



SUP-RAP-390/2021

Recurrente: Morena.
Responsable: CG del INE.

Tema: Modificación al reglamento de fiscalización por parte de la Comisión de Fiscalización del CG del INE.

Hechos

Acuerdo

El once de agosto de dos mil veintiuno, el CG del INE emitió el acuerdo por el que se delimita la competencia de la UTF para resolver los procedimientos sancionadores de fiscalización.

Recurso de apelación

Inconforme con lo anterior, el recurrente interpuso recurso de apelación.

Consideraciones

Agravios

El recurrente señala que: **a)** el CG se arroga la indebida facultad de delegar o conferir a la Comisión de Fiscalización la atribución de realizar adecuaciones a los reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos sancionadores, y **b)** la responsable excedió los límites de la facultad reglamentaria, puesto que vulneró los principios de legalidad, de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Respuesta

¿Puede el CG del INE delegar su facultad reglamentaria?

El agravio **es fundado y suficiente** para revocar el acuerdo controvertido, mediante el cual se ordena a la Comisión de Fiscalización que proceda "a la modificación reglamentaria que corresponda", dado que la facultad de aprobar y expedir los reglamentos corresponde exclusivamente al CG del INE.

En el caso, el CG del INE instruye a la Comisión de Fiscalización para que "proceda a la modificación reglamentaria que corresponda", sin que tales cambios hayan sido aprobados previamente por el Consejo General, tal como lo establece la Ley Electoral.

Efectos.

Se ordena al CG del INE para que, de manera fundada y motivada, al realizar adecuaciones reglamentarias en materia de fiscalización, actúe según el procedimiento y las disposiciones previstas para ello en la Ley Electoral.

Para ello deberá respetar los límites y principios de la función reglamentaria, como son los de reserva de ley y subordinación jerárquica, por lo cual no deberá incidir en el ámbito reservado a la ley, debiendo ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

De manera que solamente podrá 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.

Conclusión: Al haber delegado el CG del INE indebidamente su facultad reglamentaria, se **revoca** el acuerdo controvertido.



EXPEDIENTE: SUP-RAP-390/2021

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Sentencia que revoca para efectos el acuerdo INE/CG1431/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral controvertido por **Morena**, por el cual delimita la competencia de la Unidad Técnica de Fiscalización para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por violaciones relacionadas con esa materia.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| GLOSARIO | 1 |
| I. ANTECEDENTES..... | 2 |
| II. COMPETENCIA..... | 2 |
| III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL | 2 |
| IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA..... | 3 |
| V. ESTUDIO DE FONDO..... | 4 |
| Síntesis del acuerdo impugnado | 4 |
| Cuestión a dilucidar. ¿Puede el CG del INE delegar su facultad reglamentaria?..... | 7 |
| VI. RESUELVE | 11 |

GLOSARIO

| | |
|---|--|
| CG del INE: | Consejo General del Instituto Nacional Electoral. |
| COF: | Comisión de Fiscalización del CG del INE. |
| Constitución: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| INE: | Instituto Nacional Electoral. |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. |
| Ley Electoral: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| Ley de Partidos: | Ley General de Partidos Políticos. |
| Ley Orgánica: | Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. |
| POS: | Procedimientos ordinarios sancionadores. |
| Recurrente o actor: | Morena. |
| Reglamento de Procedimientos: | Reglamento de Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización. |
| Acuerdo impugnado o controvertido: | Acuerdo INE/CG1431/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se delimita la competencia de la unidad técnica de fiscalización para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por violaciones relacionadas con esa materia. |
| Sala Superior: | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, María Fernanda Arribas Martín y Pablo Roberto Sharpe Calzada.

| | |
|----------------------------|---|
| SIF: | Sistema Integral de Fiscalización. |
| Tribunal Electoral: | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |
| UTF: | Unidad Técnica de Fiscalización de la COF. |
| UTCE: | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. |

I. ANTECEDENTES

1. Acuerdo del CG del INE. El once de agosto de dos mil veintiuno², el CG del INE emitió el acuerdo por el que se delimita la competencia de la UTF para resolver los procedimientos sancionadores de fiscalización.

2. Recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el quince de agosto, el recurrente interpuso recurso de apelación ante el INE.

3. Turno a ponencia. Mediante acuerdo, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior integró el expediente **SUP-RAP-390/2021** y lo turnó al Magistrado Felipe De la Mata Pizaña.

4. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar, el recurso se admitió, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación³, porque se controvierte un acuerdo del CG del INE relativo a la modificación del reglamento de fiscalización cuestión que es de competencia exclusiva de esta Sala Superior.

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁴ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su

² En adelante las fechas se refieren al año dos mil veintiuno, salvo mención distinta.

³ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁴ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.



punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El presente recurso de apelación satisface los requisitos de procedibilidad⁵, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la oficialía de partes del INE, como autoridad responsable; en ella se hace constar la denominación y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque el acuerdo controvertido se aprobó el once de agosto y la demanda se presentó el quince siguiente; por lo que es evidente que se presentó dentro del plazo legal de cuatro días para presentar el medio de impugnación.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante propietario ante el CG del INE, calidad que reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado⁶.

4. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico para interponer el medio de impugnación, pues controvierte un acuerdo del CG del INE que

⁵ Acorde con los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; y 45, de la Ley de Medios.

⁶ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

considera viola en su perjuicio principios constitucionales y legales en materia electoral.

5. Definitividad. No existe otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual se debe tener por satisfecho el requisito.

V. ESTUDIO DE FONDO

Para analizar el medio de impugnación, se revisará, en primer término, el acuerdo impugnado; a continuación, lo alegado por el recurrente, sin que ello le cause agravio⁷.

Síntesis del acuerdo impugnado

En resumen, la responsable señala en el acuerdo controvertido que el régimen administrativo sancionador electoral se caracteriza y define, entre otras cuestiones, por la división de competencias **por materia**.

Expone que debido la interpretación literal que se ha sostenido respecto de las posibles conductas infractoras cometidas por personas físicas o morales distintas a los sujetos obligados en los reglamentos de fiscalización⁸, se separan los procedimientos en esa materia en dos vías distintas.

Tanto los relativos a la revisión de informes, como aquellos de sustanciación de quejas y procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, en donde los sujetos obligados siempre son los partidos políticos, precandidatos, candidatos, aspirantes, candidatos independientes y agrupaciones políticas nacionales, son tramitados por la UTF.

⁷ Jurisprudencia 4/2000, de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

⁸ Considera que son sujetos obligados: los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes.



Respecto a las conductas realizadas por personas físicas o morales distintas a los sujetos obligados en materia de fiscalización, entre los que se encuentra, proveedores, aportantes y empresas, se da vista a la Secretaría Ejecutiva para que la UTCE se encargue de tales procedimientos sancionadores, cuya materia principal ha sido:

- Omisión de personas físicas o morales, privadas o públicas, de dar respuesta a requerimientos formulados por la UTF o por entregar información falsa.
- Aportación o manejo de información indebida alojada en el SIF.
- Aportación de ente prohibido.
- Omisión de los proveedores de incorporar identificadores (ID-INE) en espectaculares.
- Incumplimiento de editar las publicaciones trimestrales o semestrales.

Considera que, con esa interpretación, se ha generado una disfuncionalidad en el modelo sancionador electoral, porque rompe con el **principio de concentración procesal**, al separar en dos vías procesales investigaciones por los mismos hechos.

Por ello, mediante el acuerdo controvertido, busca que el procedimiento administrativo sancionador que se siga sea integral, sistemático y armónico, a fin de decidir en uno mismo lo relativo a todos los posibles sujetos responsables y conforme a la valoración de los hechos, pruebas y alegatos presentados.

Por tanto, a su consideración, debe ser la autoridad fiscalizadora quien se haga cargo, de manera integral, de conocer de las conductas posiblemente contraventoras de la ley surgidas o relacionadas con la revisión de ingresos y gastos.

Todo ello, expone, a fin de resolver los asuntos de manera conjunta, pronta, expedita, en el mismo momento procesal, para armonizar los principios y bienes jurídicos protegidos y optimizar los recursos

materiales, financieros y humanos, al concentrar la sustanciación de procedimientos relacionados con una causa en una sola área del INE.

Con lo anterior busca evitar: *i)* la división de la continencia de una causa; *ii)* extensión en la prosecución de la causa, e incremento de procedimientos sancionadores derivados de un mismo hecho; *iii)* resoluciones incompletas o bien, contradictorias

Propuesta específica.

Los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización⁹ deberán ser la vía jurídica para la tramitación de toda conducta o hecho relacionado con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento imputable o atribuible a cualquier persona (física o moral).

Esto es, **se ampliará el catálogo de personas obligadas** en materia de fiscalización.

Por ello, deberán realizarse las adecuaciones correspondientes al Reglamento de Fiscalización y al Reglamento de Procedimientos Sancionadores, en el entendido de que los asuntos actualmente en sustanciación por la UTCE derivados de vistas por asuntos de fiscalización continuarán por esa vía jurídica¹⁰.

Así, los puntos de acuerdo del acto controvertido son los siguientes:

PRIMERO. Se instruye a la Comisión de Fiscalización para que, con base en las razones y argumentos de este Acuerdo, **proceda**, una vez concluido el Proceso Electoral Federal y Locales concurrentes 2020-2021, **a la modificación reglamentaria que corresponda**, a fin de que las conductas relacionadas con esa materia sean tramitadas y resueltas por la vía del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

SEGUNDO. Los procedimientos ordinarios sancionadores actualmente en sustanciación por parte de la UTCE deberán seguir su trámite por esa vía jurídica.

⁹ Esto es, tanto los relativos a la revisión de los informes presentados ante la UTF, como la sustanciación de quejas y procedimientos oficiosos.

¹⁰ Asuntos que se precisan en el anexo del Acuerdo.



TERCERO. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación.

Cuestión a dilucidar. ¿Puede el CG del INE delegar su facultad reglamentaria?

Planteamiento

En primer lugar, el recurrente señala que el CG se arroga la facultad de delegar o conferir a la Comisión de Fiscalización la atribución de realizar adecuaciones a los reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos sancionadores.

Decisión

El agravio es **fundado** y suficiente para revocar el acuerdo controvertido, mediante el cual se ordena a la Comisión de Fiscalización que proceda “a la modificación reglamentaria que corresponda”, dado que la facultad de aprobar y expedir los reglamentos corresponde exclusivamente al CG del INE.

Justificación

a) Facultad reglamentaria y sus límites.

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.

El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral,¹¹ cuenta, entre otras atribuciones,¹² con la de aprobar y expedir los reglamentos

¹¹ Artículo 41, párrafo tercero, Base V, de la Constitución.

¹² Artículo 44, de la Ley Electoral.

SUP-RAP-390/2021

interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución, y la Ley Electoral.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general.

Ahora bien, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley¹³, pues efectivamente, se encuentra acotada, en primera instancia, por el principio de legalidad.

Esto es, las autoridades sólo pueden hacer aquello que explícitamente les está permitido en la ley, por tanto, únicamente la autoridad que expresamente cuenta con atribuciones para aprobar, expedir y emitir reglamentos puede hacer uso de la llamada facultad reglamentaria.

Asimismo, dicha facultad se encuentra limitada por otros principios derivados del de legalidad, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la misma¹⁴.

Según el principio de reserva de ley, al existir una norma constitucional que asigna expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley —tales como 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.

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.

¹⁴ También llamado de subordinación jerárquica.



Bajo tales consideraciones, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse exclusivamente en el marco de las atribuciones conferidas al órgano, a fin de que expida reglamentos que provean a la exacta observancia de la ley que regula.

b) Caso concreto

La facultad reglamentaria del CG del INE se establece expresamente en la Ley Electoral¹⁵, en tanto le concede la atribución de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del instituto.

Más aún, de manera específica para los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización¹⁶.

Debe considerarse que la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene como fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de tales sujetos de transparentar de manera permanente sus recursos.

En materia de fiscalización, los bienes jurídicos que se tutelan son, entre otros, la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad en las contiendas y el exacto cumplimiento de normas relacionadas con el reconocimiento total y oportuno de los gastos¹⁷; por tal razón, es que se regulan las prácticas infractoras que los vulneran o ponen en peligro.

Para ello, la Ley Electoral¹⁸ establece el procedimiento de elaboración de los reglamentos en materia de fiscalización –y en su caso modificación— según el cual: **i)** la UTF elaborará los proyectos de reglamentos;

¹⁵ Específicamente en el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral.

¹⁶ En el artículo 44, párrafo 1, inciso ii), de la Ley Electoral.

¹⁷ Similar criterio fue establecido por esta Sala Superior en los diversos SUP-RAP-786/2017 y SUP-RAP-787/2017, ACUMULADOS.

¹⁸ De acuerdo a lo establecido en los artículos 44, numeral 1, inciso ii), 192, numeral 1, inciso a), y 199, numeral 1, inciso b), de la Ley Electoral.

SUP-RAP-390/2021

ii) la Comisión de Fiscalización los revisará y los someterá al CG del INE, y *iii*) el CG del INE los aprobará y expedirá (emitirá).

En el caso a estudio, el CG instruye a la Comisión de Fiscalización para que “proceda a la modificación reglamentaria que corresponda”, sin haber aprobado tales cambios previamente, como lo establece la Ley Electoral.

En otras palabras, el CG delegó su potestad reglamentaria en un órgano inferior –la Comisión de Fiscalización— que, como se ha expuesto, carece de tal atribución.

De ahí que el agravio se considere **fundado** y lo procedente sea revocarlo, para los efectos que a continuación se precisan.

Efectos

Toda vez que el CG del INE es la autoridad facultada para aprobar los reglamentos y modificaciones reglamentarias, se **revoca** el acuerdo controvertido.

Se ordena al CG del INE para que, de manera fundada y motivada, al realizar adecuaciones reglamentarias en materia de fiscalización, actúe según el procedimiento y las disposiciones previstas para ello en la Ley Electoral.

En ese orden de ideas, deberá respetar los límites y principios de la función reglamentaria, como son los de reserva de ley y subordinación jerárquica, por lo cual no deberá incidir en el ámbito reservado a la ley, debiendo ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

De manera que solamente podrá 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.

Dado que el acuerdo impugnado ha quedado sin efectos y el recurrente ha alcanzado su pretensión, es innecesario el estudio de los restantes planteamientos expuestos en su demanda.

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo controvertido.

SEGUNDO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que proceda en los términos precisados en la presente ejecutoria.

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 **unanimidad** de votos lo resolvieron las y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que 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.