos impugnados obliguen a los partidos a pagar en efectivo a sus representantes generales y de casilla.

Lo infundado de dichos motivos de inconformidad radica en que de conformidad con el artículo 23, párrafos 4 y 5, y

²² Al efecto, véase lo dispuesto en los artículos 22, 25, 36, 41, numeral 5 y último párrafo; 44, numeral 1, último párrafo de los Lineamientos impugnados.



43, numeral 5 de los lineamientos impugnados, para el pago de los recursos a las personas representantes generales y de casilla, como regla general, los partidos políticos solo deberán utilizar mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano (instituciones bancarias), y el recurso a dispersar deberá salir de una cuenta bancaria del partido.

En ese sentido, como excepción, la norma establece que los partidos "podrán" pagar a las personas representantes dinero en efectivo por un monto máximo que la propia norma prevé y sólo tratándose de casillas rurales o no urbanas, debiéndose acreditar las operaciones a través de las cuales se monetizaron los recursos, lo que significa que es potestativo y bajo ciertas condiciones.

Por otra parte, no le asiste la razón al recurrente cuando señala que la autoridad omitió el porcentaje de casillas no urbanas en un Distrito Federal o los Distritos Electorales Federales que estarían en el supuesto para realizar el pago en efectivo a las y los representantes generales y de casilla.

Lo anterior, en virtud de que, conforme al artículo 43, numeral 5, con el cual se inconforma el partido recurrente, la Unidad Técnica de Fiscalización comunicará a los partidos políticos, **a más tardar el 4 de marzo de 2022**, el porcentaje de casillas no urbanas de cada Distrito

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Electoral, respecto de la lista de ubicación de casillas aprobadas, que ordenen publicar los Consejos Distritales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 256, numeral 1, inciso e) de la LEGIPE²³.

Finalmente, es infundado que la autoridad responsable haya sido omisa en mencionar el tratamiento que se daría a las aportaciones que las personas pudieran dar a los partidos políticos por sus servicios personales que de manera gratuita, voluntaria y desinteresada brinden el día de la jornada de revocación de mandato, obligando a los partidos políticos a pagar una cantidad monetaria determinada a los representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.

Lo anterior, pues la autoridad responsable no obliga a los partidos políticos a efectuar pago alguno a las personas representantes generales y de casilla, pues prevé la posibilidad de que se registren a las personas que ejercerán dicha función, ya sea de forma gratuita y desinteresada, o de manera onerosa, debiéndose realizar la comprobación correspondiente²⁴.

²³ Sin perjuicio de que la autoridad responsable realice los ajustes y gestiones necesarias respecto del Plan Integral y Calendario del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República 2021-2022, tal y como lo determinó en el Acuerdo INE/CG1646/2021.

²⁴ Al efecto, véase lo dispuesto en el artículo 41, 42 y 45 de los Lineamientos.



Consecuentemente, dado lo infundado de los agravios hechos valer, lo que procede es confirmar, en lo que es materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

Por lo anteriormente expuesto, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-447/2021, al SUP-RAP-439/2021 en los términos señalados.

SEGUNDO. Se confirma, en lo que es materia de impugnación, el acuerdo INE/CG1633/2021.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y de la Magistrada Janine Madeline Otálora Malassis, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

resolución se firma de manera electrónica.

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

Magistrado Presidente

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 08/12/2021 07:51:40 p. m.

Hash: HqZ1wMV+DYfLc14svLJYrpk+rq6AG53We9cxhV+Iy1I=

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 08/12/2021 09:20:12 p. m.

Hash: adrEYiCmc4IIm38gXOrf/2tEwAqnVeJmEHzzRCaCGRY=

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 08/12/2021 10:18:04 p. m.

Hash: BhZjh6cuZNYZS82M1MI3eNIXObvf4VJf+JIBw0+AdCM=

Magistrado

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 08/12/2021 11:39:24 p. m.

Hash: +9ivYw1GF6qOEBGYtWYIOMrhwUU77JDyAXntttfZNu4=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 09/12/2021 06:30:06 p. m.

Hash: EK7FByUhrVY9g6hvHfGEzBiE2PgYlf2u9GJuLAPBYbw=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 09/12/2021 03:24:24 p. m.

Hash: xHnuQCw1rL4G5f/A1L1Ejisiv9d25YhH5qXvavLfFio=

Magistrado

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 09/12/2021 04:40:08 p. m.

Hash: 0YkRr4sddhGvgtdjBYJW+G8Q9bPF/rQNpXDFKat8LEE=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: Luis Rodrigo Sánchez Gracia

Fecha de Firma: 08/12/2021 07:00:36 p. m.

Hash: ti1FJDXe3ikoCqyhJ1S6L98go5YUYbCYdHuFIU8UCQ=

1

148

--	--	--	--



VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-439/2021 Y RAP-447/2021 ACUMULADOS²⁵

Respetuosamente diferimos del sentido aprobado por la mayoría de quienes integramos esta Sala Superior, de confirmar el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral²⁶, por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten, porque consideramos que en el caso se debió revocar el citado acuerdo para ordenarle a la autoridad responsable establecer un límite al ejercicio del financiamiento ordinario de los partidos políticos, como tope de gastos durante la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato.

I. Contexto

El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se adicionó una fracción IX al artículo 35; un inciso c), al Apartado B de la Base V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Federal, para regular la figura de la revocación de mandato.

Asimismo, el catorce de septiembre, se publicó en el citado Diario Oficial, el decreto mediante el cual se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Derivado de ello, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG1633/2021, por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República

²⁵ Con fundamento en los artículos 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal.

²⁶ En adelante Consejo General o INE.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten.

En dicho acuerdo, entre otros aspectos, se prohíbe a los partidos políticos realizar actividades para recopilar firmas; no pueden aplicar recursos públicos ni privados para influir en la opinión de la ciudadanía (si lo hacen, será un gasto sin objeto partidista); únicamente pueden promover de forma objetiva, imparcial y con fines informativos la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y los gastos que realicen con ese fin forman parte del financiamiento ordinario.

Por otra parte, dispone que los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, por lo que los gastos realizados con motivo de la actividad desplegada por las personas representantes generales y de casilla, por pago o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la jornada del procedimiento de revocación de mandato, será considerado como gasto ordinario, por lo que se habilitarán en el Sistema Integral de Fiscalización las cuentas contables para realizar el registro de operaciones derivadas de ese día.

Inconformes con tal acuerdo, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena interpusieron los recursos de apelación.

El primer partido político aduce que la responsable omitió establecer un límite de gastos que se pueden ejercer en la etapa de promoción de la revocación.

Su **pretensión** es que se ordene al INE que lo haga y que Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, emita parámetros a considerar para determinar el tope.

La causa de pedir la sustenta en que la revocación de mandato es equiparable a cualquier proceso electoral y dada la participación de los partidos políticos es necesario para evitar gastos excesivos.



Por su parte, Morena aduce que diversos artículos de los lineamientos, los cuales están relacionados con el registro y comprobación de los gastos de representantes generales y de casilla, son contrarios a la normativa, debido a que se impone una obligación sin sustento, porque esta clase de comprobaciones sólo está prevista "para la jornada electoral dentro de un proceso electoral" e inciden directamente en el tope de gastos de campaña.

Por otra parte, refiere que el INE incurre en una incorrecta interpretación porque la revocación de mandato y los procesos electorales no se tratan de ejercicios democráticos equiparables, cada uno tiene su propia naturaleza; en su caso, debió motivar por qué procedía asimilar ambas figuras.

II. Criterio mayoritario

En la sentencia aprobada, la mayoría decidió confirmar el acuerdo al considerar que la Constitución, la Ley Federal de Revocación de Mandato y, en general, la normativa electoral, no prevén que deba establecerse algún límite al ejercicio del financiamiento ordinario de los partidos políticos, como tope de gastos para éstos en la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato, razón por la cual la responsable está impedida para determinarlo, porque de hacerlo violaría los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Por lo que, en el caso concreto, al no existir una base normativa para establecer un tope de gastos que los partidos políticos puedan erogar para la difusión de la revocación de mandato, no subsiste la salvaguarda de un principio de equidad de la contienda que justifique la existencia de los topes de gastos.

Esto, porque en la revocación de mandato no existe una contienda, como sí sucede en los procesos electorales, en los cuales se debe asegurar que los participantes estén situados en una línea de salida equiparable con el fin de que ninguna precandidatura, candidatura, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales en detrimento del principio de equidad de la elección.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Consecuentemente, para la mayoría es improcedente establecer como límite a los gastos de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato, un porcentaje del financiamiento público para gastos ordinarios que reciban, también lo es ordenar al INE que modifique los lineamientos reclamados.

Respecto a los planteamientos de Morena se consideran que son **infundados**, debido a que existe una base normativa a partir de la cual le es exigible a los partidos políticos el reporte y la comprobación de los gastos que eroguen respecto de las y los representantes generales y de casilla.

Asimismo, conforme a lo previsto en el artículo 23, párrafos 4 y 5, y 43, numeral 5 de los lineamientos impugnados, para el pago de los recursos a las personas representantes generales y de casilla, como regla general, los partidos políticos sólo deberán utilizar mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano (instituciones bancarias), y el recurso a dispersar deberá salir de una cuenta bancaria del partido.

En ese sentido, como excepción, la norma establece que los partidos "podrán" pagar a las personas representantes dinero en efectivo por un monto máximo que la propia norma prevé y sólo tratándose de casillas rurales o no urbanas, debiéndose acreditar las operaciones a través de las cuales se monetizaron los recursos, lo que significa que es potestativo bajo ciertas condiciones.

Finalmente, se considera que la autoridad responsable no obliga a los partidos políticos a efectuar pago alguno a las personas representantes generales y de casilla, porque prevé la posibilidad de que se registren a las personas que ejercerán dicha función, ya sea de forma gratuita y desinteresada, o de manera onerosa, debiéndose realizar la comprobación correspondiente.

III. Razones del disenso

Emitimos este voto porque no compartimos la posición mayoritaria, únicamente por lo que hace al tope de los gastos.



En nuestro concepto, la controversia debió resolverse en el sentido de declarar **fundado** el agravio formulado por el Partido de la Revolución Democrática, toda vez que establecer un límite a los recursos que los **partidos políticos** pueden gastar para la promoción de la revocación de mandato, tiene su justificación en la necesidad de salvaguardar la aplicación del financiamiento otorgado para las actividades ordinarias permanentes, primordialmente, para los fines para los cuales se entrega, en cumplimiento a los principios de austeridad y racionalidad y como parte integral del sistema de financiamiento público de los partidos políticos y del modelo de fiscalización, a efecto de dotar de coherencia al sistema jurídico nacional al materializar y reforzar la labor fiscalizadora.

La existencia de un límite garantiza que los partidos políticos realicen sus actividades ordinarias en beneficio de la población, de manera permanente y no durante momentos o temporadas específicas, los cuales consisten, esencialmente, en fomentar la participación del pueblo en la vida democrática del país y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

A continuación, desarrollaremos las razones en las que se sustenta nuestra posición.

1. Fijar un tope al gasto es congruente con la naturaleza del financiamiento público

Por disposición constitucional los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a cumplir con sus fines, a través de ministraciones destinadas al sostenimiento de actividades ordinarias, obtención del voto y específicas²⁷, respectivamente; en consecuencia, cuentan con los recursos que el Estado les otorga, dentro y fuera de los procesos electorales.

²⁷ Base II, del artículo 41, de la Constitución Federal.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Ante el derecho de acceder a la prerrogativa, los partidos también están sujetos a obligaciones entre las cuales está la relativa a aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines para los que les hayan sido entregados y contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos²⁸.

En el caso del financiamiento entregado para el desarrollo de actividades realizadas fuera de los procesos electorales, es decir, las ordinarias y específicas, está destinado a garantizar el funcionamiento permanente de los partidos y generar las condiciones mínimas necesarias para el cumplimiento de sus fines, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

La Sala Superior ha sostenido que las actividades ordinarias permanentes son todas las recurrentes y cotidianas que se llevan a cabo para la operación y funcionamiento permanente de cada partido, las cuales comprenden lo relativo a su estructura, sueldos y salarios, incluyendo los gastos para la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; actividades específicas; así como los gastos de procesos internos y de propaganda institucional²⁹.

Por otra parte, ante la calidad de entidades de interés público de los partidos políticos y la naturaleza pública de los recursos que se les otorga, en términos de lo previsto en el artículo 68, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, estos se encuentran obligados a los principios y reglas desarrollados por las normas hacendarias y presupuestales en cuanto al manejo de recursos provenientes del erario, en consecuencia, deben cumplir con los principios de racionalidad, austeridad y anualidad que rigen en materia presupuestaria.

²⁸ Ver artículos 25 y 61 de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁹ Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-647/2015, así como los artículos 51, inciso a), fracciones IV y V, y 72, párrafos 1 y 2, de la LGPP.



Es decir, se rigen por los principios que regulan el gasto público a efecto de ejercerlo exclusivamente para los fines señalados en la Constitución y la Ley, a través del uso racional de los fondos, evitando el dispendio y uso indebido³⁰, sin que pueda advertirse un régimen de excepción por tratarse de organizaciones de ciudadanos creadas para cumplir con fines constitucionales delimitados y acotados en la materia político-electoral³¹.

Con base en lo anterior, resulta innegable que los partidos políticos tienen la obligación de manejar el financiamiento público de forma debida al tratarse de una prerrogativa otorgada para lograr el cumplimiento de los fines establecidos constitucionalmente, por lo que el uso correcto es un elemento esencial para la dinámica de los derechos políticos electorales y debe ejercerse con pleno control de las autoridades electorales.

También ha sido criterio del órgano jurisdiccional que la obligación de emplear correctamente los recursos es un elemento esencial para garantizar la eficacia y vigencia práctica del orden constitucional, porque de esa manera se vincula a esas organizaciones de ciudadanos a que las actividades que lleven a cabo para el cumplimiento de sus fines se realicen en beneficio de la ciudadanía en general de forma permanente y no solo a determinados momentos y periodos que obedezcan al capricho o intereses políticos de quienes ostenten la dirigencia o dirección de los partidos políticos.

Así, se ha sostenido que la periodicidad en el uso de esos recursos además de vincularse con los principios que rigen la hacienda pública, también incide en el desarrollo de la vida democrática del país, ya que vincula a las fuerzas políticas a desarrollar sus actividades de manera permanente en beneficio de la sociedad, e impide que el patrimonio de origen público se emplee de manera circunstancial que atienda al beneficio e intereses de unos cuantos.

³⁰ Conforme el artículo 134 constitucional, los recursos públicos deben administrarse con apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y la materialización de esos principios corresponde a todas las autoridades.

³¹ Véase el SUP-RAP-758/2017.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Finalmente, la asignación de recursos públicos del Estado para el desarrollo de las actividades de los partidos políticos no implica una donación o transferencia de recursos incondicionada, ni tampoco una desincorporación del patrimonio estatal, toda vez que los recursos de la hacienda pública se otorgan como una concesión destinada a la actividad que deben desplegar³².

2. El Consejo General tiene facultades implícitas para fijar un tope al gasto

Los partidos políticos están sujetos de manera directa al régimen de fiscalización, un modelo para la verificación de sus ingresos y gastos.

El INE tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la Constitución, a Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y cumplan con las obligaciones a que están sujetos y destinen el financiamiento conforme los fines para los cuales se otorga, para lo cual tiene la facultad de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones.

La vigilancia se lleva a cabo mediante actividades preventivas, normativas, de control operativo y, en última instancia, de investigación, sin que esto se considere una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

La finalidad de la fiscalización es lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país y garantizar que los recursos públicos se destinen estrictamente al objeto para el que fueron entregados, a partir de una perspectiva de racionalidad presupuestal y una ordenación y categorización de los principios que rigen el actuar de los entes públicos.

³² Sentencia emitida en el SUP-RAP-758/2017.



Frente a las atribuciones explícitas, hay otras que derivan de ellas y son las implícitas, las cuales son necesarias para cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el INE,³³ y que de no existir implicaría la ineficacia de las que están previstas expresamente y la imposibilidad de cumplir los referidos fines.

Entre las facultades conferidas al INE está la regulatoria, en su calidad de un órgano constitucional autónomo. Como parte de la autonomía normativa, el Instituto tiene la atribución de emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general que también deben sujetarse a lo que establece la ley y la Constitución General.

De ahí que el INE pueda ejercer su facultad regulatoria cuando no exista una reserva legal, se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales y sin ir más allá de la norma que le da origen, y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución General³⁴.

En el caso específico de la fiscalización, la facultad reglamentaria tiene la finalidad de realizar el control y verificar el cumplimiento de las normas en la materia para garantizar la congruencia y plenitud del sistema de fiscalización, máxime cuando se trata del control y vigilancia de la aplicación y destino de recursos de origen preponderantemente público; esa facultad está moderada por los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Lo anterior debe interpretarse en el sentido de que la regularidad constitucional de una disposición reglamentaria o acuerdo encuentra una primera exigencia en cuanto a que sus disposiciones guarden congruencia con las normas legales a las cuales, en su caso, sólo pueden explicitar o proveer para su adecuado desarrollo.

³³ Véase la jurisprudencia 16/2010, FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.

³⁴ Criterio sostenido al resolver el SUP-JDC-10257/2020.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Esto implica que, si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se considera que se actúa conforme a Derecho.

Con base en las consideraciones expuestas, desde nuestra perspectiva, aun cuando no existe una disposición expresa en la normativa electoral que establezca la facultad explícita del INE para fijar un límite a los recursos que los partidos pueden gastar para la promoción de la revocación de mandato, de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo relativo a las prerrogativas de los partidos y su fiscalización, se advierte que, a efecto de materializar y reforzar la labor institucional de vigilar la exacta observancia de la responsabilidad hacendaria y el control y uso de recursos públicos y darle plena vigencia a los mandatos de optimización contenidos en la Constitución, que el Consejo General del INE tiene la facultad implícita de fijar el referido límite, en términos de lo que establece el inciso j), del párrafo 1, del artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esa facultad implícita deriva de aquellas que la Constitución Federal y las leyes generales, explícitamente le otorga a la mencionada autoridad³⁵, para realizar las labores de control, vigilancia, investigación y sanción del manejo de los recursos partidos políticos empleados fuera y dentro de los procesos electorales, a través de los procedimientos³⁶ que la ley establece para la fiscalización y sanción del manejo de dichos recursos, sin que sea necesario, como lo señala la sentencia, la existencia de una disposición expresa para ello.

³⁵ Véanse los artículos 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución; 30, párrafo 2, 44, párrafo 1, incisos j) y k) y 91, párrafos 1, incisos a) y d), 196, numeral 1, 199, numeral 1, inciso c), 428, numeral 1, Inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁶ En términos de lo previsto en los artículos 190 a 200 y 425 a 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los mecanismos para vigilar y, en su caso, sancionar, en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, consisten en la revisión de los Informes que los partidos rinden ante la autoridad; la práctica de auditorías y visitas de verificación; la sustanciación de procedimientos sancionadores de quejas y oficiosos.



Una interpretación contraria, como la que sostuvo la mayoría, implica desconocer las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el INE y restarle eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normatividad electoral aplicable, soslayando que se trata de recursos públicos.

En consecuencia, en nuestra opinión, a partir de los principios de austeridad, disciplina y racionalidad presupuestal que proviene directamente de la Constitución, no pueden interpretarse que por el hecho de no existir una norma expresa sobre la obligación de los partidos políticos de sujetarse a un tope para los gastos que realicen con objeto de promover la revocación de mandato —los cuales se hacen con cargo en el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y que, en principio, no pueden ser utilizados para otro fin diverso sino para el que fue expresamente designado— no exista la posibilidad de fijar un límite al gasto.

En el caso, resulta relevante considerar que, si bien los Lineamientos controvertidos señalan que estos gastos se realizarán con cargo a esa bolsa del financiamiento, esto en forma alguna implica que la promoción de la revocación de mandato constituya, *per se*, una actividad ordinaria permanente.

Tan es así, que tal ejercicio de participación ciudadana se lleva a cabo por primera vez y no constituye una actividad recurrente ni permanente de los partidos políticos.

Fijar un límite al gasto sentaría las bases para la exacta observancia de la responsabilidad hacendaria y el control, de acuerdo con los principios que consideran la racionalidad y la austeridad para el mejor funcionamiento de las entidades públicas, con lo que se logra la materialización de los principios rectores del Estado Democrático.

Sin embargo, consideramos que tal determinación debe ser temporal, ya que el legislador ordinario es quien tiene la atribución conforme a la

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Constitución federal³⁷ para modificar lo previsto en la Ley Federal de Revocación de Mandado para establecer cuál será un límite al ejercicio del financiamiento ordinario de los partidos políticos, como tope de gastos durante en la etapa de difusión del proceso de revocación de mandato.

3. La sentencia no abordó de forma integral la problemática planteada

Desde nuestra perspectiva, la mayoría omitió considerar, por una parte, la totalidad de los principios que rigen el gasto público y, por otra, que la fiscalización tiene la finalidad de garantizar el debido ejercicio del recurso más allá de la equidad que debe prevalecer en los procesos electorales.

La sentencia sostiene que no subsiste la salvaguarda de un principio de equidad de la contienda que justifique la existencia de los topes de gastos, toda vez que en términos de lo sostenido en el SUP-CDC-2/2017 los topes de gastos tienen como finalidad salvaguardar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que pueda haber en cuanto a los recursos de los que disponen los partidos políticos afecten las posibilidades reales de competencia.

Advertimos que la mayoría descontextualizó el criterio sostenido en el referido precedente, porque el pronunciamiento que en ese caso se efectuó, fue respecto de la existencia específica de los topes de gastos de campaña y no de la finalidad que, en general, persigue la determinación de límites al gasto público; además, en esa sentencia también se sostuvo que los referidos límites buscan evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.

Evidenciada la imprecisión técnica en la que incurre la sentencia y, a mayor abundamiento, en nuestro concepto la equidad en la contienda no es el único principio que los topes de gastos pueden salvaguardar; esa consideración pasa por alto que una de las principales finalidades de la fiscalización consiste en vigilar que el financiamiento público sea destinado exclusivamente para los fines que expresamente reconoce la Constitución

³⁷ Conforme a lo dispuesto en el transitorio segundo de las reformas a la Constitución Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve.



federal; en consecuencia, la existencia de límites al gasto público también busca salvaguardar su correcto ejercicio.

El hecho de que no exista contienda electoral no es motivo suficiente para dejar de establecer el monto o porcentaje límite a las actividades de difusión, puesto que la equidad en la contienda no es el único fin de la fiscalización. Una interpretación contraria llevaría al riesgo de concluir que fuera de los procesos electorales no existen principios que tutelar respecto del financiamiento público.

Lo incorrecto en el abordaje de la problemática consiste, entre otros aspectos, en dejar de considerar que el gasto público está sujeto a diversos principios cuyo cumplimiento debe ser vigilado por la autoridad, sin que pueda dejarse a la buena fe de los partidos políticos el correcto ejercicio, aunado a que se puede generar un incentivo perverso o malas prácticas frente al ejercicio del gasto público.

Por lo tanto, consideramos incorrecto sostener que no hay necesidad de fijar un límite al gasto porque, con independencia de que suceda o no, porque esto se traduce en que el tope de lo que los partidos políticos puedan gastar por cuanto a su derecho de promover de forma objetiva, imparcial y con fines informativos la participación ciudadana en el proceso de Revocación de Mandato, será la suma del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes más el privado, sin hacerse cargo de que la finalidad para la cual se otorgan esos recursos no es el referido ejercicio de participación y que resulta trascendente que se garantice que primordialmente ese tipo de financiamiento se aplique para el fin que se otorga, que la difusión de la consulta de revocación se costeará con los recursos que los partidos políticos necesitan para subsistir y que con el criterio que sostiene la sentencia se corre el riesgo de generar el ejercicio desmedido del gasto público.

Por otra parte, el proyecto parte de una premisa incorrecta al señalar que fijar un límite al gasto no impedirá ni será un disuasivo para usar los recursos para fines prohibidos.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

Contrario a esa premisa, en el caso no es materia de controversia que, conforme la Ley de Revocación de Mandato y los lineamientos generales para la fiscalización de ese proceso, no estamos, *per se*, en el supuesto de recursos para fines prohibidos. En términos de lo sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-415/2021, los partidos políticos pueden usar el financiamiento público ordinario para promover ese ejercicio de participación ciudadana de manera objetiva, imparcial y con fines informativos, de ahí que se trata de un gasto permitido.

Lo anterior no impide que se fije un límite para garantizar que el financiamiento se aplique primordialmente para los fines que son entregados conforme lo dispuesto en el artículo 41 constitucional y que, en su caso, los partidos políticos tengan un parámetro claro de cuál es el límite en el gasto, lo que también permitirá que no se dejen de cumplir con las otras obligaciones para las cuales expresamente es otorgado este tipo de financiamiento.

Al dejar de advertir la necesidad de que se fije un límite al gasto, la sentencia da a entender que los partidos políticos pueden gastar de forma excesiva para participar en la promoción del proceso de participación ciudadana, lo cual no es acorde con el fin de este ejercicio, máxime que la propia autoridad administrativa electoral es la que tiene a cargo esa función.

Si bien por su naturaleza la revocación de mandato constituye un ejercicio de participación ciudadana en el que no existe una contienda entre partidos políticos, lo cierto es que de ese ejercicio sí puede obtenerse una posición que impacte en la permanencia o no de un ciudadano en un cargo público.

A mayor abundamiento, la promoción de ese ejercicio por parte de los partidos políticos no es una actividad esencial para la cual la Constitución federal previera el otorgamiento del financiamiento público para las denominadas "actividades ordinarias permanentes", de ahí que resulte importante y necesario que se prevea un tope al gasto.



Otro aspecto que la sentencia omitió considerar es el relativo a que el monto del financiamiento público de cada partido político es distinto³⁸ y ante esa disparidad, se les dejaría en situación de inequidad en el derecho a la promoción del ejercicio ciudadano de revocación de mandato.

En ese entendido, de no establecerse un límite a las erogaciones del financiamiento ordinario, si los gastos llegaran a ser desordenados, mal planeados o realizados en demasía hacia un solo rubro –la revocación de mandato–, se pondría en riesgo no sólo el resultado de la consulta, sino la operatividad del partido, el cumplimiento de sus obligaciones, la realización de sus actividades permanentes e inclusive su estabilidad como ente de representación ciudadana.

En ese orden de ideas, mediante la determinación de un tope de gastos es posible establecer una regla básica para la correcta gestión y distribución de las erogaciones que corresponden a los diversos rubros que los partidos políticos se encuentran obligados a cumplir.

De ahí que, si bien los partidos políticos están obligados a realizar tal promoción de la revocación de mandato de manera objetiva, imparcial y con fines informativos de la participación ciudadana, como lo establece expresamente la norma, deberían hacerlo respetando un tope de gasto racional y objetivo que permita cumplir con la finalidad de haberles otorgado ese derecho.

4. Parámetros para la determinación de un límite al gasto

Ha quedado clara nuestra opinión en cuanto a que existe una facultad implícita del INE para establecer el tope de gastos ordinarios para la difusión de la consulta de revocación de mandato.

Toda vez que en la normativa aplicable al procedimiento de revocación de mandato no se determina explícitamente lo relativo al tope de gastos, tampoco se tiene un monto o porcentaje expreso al que deban apegarse los

³⁸ Véase el Acuerdo INE/CG573/2020.

SUP-RAP-439/2021 y acumulado

partidos políticos, y al que la autoridad fiscalizadora deberá auditar y vigilar expresamente en cuanto a tal rubro

Por ello, con la finalidad de proporcionar una base racional y objetiva que permita determinar el límite de gastos de difusión de tal ejercicio ciudadano, se considera procedente valorar la posibilidad de aplicar analógicamente otras disposiciones electorales en materia de financiamiento de los partidos políticos.

La analogía jurídica debe entenderse como la semejanza entre hechos o situaciones concretas, es decir, representa la operación o medio hermenéutico empleado por el intérprete de la norma para colmar la eventual insuficiencia o deficiencia del orden jurídico, de manera tal que sea el medio para suplir la falta normativa mediante la unicidad del derecho³⁹.

Así, a efecto que el INE como autoridad especializada en la fiscalización pueda establecer el tope de gastos para la difusión de la consulta de revocación de mandato, este órgano jurisdiccional advierte que puede considerar, entre otros aspectos, las disposiciones siguientes:

- El artículo 229, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General determinará los topes de gasto.
- El artículo 243 del ordenamiento señalado, dispone las reglas que el Consejo General aplicará en la determinación de los topes de gastos de campaña.
- De ser el caso, se aplicaría lo establecido en el artículo 443 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que contempla como infracciones de los partidos políticos, el incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que, en materia de financiamiento y fiscalización, expresamente por exceder el tope establecido.

³⁹ Véase lo establecido en el SUP-RAP-239/2018.



Por las razones expuestas, lo procedente era ordenar al Consejo General del INE que instrumentara lo necesario para fijar un límite al gasto que podrán realizar los partidos políticos que intervengan en el procedimiento de revocación de mandato, atendiendo a su especialización en la materia, con el fin de que se respeten los principios de austeridad y racionalidad en la aplicación del financiamiento de los partidos políticos, y con ello se tutele que se cumpla con las obligaciones que deben afrontar en el ejercicio del gasto ordinario, ante la omisión de que en la normativa aplicable el legislador permanente no previó ese límite, el cual resulta necesario conforme a los principios que deben tutelarse respecto del gasto del financiamiento público que se les otorga a las entidades de interés público.

Por ello, formulamos el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el diverso 8/2020.

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 09/12/2021 05:04:51 p. m.

Hash: QJOuVsSuFepuWHN5VybuIXyNqgAHyicNsIqQpapQwrI=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 09/12/2021 06:29:26 p. m.

Hash: y8mbqewem3RqdhuvzBuC7wXGoh+gUXR74rsIz0wBsvU=

12/12/2021 10:10