



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-13/2023 y
SUP-RAP-14/2023 ACUMULADOS

RECURRENTES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: HUGO ENRIQUE
CASAS CASTILLO, HÉCTOR RAFAEL
CORNEJO ARENAS Y RAÚL ZEUZ
ÁVILA SÁNCHEZ

COLABORÓ: ENRIQUE MARTELL
CASTRO

Ciudad de México, a uno de febrero de dos mil veintitrés.

SENTENCIA

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **confirmar** el acuerdo **INE/CG850/2022**, por la cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableció los Lineamientos generales para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes durante los procesos electorales y de operación ordinaria.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO.....	3
RESUELVE.....	63

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

R E S U L T A N D O

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:
- 2 **A. Sentencia SUP-RAP-397/2021 y acumulados.** El veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, esta Sala Superior, entre otras cosas, vinculó al Instituto Nacional electoral para que emitiera lineamientos que permitieran a los partidos políticos conocer los mecanismos de control idóneos y pertinentes para verificar la licitud de los recursos que reciben de militantes y simpatizantes.
- 3 **B. Acuerdo INE/CG850/2022.** En acatamiento, el catorce de diciembre de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió los Lineamientos generales para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes durante los procesos electorales y de operación ordinaria.
- 4 **II. Recursos de apelación.** El cuatro de enero, Movimiento Ciudadano y Morena, a través de sus respectivos representantes, interpusieron recurso de apelación en contra del referido acuerdo.
- 5 **III. Turno.** Recibida la documentación, se ordenó integrar, registrar y turnar a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez los expedientes SUP-RAP-13/2023 y SUP-RAP-14/2023, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 6 **IV. Trámite.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los recursos indicados en el rubro, admitió las demandas, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto correspondiente.



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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

- 7 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracciones III, inciso a) y V, y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, 40, párrafo 1, inciso b) y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 8 Lo anterior, al tratarse de dos recursos de apelación interpuesto para controvertir un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emitieron los Lineamientos generales para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes durante los procesos electorales y de operación ordinaria.

SEGUNDO. Acumulación

- 9 Del análisis a las demandas, se advierte que existe conexidad en la causa, ya que en ambas se controvierte el acuerdo INE/CG850/2022 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictada en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-397/2021 y acumulados, en el que se establecieron los Lineamientos generales para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes durante los procesos electorales y de operación ordinaria.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

- 10 En esas condiciones, con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a fin de evitar que se dicten determinaciones contradictorias, resulta procedente decretar la acumulación del recurso SUP-RAP-14/2022, al diverso SUP-RAP-13/2022, por ser el primero en recibirse en esta instancia.
- 11 En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos del expediente acumulado.

TERCERO. Procedencia

- 12 Los recursos de apelación cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y, 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, como a continuación se señala:
- 13 **a. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en ellas se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación de cada partido político; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones; y los correspondientes conceptos de agravio.
- 14 **b. Oportunidad.** Las demandas se presentaron oportunamente, dado que el acuerdo impugnado se aprobó el catorce de diciembre de dos mil veintidós, fecha en que no estaba en curso ningún proceso



electoral, por lo que únicamente deben contabilizarse para computar el plazo los días hábiles¹.

- 15 Además, la autoridad responsable suspendió labores por periodo vacacional del diecinueve al treinta de diciembre de dos mil veintidós y el dos de enero de dos mil veintitrés para conmemorar el día del empleado², por lo que esas fechas tampoco deben computarse en el plazo legal para promover los medios de impugnación³.
- 16 En ese sentido, el plazo de cuatro días hábiles previsto en la Ley de Medios⁴ transcurrió los días quince y dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, continuando el tres y cuatro de enero de dos mil veintitrés; en este último día se presentaron las demandas, por lo que resultan oportunas.
- 17 **c. Legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos de referencia, porque los recursos se interpusieron por Movimiento Ciudadano y Morena, a través de sus respectivas representaciones ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad reconocida por la propia autoridad en los respectivos informes circunstanciados.
- 18 **d. Interés jurídico.** Se encuentra acreditado, debido a que, de acuerdo con lo sostenido por esta Sala Superior⁵, los partidos políticos cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las

¹ De conformidad con el artículo 7 apartado 2 de la Ley de Medios.

² Conforme aviso relativo al segundo periodo vacacional a que tiene derecho el personal del Instituto Nacional Electoral durante el año 2022 y el día de asueto en conmemoración del día del empleado en 2023 publicado el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós en la página: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672683&fecha=29/11/2022#gsc.tab=0

³ De conformidad con la jurisprudencia 16/2019 de rubro: DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

⁴ De acuerdo con los artículos 7, párrafo 2 y 8 de la Ley de Medios.

⁵ Jurisprudencia 15/2000, cuyo rubro es: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES".

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.

- 19 **e. Definitividad y firmeza.** También se satisface la exigencia mencionada, porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

CUARTO. Estudio de fondo

I. Contexto

- 20 La presente controversia tiene su origen en lo decidido en el fallo emitido por este órgano jurisdiccional al resolver los medios de impugnación SUP-RAP-397/2021 y acumulados, en los que se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir lineamientos mediante los cuales regulara el procedimiento que los partidos políticos debían seguir para identificar el origen de las aportaciones de simpatizantes y militantes.
- 21 En cumplimiento a lo anterior, la autoridad responsable emitió el acuerdo INE/CG850/2022 en el que se emitieron los lineamientos generales para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes durante los procesos electorales y de operación ordinaria.
- 22 Ahora bien, de la lectura de los lineamientos controvertidos, esta Sala Superior advierte que constituyen un mecanismo preventivo para verificar el origen de las aportaciones de simpatizantes y militantes de diversos sujetos obligados,⁶ así como las acciones a realizar en caso de identificar aportaciones posiblemente irregulares.

⁶ En los Lineamientos Generales se establecen como sujetos obligados: (1) partidos políticos nacionales; (2) partidos políticos con registro local; (3) coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales; (4) agrupaciones políticas nacionales; (5) organizaciones de



- 23 En contra del referido instrumento normativo, los partidos políticos nacionales Movimiento Ciudadano y Morena interpusieron los presentes recursos de apelación.

II. Pretensión y agravios

- 24 La pretensión de los partidos apelantes es que se revoque la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al considerar que se impone de manera indebida obligaciones que no encuentran sustento legal para su aplicación, relacionado con la verificación del origen de los recursos aportados por militantes o simpatizantes.
- 25 Para sustentar dicha pretensión, aducen que la responsable vulneró los principios de reserva de ley, legalidad, seguridad jurídica, exhaustividad, congruencia, igualdad, no discriminación, y restricción desproporcionada al derecho de asociación y participación política, e incumplió con lo mandado con lo ordenado en la ejecutoria SUP-RAP-397/2021 y acumulados.

III. Litis y metodología de estudio

- 26 La controversia que debe dilucidarse en el presente medio de impugnación radica en determinar si la implementación de los Lineamientos fue apegada a derecho y, si estos, fueron emitidos conforme lo ordenado por esta Sala Superior en la ejecutoria del citado recurso de apelación o, si por el contrario, dicha determinación debe revocarse.

observadores electorales en elecciones federales; (6) organizaciones de la ciudadanía que pretendan obtener el registro como partido político nacional; así como (7) personas aspirantes, precandidatas, candidatas y candidatas independientes a cargos de elección popular federales y locales.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

27 Para resolver la *litis*, los agravios serán analizados en un orden distinto a lo planteado por los partidos recurrentes, sin que ello les depare perjuicio alguno, lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 4/2000⁷.

IV. Estudio de los agravios

A. Inobservancia a lo mandatado por esta Sala Superior.

28 Los partidos recurrentes aducen que los lineamientos controvertidos inobservaron las acciones que en su momento fueron ordenadas por esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-397/2021 y acumulados, en virtud de que:

- La creación del grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario no logró las finalidades establecidas en la citada ejecutoria.
- El proceso instaurado para la emisión de los lineamientos controvertidos no contó con la participación de los partidos políticos.

29 Esta Sala Superior estima que el citado agravio resulta **infundado** pues la emisión de los lineamientos controvertidos cumplió a cabalidad con las bases y directrices que se ordenaron ordenados en la señalada ejecutoria, tal como se explica a continuación.

30 En primer término, resulta importante destacar que al resolver el expediente SUP-RAP-397/2021 y sus acumulados, esta Sala Superior consideró que al no preverse en el reglamento de fiscalización alguna regulación en torno al procedimiento deben seguir los partidos políticos para cerciorarse de que las aportaciones de simpatizantes o militantes no provengan o tengan su origen en algún ente prohibido o

⁷ Jurisprudencia de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



de fuente ilícita, era necesario ordenar la emisión unos lineamientos que regularan dicha circunstancia.

- 31 Para ello, en la referida ejecutoria se estimó que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debía, en coordinación con las autoridades que estimara pertinentes, la implementación de unos lineamientos que les permitieran a los partidos políticos conocer qué mecanismos de control eran idóneos y pertinentes para verificar la licitud de los recursos que reciben.
- 32 A partir de lo anterior, se estimó que la citada autoridad administrativa electoral (en su carácter de órgano máximo de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral), debía crear un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario con las autoridades que considerara pertinentes, a fin de generar la normativa necesaria para verificar el origen de las aportaciones realizadas por los militantes y simpatizantes de los partidos políticos.
- 33 Así, en acatamiento a dichos parámetros, la autoridad responsable implementó una serie de acciones con el fin de dar cumplimiento a la ejecutoria referida y, en consecuencia, emitió los lineamientos que por esta vía se controvierten.
- 34 Ahora bien, ante esta instancia las partes actoras plantean una serie de argumentos a partir de los cuales, estiman que se inobservó lo que en su momento fue ordenado por esta Sala Superior.
- 35 Al respecto, Morena aduce que la autoridad responsable no llevó a cabo la creación de un grupo multidisciplinario de trabajo, ya que tal como se aduce en el acuerdo que dio origen a los lineamientos,

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

únicamente realizó una consulta con diversas autoridades, mismas que en su momento realizaron diversas observaciones.

- 36 En el caso se estima que no le asiste la razón al citado instituto político, ya que del análisis a la ejecutoria emitida en el expediente SUP-RAP-397/2021 y acumulados no se advierte que se hubiera ordenado la implementación de algún procedimiento específico que debía seguir el grupo de trabajo interinstitucional, ni mucho menos se estableció algún número determinado de reuniones a desarrollarse por dicho cuerpo colegiado.
- 37 Por el contrario, del análisis a la citada ejecutoria, únicamente se advierte el mandamiento dirigido al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativo a la creación de un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario, con el fin de estar en condiciones de emitir los lineamientos correspondientes y verificar el origen de las aportaciones de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos.
- 38 Para ello, se tomó como base la naturaleza de la autoridad electoral, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 44 apartado 1 inciso gg), al Consejo General del Instituto Nacional Electoral le corresponde entre otras cosas, expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, entre ellas, las relativas a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
- 39 En ese sentido, si bien es cierto que no existe como tal una disposición que establezca de manera específica la integración de los grupos de trabajo y su forma en que deben trabajar, a juicio de esta Sala Superior se trata de una atribución que se realiza con base en la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral, de ahí que



deba ser dicha autoridad quien determine lo conducente para lograr el objetivo propuesto.

- 40 A partir de lo expuesto, debe desestimarse el planteamiento relativo a que la responsable incumplió con su obligación de crear un grupo de trabajo, pues como se analizó, en la sentencia de mérito únicamente se le vinculó para que se coordinara con las autoridades que estimara pertinentes a fin de llevar a cabo la implementación de los lineamientos, sin que se le hubiera determinado alguna forma de trabajo de manera específica.
- 41 Esto es, en el caso se estima que, aun y cuando la responsable sólo llevó a cabo una reunión virtual de trabajo, ello no pudo implicar la inobservancia a lo ordenado, pues en la ejecutoria de origen no se previó la realización de un determinado número de reuniones sino únicamente se le vinculó para que tomando como base la opinión de autoridades especializadas en la materia, emitiera los lineamientos correspondientes, tal como en el caso aconteció.
- 42 Ahora bien, con relación a este tema, Morena aduce la inobservancia a lo mandado por esta Sala Superior, en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral en ningún momento demostró el resultado específico del grupo de trabajo interinstitucional.
- 43 Sin embargo, el citado instituto político pierde de vista que el objeto de la creación de ordenamiento radicó en la necesidad de que la autoridad responsable pudiera contar con la opinión de las autoridades especialistas en la materia, para que, tomando como base sus comentarios y conclusiones emitiera los lineamientos ordenados en el recurso de apelación.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

- 44 Por ende, si en el caso que se analiza, la creación de ese grupo de trabajo interinstitucional tenía como prioridad la emisión de los lineamientos para la comprobación de las aportaciones que realicen los simpatizantes y militantes de los partidos políticos y, en la especie se advierte su emisión, es evidente que el objetivo específico de dicho órgano colegiado fue alcanzado, de ahí que no le asista la razón a lo planteado por el partido recurrente.
- 45 Además, debe destacarse que de las constancias que obran en autos, es posible advertir que, una vez emitida la sentencia, la autoridad responsable giró invitaciones a diversas autoridades especialistas en la materia, mismas que en su oportunidad participaron en la reunión convocada para tal efecto, pudiendo incluso hacer observaciones al proyecto presentado.
- 46 De esta manera, tomando como base los comentarios realizados y la discusión sobre la viabilidad de la propuesta, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el proyecto respectivo, el cual fue sometido a la consideración del pleno de dicha autoridad administrativa.
- 47 En ese sentido, es que en el caso se reitera que, si el objeto de lograr la conformación de un grupo de trabajo tenía como finalidad la emisión de los lineamientos, lo cual sucedió, es evidente que no podría concluirse la inobservancia a lo ordenado por esta Sala Superior, tal como lo pretende el partido impugnante.
- 48 Ahora bien, Morena aduce que las acciones desplegadas por la autoridad responsable para cumplir con lo ordenado por esta Sala Superior son deficientes, ya que la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-397/2021 y acumulados fue emitida el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, mientras que la reunión de trabajo



convocada por la responsable se generó hasta el dos de junio de dos mil veintidós y, en la cual, se otorgó a las instituciones convocadas únicamente siete días para conocer los alcances de la propuesta.

- 49 De esta manera, para el citado instituto político, la responsable inobservó lo mandado por esta Sala Superior, pues tardó más de nueve meses en tener un acercamiento con las autoridades que consideró expertas en la materia, inobservando lo ordenado por esta autoridad jurisdiccional.
- 50 En el caso, se estima que tampoco le asiste la razón al partido apelante, ya que del análisis a la citada resolución no se advierte que en la misma se hubiera establecido algún término perentorio o calendarización específica, sino únicamente la emisión de los lineamientos respectivos con el apoyo de las autoridades que estimara pertinentes.
- 51 De igual forma, se desestima el agravio a través del cual, MORENA aduce que los lineamientos emitidos por la autoridad responsable fueron emitidos sin un enfoque preventivo que considerara las distintas perspectivas sociales, jurídicas, políticas y económicas.
- 52 Lo anterior es así, pues la finalidad que tuvo por objeto la emisión de tales lineamientos radicó en proporcionar a los partidos políticos y a la propia autoridad fiscalizadora, elementos mínimos sobre el origen de las aportaciones que realicen los simpatizantes y militantes de esas entidades de interés público, con lo cual se acredita la naturaleza preventiva de los mismos, pues a partir de la información que derive de su aplicación, podrán optar por aceptar los recursos o, en su caso, de no recibirlos o devolverlos.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

- 53 En consonancia, debe destacarse que en el artículo 3 de dicho documento, se determinó que el objeto de dichas reglas radicó en dotar a los sujetos obligados de mecanismos complementarios que, de manera preventiva e indiciaria, permitan conocer el origen de las aportaciones de los recursos que reciban en efectivo y en especie.
- 54 Así, en el caso es evidente que la naturaleza de dicho instrumento no tan sólo fue dotar de herramientas a los partidos políticos para conocer el origen de las aportaciones que reciban, sino también la de generar diversas medidas que de manera preventiva sirvieran para transparentar los recursos que reciben los partidos políticos.
- 55 De igual forma, en la especie se estima que tales instrumentos sí consideraron las diversas perspectivas señaladas, en virtud de que se previeron diversos factores de riesgo tomando como base las capacidades económicas, políticas y sociales de las personas aportantes.
- 56 Además, porque se implementó el uso de un cuestionario de evaluación de riesgo de aportaciones, a través del cual, se tomarían en consideración las diversas perspectivas de la persona aportante y con ello, recopilar una mayor información acerca de las condiciones socioeconómicas y políticas de quien tenga la intención de realizar alguna aportación a los partidos políticos.
- 57 Ahora bien, con relación a este tema Movimiento Ciudadano también plantea la inobservancia a lo mandato por esta Sala Superior, en virtud de que durante el proceso de creación de los lineamientos no participaron los partidos políticos.
- 58 A partir de dicho argumento, el citado instituto político estima que la emisión de dicho instrumento se encuentra viciada de origen, pues en



su perspectiva era necesario que tales entes públicos coadyuvaran con la autoridad administrativa electoral en su elaboración.

- 59 En la especie se desestima dicho planteamiento, toda vez que el señalado partido político pierde de vista que en la ejecutoria referida, únicamente se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la elaboración de los lineamientos respectivos con la participación de las autoridades especialistas en la materia que considerara necesarias.
- 60 Así, es evidente que de ninguna manera se le vinculó para que en su elaboración intervinieran los partidos políticos acreditados ante dicha autoridad, sino que por el contrario, se le ordenó la creación de un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario con aquellas autoridades que estimara pertinentes, medida que, como ha sido analizada, fue colmada dada la participación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Economía y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 61 Por ende, no podría determinarse que dichos instrumentos se encuentran viciados de origen, pues como se analizó, no existió algún mandato relacionado con la participación de los partidos políticos sino únicamente la vinculación para que en su elaboración participaran las autoridades especialistas en la materia.
- 62 De la misma manera, no podría asistirle al referido partido político respecto de lo alegado, ya que la atribución legal para aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos es exclusiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, todo ello con base en lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en su facultad reglamentaria.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

63 De ahí que, por las razones expuestas, se desestime el agravio hecho valer.

B. Incumplimiento a la sentencia incidental emitida en el expediente SUP-RAP-397/2021 y Acumulados.

64 Por otro lado, Movimiento Ciudadano plantea que la autoridad responsable dejó de atender lo razonado por esta Sala Superior al emitir el incidente de incumplimiento de sentencia en el referido expediente, al no regular lo siguiente:

- Que la aportación fuera informada en la declaración anual de la persona física.
- La existencia de la constancia de la retención de impuestos por pago de dividendos.
- Aportar los estados financieros que sirvieron de base para el pago de dividendos.
- La intervención de los partidos políticos en la redacción de los lineamientos.

65 Sentado lo anterior, para esta Sala Superior resulta **infundado** el planteamiento referido, pues del análisis a la sentencia incidental referida, no se advierte la existencia de algún mandamiento que vinculara al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a tomar en consideración los supuestos antes mencionados.

66 Por el contrario, de dicha determinación únicamente se advierte que esta autoridad determinó declarar infundado el incidente de incumplimiento de sentencia promovido por Movimiento Ciudadano, en atención a que, al momento de dicha determinación, la citada autoridad administrativa había emitido los lineamientos generales



para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes de los partidos políticos.

- 67 Esto es, si del análisis al escrito incidental se advierte que Movimiento Ciudadano adujo la omisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de emitir los lineamientos respectivos y, en su momento dicha autoridad demostró haber emitido tal ordenamiento, era evidente que no le podía asistir la razón a dicho instituto político respecto al supuesto incumplimiento de la sentencia.
- 68 Sobre todo, porque de la lectura a los lineamientos se advertía que el Instituto Nacional Electoral estableció un mecanismo preventivo para verificar el origen de las aportaciones de simpatizantes y militantes de diversos sujetos obligados, así como las acciones a realizar en caso de identificar aportaciones posiblemente irregulares.
- 69 Finalmente, con relación al argumento de que la autoridad responsable había tardado más de un año en llevar a cabo la emisión de dichos lineamientos, esta Sala Superior lo desestimó al considerar que en la sentencia principal no se había definido un plazo perentorio en el cual la responsable debía emitir los lineamientos respectivos.
- 70 En consecuencia, es que se determinó declarar como infundado el incidente de incumplimiento de sentencia planteado por Movimiento Ciudadano.
- 71 A partir de lo expuesto, se observa que, en dicha determinación, esta Sala Superior no exigió que en los lineamientos controvertidos se incluyeran diversos requisitos o valoraciones específicas, tal como lo pretende el partido actor, pues como se analizó, el incidente promovido fue desestimado por esta autoridad jurisdiccional.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

72 De ahí que, en el caso no pueda asistirle razón al partido apelante respecto que la autoridad responsable incumplió con las directrices establecidas en la resolución incidental, si como se analizó, en dicha determinación se declaró infundado el incidente promovido por Movimiento Ciudadano al no advertirse elementos que pudieran acreditar un incumplimiento por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues como se señaló, este órgano jurisdiccional no ordenó la emisión de disposiciones específicas sobre los puntos referidos por el recurrente en su escrito de demanda.

C. Vulneración al principio de reserva de ley en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

73 En el recurso de apelación 13/2023, Movimiento Ciudadano alega la transgresión al referido principio de reserva de ley, pues a su juicio, con los artículos 8, 9, 11, 12, 13 y 24, de los Lineamientos generales impugnados, la responsable impone obligaciones y prohibiciones que no están previstas en ninguna legislación en materia electoral.

74 En sentido el apelante, argumenta que el Instituto Nacional Electoral solamente cuenta con facultades para regular la forma en la cual se cumplirá con la ley en materia de aportaciones de militantes y simpatizantes, sin que dicha facultad signifique que pueda imponer obligaciones complementarias.

75 Las disposiciones que se cuestionan son las siguientes:

A. Del órgano responsable

Artículo 8. La persona titular del órgano responsable de las finanzas de los sujetos obligados será responsable de la aplicación de cuestionarios de evaluación previa, así como de la valoración y aceptación de las aportaciones.

B. De los factores de riesgo

Artículo 9. Se consideran factores de riesgo en las aportaciones, los siguientes:



SUP-RAP-13/2023 Y SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS

1. Recibir aportaciones de PEP, así como de sus cónyuges, concubinas, concubenarios y las personas con las que mantengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta en segundo grado.
2. Advertir, del análisis a los cuestionarios de evaluación previa o de la revisión a los documentos presentados por las personas aportantes, que se ubica en alguno de los supuestos siguientes:
 - I. No cuenta con capacidad económica. Para tal efecto se considera que no existe capacidad económica para realizar aportaciones en, al menos, las siguientes situaciones:
 - a. No se encuentra registrada con una actividad económica ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - b. No se identifica con claridad la actividad económica de la persona aportante.
 - c. Se advierte que sus ingresos anuales no le permiten otorgar el monto de la aportación que pretende realizar. Al respecto, se estima que una persona ciudadana podría destinar hasta el 10% de sus ingresos netos anuales para financiar campañas electorales o a partidos políticos para sus actividades ordinarias.
 - II. La persona aportante se encuentra registrada como proveedor en el RNP.
 - III. Las personas aportantes son socias o accionistas de una persona moral.
 - IV. La persona aportante comparte domicilio fiscal con otras personas aportantes.
3. Recibir aportaciones de personas con actividades señaladas como vulnerables en el artículo 17 la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y sus Reglas Generales.
4. Recibir aportaciones que sean por una cantidad igual o superior al equivalente a 1,605 UMA, monto considerado como operación vulnerable conforme al artículo 17, fracción XIII de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y sus Reglas Generales.
5. Recibir aportaciones de personas físicas señaladas por llevar a cabo operaciones presuntamente inexistentes; así como, de personas físicas relacionadas con personas morales ubicadas en el referido supuesto.
6. Negarse a contestar el cuestionario de evaluación previa o a proporcionar al sujeto obligado toda la información o documentación que los presentes lineamientos establecen.
7. Tener parentesco, hasta en segundo grado, por afinidad o consanguinidad, con las personas precandidatas, aspirantes a candidaturas independientes y candidatas.

SUP-RAP-13/2023 Y SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS

C. De la aplicación del cuestionario

Artículo 11. Previo a la recepción de aportaciones, los sujetos obligados deberán aplicar un cuestionario de evaluación de riesgo a quienes tengan la pretensión de hacer aportaciones. El cuestionario deberá firmarse por el Representante de Finanzas del sujeto obligado y por la persona aportante. Se adjunta al presente el formato en el **Anexo 1**.

Artículo 12. Para efectos de la obligación contenida en el artículo anterior, se considerarán todas las aportaciones que pretendan realizarse cuando el monto sea igual o superior al equivalente a 200 UMA.

Para determinar el monto superior a que se refiere el párrafo anterior, se considerarán todas las operaciones realizadas en el mismo periodo; es decir, las aportaciones recibidas del 1 de enero al 31 de diciembre del ejercicio que corresponda. Lo anterior, sin considerar si las aportaciones son realizadas para la operación ordinaria o con motivo de procesos electorales.

Artículo 13. Atendiendo a los resultados del cuestionario de evaluación previa, los sujetos obligados deberán observar lo siguiente:

- I. Las aportaciones serán objeto de la ejecución de procedimientos de confirmación cuando el cuestionario arroje una calificación de riesgo alto. En todo caso, será responsabilidad del órgano responsable de finanzas del sujeto obligado aceptar o no la aportación.
- II. Aquellas aportaciones cuyos cuestionarios arrojen una calificación de riesgo alto o moderado requerirán de la recopilación de documentación adicional que permita generar mayor certeza respecto de su origen, como se establece en el apartado E. De la recopilación de información y documentación de los ingresos, de los presentes Lineamientos.

Artículo 24. Las aportaciones en efectivo recibidas vía transferencia electrónica que sin previa autorización los sujetos obligados reciban o identifiquen en cuentas bancarias, se deberán reintegrar a la cuenta bancaria de la persona aportante, mediante transferencia bancaria desde la cuenta del sujeto obligado en la que haya sido recibida. Durante el periodo en que se recibió y hasta que se verifique el origen permitido de los recursos en efectivo, éstos no deberán ejercerse. Asimismo, la devolución deberá realizarse sin exceder un plazo de 30 días hábiles, a partir del depósito en la cuenta del sujeto obligado. Tratándose de aportaciones en periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía, precampañas y campañas electorales, el plazo no podrá ser mayor a 10 días naturales.

Adicionalmente, deberán dar aviso mediante escrito a la UTF dentro de los 10 días hábiles posteriores a que devolvió los recursos, respecto de las irregularidades identificadas en sus aportaciones, así como de las acciones realizadas para subsanarlas, debiendo compartir la evidencia documental que las soporte.



76 Así, Movimiento Ciudadano destaca como indebidamente regulado, al no estar contemplado en la normativa electoral, los aspectos siguientes:

- Aplicar una evaluación previa y que las aportaciones sean aceptadas posteriormente a dicha aplicación;
- Establecer como operaciones vulnerables aquellas mayores a mil seiscientos cinco unidades de medida y actualización y las que provengan de parentescos hasta el segundo grado;
- Deber de demostrar una capacidad económica del aportante con base en un límite del diez por ciento de sus ingresos anuales; y
- Deber de rechazar aportaciones que tienen una calificación de riesgo alto.

77 Los agravios son **infundados** debido a que los Lineamientos cuestionados no contravienen el principio de reserva de ley debido a que se limitan a prever mecanismos y reglas que permite a los sujetos obligados contar con elementos para identificar el origen real de los recursos privados que reciben y, con ello, dar eficacia a lo determinado por esta Sala Superior en el fallo SUP-RAP-397/2021 y acumulados, en el que se ordenó la emisión de reglas respecto de las acciones que deben llevar a cabo para garantizar la licitud de las aportaciones de militantes y simpatizantes.

78 Ciertamente, es de señalarse que del análisis al agravio hecho valer por el partido recurrente, se desprende que la violación de la facultad reglamentaria la sustenta, únicamente, en la transgresión del principio de reserva de ley, toda vez que sus planteamientos los encamina a

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

establecer, que lo regulado en los artículos 8, 9, 11, 12, 13 y 24 no está contemplado en la normativa electoral.

- 79 En específico, se queja de que en ninguna disposición vigente es exigida la aplicación de una evaluación previa y una aceptación posterior de las aportaciones; y tampoco son consideradas como operaciones vulnerables las aportaciones mayores a mil seiscientos cinco unidades de medida y actualización, las provenientes de personas con parentesco hasta segundo grado; así como establecer el diez por ciento de los ingresos anuales como límite para determinar capacidad económica de aportantes; y el deber de rechazar aportaciones que tienen una calificación de riesgo alto.
- 80 Ahora bien, en ejercicio de la facultad reglamentaria con la que cuenta el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG850/2022, por medio del cual emitió Lineamientos generales para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes durante los procesos electorales y de operación ordinaria.
- 81 Dichos Lineamientos generales fueron emitidos en cumplimiento a lo mandatado por esta Sala Superior al resolver los recursos SUP-RAP-397/2021 y acumulados, en el que se vinculó a la autoridad electoral nacional a crear un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario con las autoridades que considerara pertinentes, con la finalidad de implementar los lineamientos que les permitan verificar el origen de las aportaciones de los militantes y simpatizantes, desde el enfoque preventivo que estime pertinente.
- 82 Bajo esta línea, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable, en modo alguno, excedió su facultad reglamentaria, porque como se ha puesto de manifiesto, contrario a la afirmación del



partido actor, las porciones a que refiere en las disposiciones en comento no contravienen el principio de reserva de ley.

- 83 En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción V, Apartado B, inciso a) numeral 6 de la Constitución y 32, párrafo 1, inciso a), fracción V de la Ley Electoral, las atribuciones atinentes a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos se depositan en la autoridad electoral nacional.
- 84 Para hacer posible el cumplimiento de las atribuciones en materia de fiscalización, de acuerdo con lo señalado en el artículo 44, párrafo 1, incisos ii) y jj), así como 191, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral, el Consejo General tiene como facultad la de emitir los lineamientos en materia de quejas, contabilidad, registro de operaciones y de fiscalización, así como para emitir todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.
- 85 Por su parte, en los artículos 190, numeral 2, 191, numeral 1, inciso d), y 192, numeral 1, incisos a) e i), de la Ley Electoral, se establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Comisión de Fiscalización, será el encargado de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, con facultades de vigilancia sobre el origen de recursos de los partidos político, así como atribuciones de supervisión, seguimiento y control técnico del registro contable de los partidos políticos.
- 86 De las anteriores disposiciones queda en evidencia que la autoridad electoral se encuentra habilitada por disposición legal, para emitir disposiciones de carácter reglamentario en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, de la misma manera, tiene el deber de fiscalizar las finanzas de los sujetos obligados en el manejo

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

de recursos para la consecución las actividades que desempeñan fuera y dentro de los procesos electorales, así como la obligación de vigilar que los referidos recursos observen las disposiciones legales, esto es, que provengan de fuentes lícitas.

87 En este orden de ideas, las normas de los Lineamientos generales que supuestamente vulneran el principio de reserva de ley regulan esencialmente lo siguiente:

- En el artículo 8, se establece como mecanismo para que los sujetos obligados estén en condiciones de verificar el origen de las aportaciones de militantes y simpatizantes, la aplicación de un cuestionario de riesgo por parte de los sujetos obligados.
- En el artículo 9, se desarrolla un catálogo de factores que permita a los sujetos obligados identificar operaciones de riesgo en las aportaciones, entre ellas, las aludidas por el recurrente, consistentes en las aportaciones mayores a mil seiscientos cinco unidades de medida y actualización y provenientes de personas con parentesco hasta segundo grado.
- En los artículos 11 y 12, se determina que la aplicación del referido cuestionario de riesgo deberá hacerse de forma previa a la recepción de las aportaciones iguales o superiores a 200 UMA por una misma persona durante el ejercicio fiscal.
- En el artículo 13, se desarrollan las acciones que deben implementarse de conformidad a los resultados de la evaluación del cuestionario de riesgos, por un lado, las aportaciones de alto riesgo serán sometidas a un procedimiento de confirmación, en el entendido que será responsabilidad del sujeto obligado aceptar dicha contribución y, por otro, la obligación de recabar



documentación e información adicional para el caso de aportaciones de riesgo algo o moderado.

- En el artículo 24, se señala el procedimiento que debe seguirse para el caso de que los sujetos obligados identifiquen la recepción de aportaciones sin previa autorización, entre ellos, la prohibición de ejercerlos hasta en tanto sea verificado su origen, así como los términos y plazos para el caso de que sean reintegradas las aportaciones.

88 De esta forma, se advierte que las normas cuestionadas contemplan mecanismos, elementos y reglas de operación que, de manera preventiva e indiciaria, permiten verificar que el origen de las aportaciones de recursos que reciban en efectivo y en especie de militantes y simpatizantes, estén apegadas a las bases de la normativa electoral en materia de financiamiento y fiscalización de las finanzas de los sujetos obligados.

89 Esto es, crean controles para hacer cumplir las restricciones relativas a las aportaciones privadas establecidas en las leyes electorales, en donde se precisara las obligaciones específicas de los partidos políticos sobre el control que deben realizar al momento de recibir aportaciones de militantes o simpatizantes y que permitan identificar y, en su caso, rechazar aportaciones que si bien en principio pudieran considerarse lícitas, en realidad provengan de alguna fuente de financiamiento prohibido.

90 Aunado a que, los referidos preceptos fueron emitidos en acatamiento a lo decidido en el SUP-RAP-397/2021 y acumulados, en el que fue ordenado la emisión de reglas que delimitaran obligaciones concretas que permitieran a los sujetos obligados identificar o rechazar aportaciones de simpatizantes y militantes que provengan de alguna

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

fuelle prohibida, ante la ausencia de mecanismos idóneos para identificar el origen real de los recursos privados.

91 Por tanto, los Lineamientos generales emitidos por la autoridad electoral tienen por objeto establecer mecanismos relacionados con el cumplimiento de estas atribuciones, razón por la cual, su emisión es conforme con las disposiciones legales en materia de fiscalización, derivado de que a través de ellos se pretende dotar de una mayor certeza en el origen de las aportaciones realizadas por los simpatizantes y militantes de los partidos políticos.

92 De ahí que, en el caso, se desestime el planteamiento relativo a la violación al principio de reserva de ley que aduce el recurrente.

D. Vulneración al principio de exhaustividad y congruencia.

93 Por otro lado, Movimiento Ciudadano aduce la vulneración a los citados principios, dada la incongruencia existente entre los artículos 13 fracción II y 23 de los Lineamientos.

94 Lo anterior es así, ya que por una parte se establece que, en caso de aportaciones catalogadas como un riesgo medio o alto, se requerirá de aquella documentación adicional que permita generar una mayor certeza respecto del origen de los recursos, mientras que en el último numeral aduce que basta una calificación de riesgo alta (con base en el cuestionario), para que las aportaciones sean rechazadas.

95 Así, la incongruencia aludida la hace depender de que en el último numeral señalado, no se prevé que ante la existencia de algún riesgo medio o alto resulte necesario requerir algún tipo de documento adicional, como si lo prevé el diverso 13 fracción II de los lineamientos.

96 Esta Sala Superior estima que el citado agravio resulta **inoperante** por las razones que se exponen a continuación.



- 97 El principio de exhaustividad impone que, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente el estudio de todos y cada uno de los planteamientos que existan respecto a una controversia.
- 98 Ahora bien, dicho principio, se encuentra vinculado con el de congruencia, ya que las exigencias señaladas suponen, entre otros requisitos, que exista una correspondencia entre los planteamientos deducidos por las partes y los aspectos que se estudian en la sentencia, presupuesto necesario para que exista una fundamentación y motivación adecuada.
- 99 Ese principio tiene un ámbito externo, consistente en la plena coincidencia entre la litis planteada y lo resuelto, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia de que se trate. También tiene un ámbito interno, el cual exige que en toda determinación no se pueden establecer consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.
- 100 Por ende, cuando determinada instancia al momento de emitir un acto de autoridad introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o bien, cuando deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia, lo que vuelve a su fallo contrario a derecho.
- 101 Como fue señalado, Movimiento Ciudadano plantea la incongruencia entre los artículos 13 fracción II y 23 de los lineamientos, en virtud de que ambos numerales establecen medidas opuestas, en caso de que la aplicación del cuestionario arroje una calificación de riesgo alta.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

102 Ahora bien, tal como se anunció con antelación, en el caso se estima que el agravio hecho valer resulta inoperante, dada la inexistencia de incongruencia alguna entre los numerales ya referidos.

103 Lo anterior es así, ya que del análisis a lo dispuesto por el artículo 13 fracción II del citado ordenamiento reglamentario, es posible desprender que en éste se establece el supuesto relativo a que en caso de que alguna aportación arroje una calificación de riesgo alto o moderado, será necesario allegarse de documentación adicional para tener una mayor certeza respecto a su origen. Lo anterior, tal como se observa a continuación:

Artículo 13. Atendiendo a los resultados del cuestionario de evaluación previa, los sujetos obligados deberán observar lo siguiente:

- I. Las aportaciones serán objeto de la ejecución de procedimientos de confirmación cuando el cuestionario arroje una calificación de riesgo alto. En todo caso, será responsabilidad del órgano responsable de finanzas del sujeto obligado aceptar o no la aportación.
- II. Aquellas aportaciones cuyos cuestionarios arrojen una calificación de riesgo alto o moderado requerirán de la recopilación de documentación adicional que permita generar mayor certeza respecto de su origen, como se establece en el apartado E. De la recopilación de información y documentación de los ingresos, de los presentes Lineamientos.

104 Sin embargo, del análisis a lo dispuesto por el artículo 23 de dicho ordenamiento, no se advierte que dicho numeral prevea que las aportaciones realizadas deberán ser rechazadas si el cuestionario a que refieren los lineamientos arroje una calificación de riesgo alta, tal como lo aduce el partido promovente.

105 Lo anterior es así, ya que del citado numeral únicamente se advierte la obligación para los sujetos obligados de rechazar cualquier aportación que provenga de entes prohibidos. Lo anterior tal como a continuación se evidencia:



IV. De las acciones a realizar en caso de identificar aportaciones posiblemente irregulares.

Artículo 23. Los sujetos obligados deberán rechazar cualquier aportación que provenga de entes prohibidos, conforme a lo establecido en los artículos 54 y 55, numeral 1, de la LGPP y 121 del RF.

106 A partir de lo expuesto, es evidente que en el caso no podría actualizarse la incongruencia señalada por Movimiento Ciudadano, pues como se analizó, el último artículo referido no prevé el rechazo directo de las aportaciones realizadas con un riesgo alto, sino la obligación para los partidos políticos de rechazar cualquier aportación que provenga de entes prohibidos.

107 Esto es, de ningún modo se advierte el señalamiento expresado por el apelante en su escrito de demanda, de rechazar aquellas aportaciones por el solo hecho de haberse calificado de riesgo alto, sino la necesidad de que los partidos políticos rechacen aquellas aportaciones que provengan de los supuestos prohibidos por la ley.

108 De ahí que, por las razones expuestas, se desestime por inoperante el planteamiento relativo a la vulneración a los principios de exhaustividad y congruencia.

E. Indebida fundamentación y motivación.

109 Por otro lado, Movimiento Ciudadano aduce que la emisión de los lineamientos no se encuentra debidamente fundada y motivada dada la supuesta ausencia de una exposición de motivos que justificara la actuación de la autoridad responsable en la emisión de dicho ordenamiento.

110 El agravio se estima **infundado** por las razones que se exponen a continuación.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

- 111 En el caso se estima que no le asiste la razón al partido recurrente, pues para esta Sala Superior la fundamentación y motivación de los lineamientos se justificó a partir de lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-397/2021 y Acumulados.
- 112 En efecto, tal como se ha reiterado en el estudio atinente, en dicha ejecutoria se vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que implementara aquellos lineamientos ciertos, homogéneos, basados en elementos objetivos y razonables, que les permitieran a los partidos políticos conocer qué mecanismos de control son idóneos y pertinentes para verificar la licitud de los recursos que reciben por parte de sus simpatizantes y militantes.
- 113 A partir de lo expuesto, en la especie se estima que la emisión de los lineamientos atinentes se encuentra debidamente fundada y motivada en la medida que la actuación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se justificó a partir de lo ordenado por esta Sala Superior, en ejercicio de su facultad reglamentaria para regular un supuesto determinado.
- 114 Con relación a dicha facultad, ya se ha señalado que consiste en aquella 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 esta.
- 115 De ahí que, si en el caso que se analiza, la emisión de los lineamientos se originó en cumplimiento a lo que fue ordenado por esta Sala Superior, es evidente que contrario a lo aducido, la actuación de la autoridad tenía una justificación necesaria para colmar un supuesto específico.



- 116 Aunado a lo expuesto, tampoco podría acreditarse la indebida fundamentación y motivación por el hecho de que los lineamientos carecen de una exposición de motivos, pues el partido apelante pierde de vista que fue en el acuerdo INE/CG850/2022 que la autoridad responsable expuso las razones correctas para lograr su emisión, así como los artículos legales que justificaban su actuación.
- 117 En efecto, de dicho documento se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral adujo que, al resolverse el recurso de apelación citado, se le vinculó para que implementara aquellos lineamientos necesarios que permitan a los partidos políticos verificar el origen de los recursos entregados por simpatizantes y militantes.
- 118 Asimismo, estableció que, en dicha ejecutoria, esta Sala Superior consideró que el Instituto Nacional Electoral debía con base en su facultad reglamentaria y conforme al marco constitucional y legal aplicable, proporcionar a los partidos políticos de todas aquellas herramientas y obligaciones específicas mínimas respecto del control que deben realizar en la recepción de sus aportaciones.
- 119 Al respecto, dicha autoridad electoral enfatizó que, ante la ausencia de lineamientos claros, ciertos y homogéneos, debía delimitarse aquellas obligaciones específicas que permitieran a los sujetos obligados identificar y, en su caso, rechazar aportaciones de simpatizantes y militantes que, si bien, en principio pudieran considerarse lícitas, en realidad provengan de fuente prohibida.
- 120 Sobre todo, porque si bien en la legislación electoral se impone a los partidos políticos un deber de vigilancia reforzada respecto de los recursos que reciben, en el sentido que éstos no provengan de entes prohibidos, no existía una normativa vigente que regulara el

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

procedimiento que deben seguir para cerciorarse de que las aportaciones de simpatizantes o militantes no provengan o tengan su origen en algún ente prohibido o de fuente ilícita.

121 A partir de lo expuesto, es evidente que a través del acuerdo INE/CG850/2022 se advierte que la autoridad responsable sí estableció los diversos motivos y razones que hacía necesaria la implementación de los lineamientos que por esta vía se controvierten; por una parte, la vinculación realizada por esta autoridad jurisdiccional y, por otro lado, la necesidad de otorgar de las herramientas necesarias a los partidos políticos con el fin de conocer el origen de las aportaciones que reciben.

122 Finalmente, en el caso se estima que la emisión de los lineamientos controvertidos si se fundamentó de manera adecuada, pues la responsable en el acuerdo ya citado estableció los preceptos aplicables al caso⁸, mismos que le otorgaban las facultades necesarias para emitir los lineamientos o acuerdos generales que sirvieran para colmar algún supuesto no previsto por el legislador.

123 De ahí que por las razones expuestas se desestime el agravio hecho valer por Movimiento Ciudadano.

F. Vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

124 Por otro lado, Movimiento Ciudadano aduce que los lineamientos impugnados son contrarios al principio de tipicidad, toda vez que no

⁸ Artículos 41, Bases II y V, Apartados A y B de la Constitución federal, 6, numeral 3; 29; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g), y numeral 2; 35; 42, numerales 2 y 6; 44, numeral 1, incisos gg) y jj); 190, numerales 2 y 3; 191, numeral 1, inciso a), 192, numeral 1, incisos a) e i) y numeral 2; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos a), b), y g); 393 numeral 1, inciso c), 394 numeral 1, incisos f) y m), 400, numeral 1, 401, numeral 1 y 402, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, numeral 1, inciso i), 43, inciso c); 50, numeral 2; 53, numeral 1; 54, numeral 1; 55, numerales 1 y 2; 56, numerales 1 y 2, incisos a), b), c) y d) de la LGPP; 98, numeral 1; 105, 106, numeral 4; 108, numeral 1; 122, numeral 1; 123, numeral 1, incisos a), b), c) y d) del Reglamento de Fiscalización.



se establecen aquellas disposiciones de observancia obligatoria que instrumentan, ni tampoco las sanciones que deben imponerse en caso de que no se cumplan por los partidos políticos al momento de recibir aportaciones, motivo por el que considera que resultan contrarios a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

- 125 Los agravios son **infundados**.
- 126 En la especie, debe considerarse que los Lineamientos cuestionados, como ha sido expuesto en apartados anteriores, desarrollan un instrumento y mecanismos para que los partidos políticos cuenten con elementos para cumplir con su obligación constitucional de no recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos.
- 127 De igual forma, se precisa el tipo de información y documentación que deben recabar para demostrar la situación económica de sus aportantes y el origen lícito de aportaciones, que le permita cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- 128 En efecto, en los artículos 54 y 55, numeral 1, de la Ley General de Partidos y 121 del Reglamento de Fiscalización, se establece la obligación de los sujetos obligados de rechazar cualquier aportación que provenga de diferentes entes públicos y privados prohibidos.
- 129 Además, en el artículo 25, párrafo 1, inciso k), de la Ley General de Partidos Políticos, se establece la obligación de los partidos políticos de entregar al Instituto Nacional Electoral, la documentación que esa autoridad les requiera respecto a sus ingresos y egresos, obligación que se traduce en el deber para esas mismas entidades de recabar aquellos elementos demostrativos sobre sus ingresos que resulten necesarios para su debida comprobación.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

130 De este modo, se advierte que, en caso de incumplir con las reglas contenidas por los Lineamientos generales impugnados, los sujetos obligados podrían incumplir con lo establecido en los artículos 25, párrafo 1, inciso k), 54 y 55, numeral 1, de la Ley General de Partidos y 121, del Reglamento de Fiscalización.

131 De ahí que, para esta Sala Superior, la reglamentación impugnada no genera de ninguna manera incertidumbre a los sujetos obligados ni permite una interpretación subjetiva a la que alude la parte recurrente, en la medida que sólo insta la manera de asegurar el cumplimiento con lo establecido en la descrita normativa legal y reglamentaria en materia de financiamiento y fiscalización de los sujetos obligados.

132 Es por ello, por lo que se considera que los Lineamientos generales dotan de certeza y seguridad jurídica a los sujetos obligados, dado que con toda claridad prevé los mecanismos, medidas y documentación que les permite para verificar la fuente lícita de las aportaciones de militantes y simpatizantes, así como su debida comprobación con la documentación idónea y necesaria para demostrar su licitud.

133 Por tanto, los Lineamientos generales permite conocer, con cierto grado de certeza que, en la hipótesis de no seguirse los Lineamientos impugnados, la conducta calificada como ilícita en que podrían incurrir los sujetos obligados, susceptible de ser sancionado, de ahí que no le asista la razón al partido recurrente.

G. Indebida fundamentación del artículo 4 de los Lineamientos generales.

134 Movimiento Ciudadano señala que el referido artículo 4 de los Lineamientos no está debidamente fundado, pues afirma que indebidamente establece que lo no previsto en el mismo instrumento



será resuelto por la Comisión de Fiscalización, cuando el mandato de este órgano jurisdiccional fue dirigido al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y no a la citada Comisión.

135 Con base en lo anterior, el partido recurrente solicita a esta Sala Superior ordenar que sea corregido o especificado dicho lineamiento para que sea el Consejo General quien resuelva lo no previsto en los Lineamientos generales.

136 El motivo de reclamo es **infundado**.

137 Tal como lo señaló dicha autoridad en los lineamientos controvertidos, de conformidad con el artículo 41 Base V Apartado A de la Constitución Federal, 29 y 30 numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en materia electoral e independiente en sus decisiones y funcionamiento, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y con perspectiva de género.

138 Ahora bien, tratándose de las finanzas de los partidos políticos, el numeral 2 del artículo 190 de la referida ley electoral prevé que dicha tarea estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sin embargo, dicha disposición prevé que para el cumplimiento de dicha tarea podrá auxiliarse de la Comisión de Fiscalización.

139 Incluso, debe destacarse que el artículo 2 numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, establece que, si bien la vigilancia de la fiscalización de los recursos que utilicen los partidos políticos está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cierto es que dicho

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

precepto enfatiza que esa actividad se realizará a través de la Comisión de Fiscalización del referido instituto.

140 De igual manera, en el diverso 192 numeral 1 incisos a) e i) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el Consejo General de la citada autoridad administrativa ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento, control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios, a través de la Comisión de Fiscalización quien, a su vez, podrá emitir los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos.

141 A partir del marco jurídico expuesto es evidente que, si bien en primera instancia el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para fiscalizar los recursos que utilicen los partidos políticos, lo cierto es que de la reglamentación citada se prevé que dicha autoridad podrá delegar esa atribución en favor de la referida Comisión de Fiscalización.

142 Por ende, si en el caso que se analiza, se advierte que diversos artículos de los lineamientos vinculan a dicho órgano colegiado para alcanzar los fines propuestos, ello de ninguna manera se podría traducir en una indebida fundamentación de los lineamientos propuestos, pues como se analizó, la tarea de fiscalizar los recursos de los partidos políticos se realiza por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través de la Comisión de Fiscalización.

143 Aunado a lo antes expuesto, resulta relevante señalar que esta Sala Superior ha establecido las diferencias entre las reglas que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en uso de sus



facultades legales, y los parámetros que la Comisión de Fiscalización puede determinar en ejercicio de sus atribuciones⁹.

- 144 Así, las reglas que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral puede emitir, se deben entender como las disposiciones que se deben observar durante el proceso de fiscalización a partir de aquello que no esté previsto en la legislación de la materia.
- 145 En cambio, los parámetros que la Comisión de Fiscalización puede establecer son criterios o directrices para considerar a efecto de ejecutar las reglas establecidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los cuales son de carácter instrumental y permiten implementar las disposiciones previstas en la legislación electoral y las reglas emitidas por el mismo Consejo General.
- 146 En ese sentido, de acuerdo a lo anterior, el Consejo General es el órgano rector del procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, ya que determina las reglas de carácter general que se deben observar, tanto por la autoridad encargada de su ejecución, como de los entes que deben cumplir ese deber, es decir, partidos políticos y candidatos.
- 147 Por su parte, la Comisión de Fiscalización es el órgano que debe elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los Lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local,
- 148 Lo anterior, en términos de lo establecido en el artículo 191, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral, en el que se establece que el Consejo General ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento, control

⁹ Véanse las ejecutorias dictadas en los expedientes SUP-RAP-131/2017, SUP-RAP-71/2017 y SUP-RAP-697/2015 y acumulados.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios, a través de la Comisión de Fiscalización, quien emitirá los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos, asimismo, elaborará, a propuesta de la UTF, los Lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

149 Asimismo, la citada Comisión puede delimitar los alcances de la revisión de los informes, lo que necesariamente debe estar dentro de los parámetros constitucionales y legales, así como de los reglamentos y lineamientos que previamente apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

150 En el caso, en el Acuerdo impugnado se aprueban los Lineamientos generales que dotan a los sujetos obligados de mecanismos y reglas complementarias que, de manera preventiva e indiciaria, permitan verificar el origen de las aportaciones de recursos que reciban en efectivo y en especie, por parte de su militancia y simpatizantes y con ello, faciliten y aseguren la función fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral nacional. Dichas reglas son, esencialmente, instrumentales, operativas y de carácter técnico, para regular lo siguiente:

- La implementación de un cuestionario de evaluación previa como mecanismo preventivo para verificar el origen de las aportaciones que reciben los sujetos obligados de militantes y simpatizantes.
- Los factores de riesgo en las aportaciones que deben tomar en cuenta los sujetos obligados para determinar las acciones que deben implementar para verificar el origen lícito de las aportaciones que reciban.



- Los términos y condiciones que deberán tomar en cuenta los sujetos obligados para la aplicación del cuestionario de evaluación previa que permita identificar o rechazar aportaciones de simpatizantes y militantes que provengan de alguna fuente prohibida.
- La documentación e información que deberán recabar de forma adicional los sujetos obligados de conformidad a los resultados que arroje el cuestionario aplicado a cada persona que aporte en los términos fijados en los Lineamientos.
- Las acciones por realizar en el supuesto de que los sujetos obligados identifiquen aportaciones posiblemente irregulares o que fueron recibidas sin autorización previa.

151 De tal forma, resulta evidente que las reglas y bases contenidas en los Lineamientos cuestionados son únicamente mecanismos y reglas complementarias que deberán observar los sujetos obligados que le permitirán cumplir con las obligaciones y prohibiciones que imponen la normativa electoral en materia de financiamiento y fiscalización de las finanzas de dichos sujetos.

152 La razón es que permitirá que los sujetos obligados rechacen aportaciones que provengas de los entes prohibidos señalados en los en los artículos 54 y 55, numeral 1, de la Ley General de Partidos y 121 del Reglamento de Fiscalización y con ello, que el Instituto Nacional Electoral ejerza la facultad de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos de conformidad con el artículo 190, numeral 2, de la Ley Electoral.

153 De igual forma, el Instituto Nacional Electoral contará con mayores elementos que le permitan vigilar con mayor certeza que los recursos que reciban los sujetos provengan de fuentes lícitas, en cumplimiento

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

al deber que le impone el artículo 191, numeral 1, inciso d), de la Ley Electoral.

154 Esto es, los Lineamientos generales desarrollan únicamente mecanismos y parámetros a partir de los cuales se implementan reglas que aseguran el cumplimiento de lo regulado por la Ley Electoral, Ley de Partidos y Reglamento de Fiscalización, todas ellas relacionadas con el financiamiento y fiscalización de los recursos que pueden emplear los sujetos obligados para la consecución de los fines que tienen en materia electoral.

155 Es por ello por lo que si los Lineamientos generales solo desarrollan de forma pormenorizada los mecanismos y acciones que deberán implementar a quienes se encuentran dirigidos para cumplir con las obligaciones y prohibiciones a los que se encuentran sujetos en la materia en comento, resulta inconcuso que la Comisión de Fiscalización está legitimada para resolver los casos no previstos en el instrumento jurídico cuestionado, máxime que solo desarrollará o resolverá con base en lo que el propio Consejo General desarrolló en los Lineamientos para hacer efectivo lo desarrollado por el marco legal y reglamentario en comento.

156 En efecto, los Lineamientos al tener como finalidad contribuir a la certeza del origen lícito de los recursos que reciben los sujetos obligados, para así realizar una correcta fiscalización de los recursos aportados por personas militantes y simpatizantes de conformidad a las bases legales y reglamentarias descritas, la Comisión de Fiscalización puede establecer criterios o directrices para ejecutar las reglas establecidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que permitan implementar las disposiciones previstas en la legislación electoral antes expuesta.



- 157 En todo caso, el artículo 4 de los Lineamientos generales deberá interpretarse conforme a lo establecido en el artículo 16 del Reglamento de Fiscalización en el que establece las reglas para las consultas que realicen los sujetos obligados en materia de fiscalización.
- 158 En términos del numeral 1 del citado artículo 16 reglamentario, los sujetos obligados podrán solicitar a la Unidad Técnica de Fiscalización orientación, asesoría y la capacitación necesaria en materia de registro contable de los ingresos y egresos, así como información sobre las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de informes.
- 159 Igualmente, del numeral 4 del artículo 16 citado, se advierte que la citada Unidad de Fiscalización resolverá las consultas que sean de carácter técnico u operativo contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta¹⁰.
- 160 Por otra parte, como se observa en el numeral 5 del artículo 16, se establece que, si la Comisión advierte que la consulta que le realizaron implica la necesidad de emitir criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica propone un cambio de criterio a los establecidos por la Comisión, la primera tendrá que

¹⁰ La consulta deberá resolverse en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción, o una vez que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

remitir el proyecto de respuesta a la segunda para que ésta resuelva lo conducente en la sesión respectiva¹¹.

161 Además, en el numeral 6 del citado artículo reglamentario se refiere que, si la Comisión advierte que la consulta involucra la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o, en su caso, emita normas en materia de fiscalización, tendrá que remitir el proyecto de respuesta a la consulta, para que se someta a consideración y, en su caso, a la aprobación del Consejo General¹².

162 En este orden de ideas, se advierte que los supuestos de competencia para atender consultas en materia de financiamiento y fiscalización, se determina de la forma siguiente:

- La Unidad Técnica de Fiscalización atenderá las consultas de carácter técnico u operativo contable, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.
- La Comisión de Fiscalización lo hará cuando la consulta implica emitir criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica de Fiscalización propone un cambio de criterio a los establecidos por la Comisión.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá resolver las consultas que involucren la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o, en su caso, emita normas en materia de fiscalización.

¹¹ La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión, para que resuelva lo conducente en la sesión respectiva.

¹² En este supuesto, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá diez días a partir del siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta, para que se someta a consideración y, en su caso, a la aprobación del Consejo General.



163 Por tanto, este órgano jurisdiccional considera que, si bien, de la lectura aislada del artículo 4, de los Lineamientos generales, se advierte que la Comisión de Fiscalización resolverá lo no previsto en el mismo instrumento, de la interpretación conforme de dicho lineamiento con el artículo 16 del Reglamento de Fiscalización, la pretensión de la consulta que se haga con aspectos no regulados será la que determine quien la resolverá dicha petición.

164 Esto es, lo que establecerá la competencia para resolver algún planteamiento relacionado con cuestiones no contempladas en los Lineamientos, dependerá si la contestación implica una respuesta técnica u operativa que afecta a un solo sujeto obligado –*Unidad Técnica de Fiscalización*–, o comprenda la emisión de criterios de interpretación del Reglamento de Fiscalización –*Comisión de Fiscalización*– o la emisión de una respuesta que resulte aplicable a todos los sujetos obligados –*Consejo General*–.

H. Los lineamientos no cumplen con la finalidad para la que fueron creados.

165 Por otro lado, Morena aduce que los lineamientos controvertidos no alcanzan el objetivo para el que fueron creados, esto es, generar la certeza respecto de los recursos que reciben los partidos políticos de sus militantes y simpatizantes.

166 Lo anterior es así, toda vez que en dicho instrumento se prevé la hipótesis de que aun y cuando los partidos políticos cumplan con cada una de las directrices trazadas para transparentar el origen de los recursos económicos, existe la posibilidad de fincarles algún tipo de responsabilidad.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

167 Esta Sala Superior estima que el agravio planteado por el citado partido político resulta **infundado**, ya que, si la finalidad de los lineamientos controvertidos radica en regular conductas o circunstancias ordinarias, lo cierto es que por la materia que se regula, pueden existir situaciones extraordinarias que escapen a lo previsto en dicho ordenamiento.

168 Como ya se ha referido, 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.

169 No obstante, en el caso de los órganos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional Electoral, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro de control constitucional de su actuación tiene como fundamento lo previsto en los artículos 41, base V, apartado A y B de la Constitución Federal y 30, 31, 35 y 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

170 De ahí que, en ejercicio de dicha atribución cuente con las facultades constitucionales y legales necesarias para poder regular alguna materia en específico y cumplir con las disposiciones anteriormente señaladas.

171 Sin embargo, muchas veces por la complejidad de la materia, es posible que existan circunstancias extraordinarias que escapen a la naturaleza del ordenamiento y que ameriten una regulación particular.

172 Por ello, en concepto de esta Sala Superior, el supuesto que aduce el apelante y que se contiene en los artículos 3 y 20 de los lineamientos, no causa perjuicio alguno a los partidos políticos, en atención a que,



aun y cuando tales entes públicos cumplan los objetivos de dicho ordenamiento, pueden existir circunstancias extraordinarias o ajenas que ameriten algún tipo de pronunciamiento.

- 173 Por ende, en el caso se estima que dicha previsión de modo alguno puede trastocar el principio de certeza como lo aduce Morena, pues con independencia de que se cumpla con las hipótesis previstas en los lineamientos, la autoridad administrativa puede ejercer su facultad fiscalizadora para cerciorarse de la información que en una primera etapa ha sido aportada por los sujetos obligados resulta fidedigna.
- 174 Además, porque hacer una interpretación como la pretende el partido apelante pudiera incentivar un fraude a la ley, pues bastaría cumplir con los requisitos previstos en un solo momento, para estimar que los recursos aportados tienen un origen lícito.
- 175 Por ende, en el caso se estima que contemplar un supuesto que deje a salvo la facultad investigadora del Instituto Nacional Electoral, permitirá evitar conductas fraudulentas por los sujetos obligados y, por ende, se dote de certeza a que el origen de los recursos que aporten los simpatizantes y militantes de los partidos políticos cumplieron a cabalidad con el procedimiento establecido en los lineamientos.
- 176 A manera de ejemplo, pudiera señalarse alguna de las siguientes conductas que pudiera generar una nueva investigación por la autoridad fiscalizadora:
- La detección de movimientos irregulares con posterioridad a la comprobación de los ingresos,
 - La existencia de algún dato irregular en la contestación del cuestionario que amerite una investigación en el origen de los recursos aportados.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

- La aportación de documentos falsos o alterados con el fin de cumplir con algún requisito previsto.

177 Incluso, porque tal como lo determinó la autoridad responsable en el acuerdo INE/CG850/2022 a través del cual, se emitieron los lineamientos controvertidos, se han detectado diversas conductas catalogadas de riesgo que provienen de personas impedidas, tales como:

- Las personas aportantes reciben recursos de terceros en los que se identifica plenamente el origen de los recursos (de entes impedidos) o en su caso depósitos en efectivo (no se identifica el origen) en fechas recientes a cuando realizan la aportación.
- Del análisis a los ingresos declarados ante instituciones hacendarias por las personas aportantes se advierte que no cuentan con los ingresos suficientes para realizar la aportación.
- Se identifican relaciones de carácter laboral o personal entre las personas aportantes (trabajadores de una misma empresa, socios o accionistas, o en su caso, comparten los mismos domicilios).
- Se identifican situaciones que relacionan a las personas aportantes con diferentes hechos que podrían ser ilícitos.

178 A partir del contexto apuntado, se arriba a la conclusión que el supuesto controvertido se ajusta plenamente al ordenamiento legal y constitucional que rige la actuación del Instituto Nacional Electoral y, de ninguna manera, transgrede el derecho de los partidos políticos a regular el origen de los recursos aportados por sus militantes y simpatizantes.

179 Además, porque como bien lo señaló la autoridad responsable en el acuerdo controvertido, existe un mandamiento constitucional (art. 41



Base II de la Constitución Federal) para establecer aquellas reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, sin que se advierta alguna disposición constitucional y/o legal que limite las facultades de la autoridad electoral en materia de fiscalización.

- 180 De ahí que, la hipótesis excepcional contemplada en los lineamientos impugnados se apegue a la normatividad electoral, en virtud de que tales disposiciones emitidas para regular situaciones extraordinarias en modo alguno se oponen a las normas generales previstas, sino por el contrario resultan acordes con aquellas facultades fiscalizadoras con las que cuenta el Instituto Nacional Electoral.

I. Inconstitucionalidad de los lineamientos por violación a los principios de igualdad, no discriminación y restricción desproporcionada al derecho de asociación.

- 181 Los recurrentes afirman que los lineamientos impugnados son contrarios a lo dispuesto en el artículo 14, en relación con el 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, son insuficientes para garantizar la licitud de los recursos que reciben los partidos políticos, e imponen cargas y restricciones desproporcionadas a los partidos políticos y al derecho de afiliación de los ciudadanos, las cuales no se encuentran previstas en la Ley General de Partidos Políticos, entre ellas, el llenado de un cuestionario que considera innecesario, no idóneo y desproporcionado.
- 182 Movimiento Ciudadano aduce que la calificativa de operaciones vulnerables a las aportaciones superiores a mil seiscientas unidades de medida y actualización, así como las que provengan de parentescos hasta en segundo grado por consanguinidad o afinidad

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

constituyen disposiciones discriminatorias, toda vez que impone un monto máximo a las aportaciones voluntarias a los partidos políticos, y ello atenta contra el derecho a la libre disposición del patrimonio, e implica una discriminación en razón de la capacidad económica y del parentesco respectivamente.

183 Asimismo, señala que la imposición del límite del diez por ciento de los ingresos anuales del aportante, resultan contrarios al artículo 16 constitucional, ya que considera que transgrede el derecho de las personas para decidir y disponer libremente de su patrimonio.

184 Por otra parte, Morena señala que la previsión para etiquetar o clasificar a una persona con riesgo medio o moderado, por el hecho de no encontrarse inscrito en el registro federal de contribuyentes o la imposibilidad para aportar más del diez por ciento de sus ingresos anuales, resulta discriminatorio, ya que transgrede los principios de universalidad, equidad e igualdad, porque les impide participar mediante aportaciones, al exigirles la constancia de situación fiscal.

185 Además, refiere que, al momento de establecer la clasificación de los riesgos, la responsable tomó en consideración los parámetros establecidos por las instituciones crediticias para establecer la capacidad de pago de los préstamos de recursos efectuados a las personas, mismo que nada tiene que ver con el ejercicio del derecho político-electoral de afiliación, aunado a que determinó, injustificadamente, asignar valores aritméticos a cada uno de los factores que estimó de riesgo en la recepción de aportaciones de militantes y simpatizantes.

186 Asimismo, señala que la responsable no tomó en cuenta la tasa de informalidad de personas que no se contemplan por el Instituto Mexicano del Seguro Social, impide que las personas de los sectores



económicos más desprotegidos realicen aportaciones a las campañas políticas, de tal manera que los discrimina e impide que ejerzan su derecho político-electoral de participación política.

- 187 Como se advierte, el planteamiento esencial de los partidos políticos recurrentes consiste en que consideran que los lineamientos son contrarios a la Constitución porque no cumplen con un fin constitucional y lejos de garantizar la licitud del origen de los recursos que se aporten a los partidos políticos por sus simpatizantes y militantes, impone condiciones y restricciones excesivas que impiden a la ciudadanía ejercer su derecho a disponer de su patrimonio para realizar aportaciones a los partidos políticos y candidaturas.
- 188 Los planteamientos expuestos por los apelantes son **infundados** de conformidad con los motivos, razones y fundamentos siguientes.
- 189 A efecto de dar respuesta a los agravios antes mencionados, es necesario señalar que, en lo que al caso interesa, en el artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que en la ley se fijarán los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, así como el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, y ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.
- 190 Ahora bien, en los artículos 50, 51 y 53, de la Ley General de Partidos Políticos, dispone, entre otros aspectos que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público; asimismo, se señala que los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, bajo diversas modalidades, entre ellas, las relativas a aportaciones de la militancia y simpatizantes.

191 Cabe mencionar que conforme al artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos, el financiamiento privado de esas entidades de interés público, correspondientes a aportaciones de militantes se debe sujetar al dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate, en tanto que las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

192 En este orden de ideas, debe señalarse que en la Constitución general y en la Ley General de Partidos Políticos no se establece alguna disposición específica para la comprobación la licitud del origen de los ingresos ni la sujeción a los límites legales, toda vez que en la propia Base II, del artículo 41 constitucional, se reserva a la Ley, la previsión en que se ordenen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; además, en el Apartado B, Base V, de la referida disposición constitucional, se confiere al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la atribución para realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, de conformidad con las atribuciones que sobre el particular se desarrollen en la Ley.



- 193 Ahora bien, en el artículo 7, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos se dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local.
- 194 Por otra parte, en el artículo 44, párrafo 1, incisos a), gg), ii), jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece la atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir Reglamentos y normas relacionadas con la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, a efecto de verificar que esas entidades de interés público cumplan con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, conforme a los límites y reglas previstos en la Constitución y la Ley.
- 195 De lo hasta aquí señalado, es posible advertir que tanto el Poder Revisor de la Constitución, como el Legislador ordinario determinaron adjudicar al Instituto Nacional Electoral la atribución de llevar a cabo la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, y para hacerla efectiva, le otorgó una potestad normativa para establecer los procedimientos de verificación sobre el origen y destino de los recursos de que disponen.
- 196 Sobre este aspecto, debe señalarse que los recurrentes plantean como aspecto esencial de inconformidad que los Lineamientos que controvierten, son insuficientes para cumplir con el fin legítimo de garantizar el origen lícito de los recursos que se aporten a los partidos políticos.
- 197 Al efecto, este órgano jurisdiccional advierte que los recurrentes parten de la premisa inexacta respecto al fin legítimo perseguido con

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

la implementación de los lineamientos, toda vez que, en el procedimiento de recepción de aportaciones en efectivo o en especie, no interviene la autoridad administrativa electoral, sino sólo los partidos políticos y sus militantes o simpatizantes aportantes.

198 En esta tesitura, la autoridad administrativa electoral no puede tener la calidad de garante sobre la observancia plena de las normas que rigen las aportaciones de los partidos políticos, sino que, como se advierte de las disposiciones constitucionales y legales antes mencionadas, únicamente corresponde al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de las fuerzas políticas, conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como de imponer sanciones ante el incumplimiento a las obligaciones respectivas.

199 En ese sentido, el bien jurídico que se pretende tutelar con los lineamientos cuestionados es el relativo a que la autoridad cuente con los elementos para realizar la fiscalización efectiva de todos los ingresos que por concepto de aportaciones de simpatizantes y militantes reciban los partidos políticos.

200 Conforme a lo anterior, las disposiciones de referencia se dirigen a establecer la documentación que deben presentar los partidos políticos para que sus operaciones de ingresos resulten acordes a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

201 Ahora bien, contrariamente a lo que señalan los apelantes, en el caso, los lineamientos controvertidos no implican una restricción para que los ciudadanos realicen aportaciones a los partidos políticos, ni tampoco les impone cargas adicionales desproporcionadas toda vez que se trata de aspectos ya previstos en la Ley General de Partidos Políticos.



- 202 En efecto, en lo tocante al Registro Federal de Contribuyentes, respecto del que los promoventes refieren que impide a las personas no registradas realizar aportaciones, este órgano jurisdiccional advierte que desde el artículo 56, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos, ya se dispone la posibilidad de requerir dicho elemento para el caso de aportaciones en efectivo. Aunado a que también en las aportaciones en especie, en el párrafo 4 del referido numeral, se establece la obligación de anexar la factura del bien que se aporta, misma que presupone la inclusión del dato relativo al registro federal de contribuyentes del ciudadano, conforme a lo señalado en los artículos 29 y 29-A, del Código Fiscal de la Federación.
- 203 Tampoco asiste la razón a los recurrentes cuando refieren que la exigencia del llenado de un cuestionario relativo a la situación económica y fiscal del aportante implique una carga innecesaria y desproporcionada.
- 204 Lo anterior es así, en razón de que, tal y como se explicó en párrafos precedentes, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad encargada de la Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, y para hacer efectiva esa atribución, está facultado para emitir las normas instrumentales que considere necesarias para ello, en el entendido que estas no deberán atentar contra el orden constitucional.
- 205 En ese sentido, debe señalarse que en el artículo 25, párrafo 1, inciso k), de la Ley General de Partidos Políticos se establece la obligación de los partidos políticos de entregar al Instituto Nacional Electoral, la documentación que esa autoridad les requiera respecto a sus ingresos y egresos. Esta previsión implica la obligación de esas entidades de interés público, de recabar aquellos elementos

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

demostrativos sobre sus ingresos que resulten necesarios para su debida comprobación.

- 206 Resulta oportuno señalar que esa previsión no faculta a la autoridad fiscalizadora electoral a requerir cualquier información o documento, sino sólo aquellos que resulten necesarios para cumplir con su obligación de demostrar la existencia de sus operaciones y la conformidad de estas al orden jurídico electoral.
- 207 En ese orden de ideas, la determinación de la autoridad administrativa electoral para recabar información de sus aportantes a través de un cuestionario en que se señale la situación política, económica y fiscal de cada uno de sus aportantes, así como del origen de los recursos que entregan, en concepto de este órgano jurisdiccional no resulta una carga innecesaria, excesiva o desproporcionada.
- 208 Esto último debido a que persigue, en un primer momento, que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, y que cuenten con los elementos necesarios para dar eficacia a su deber de rechazar aquellas aportaciones de origen desconocido o ilícito, y en segundo, permite a la autoridad fiscalizadora electoral cumplir con su función de fiscalizar todos los ingresos de los partidos políticos.
- 209 En efecto, la implementación de un cuestionario que debe atenderse por los aportantes de los partidos políticos, no presupone, por sí mismo, el establecimiento de una limitante injustificada a algún derecho de los ciudadanos a contribuir con algún partido político, ya que se limita a la obtención de información sobre la situación política, económica y fiscal particular en que se encuentra el aportante, la cual permite a las fuerzas políticas tener conocimiento sobre el origen de



los recursos que recibe, a fin de tomar la decisión de aceptarla, rechazarla o eventualmente, devolverla.

- 210 Desde la perspectiva de este órgano jurisdiccional, el cuestionario implementado por la autoridad responsable no implica la imposición de una carga excesiva o desproporcionada a la ciudadanía o a los partidos políticos, toda vez que se limita a la obtención de información relacionada con el origen y licitud de los recursos que se aportan a esas entidades de interés público.
- 211 En ese sentido, para esta Sala Superior, el mecanismo implementado se dirige a que los partidos políticos cuenten con elementos para cumplir con su obligación constitucional de no recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en sus campañas electorales, ya que les permite tener conocimiento directo sobre la situación económica de sus aportantes, pero también arroja elementos indiciarios sobre el origen de los recursos que recibe y permite que la autoridad se allegue de mayores elementos para realizar la debida fiscalización de esos ingresos.
- 212 Bajo estas condiciones, en consideración de esta Sala Superior, el establecimiento del cuestionario transcrito, tiene el fin legítimo de proporcionar los elementos para que los partidos políticos cumplan con su obligación constitucional de no aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita, a la vez que permite a la autoridad fiscalizadora electoral cumplir con la encomienda constitucional de fiscalizar los ingresos de los partidos políticos, por concepto de aportaciones de simpatizantes y militantes.
- 213 En ese orden de ideas, debe señalarse que, contrario a lo señalado por los recurrentes, el cuestionario mencionado resulta idóneo para

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

cumplir con esa función, toda vez que con su implementación se otorga a los partidos políticos elementos mínimos para que puedan decidir sobre la recepción, rechazo o devolución de las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, y con el mismo, se otorgan elementos a la autoridad para pronunciarse sobre el origen de las aportaciones que reciben los partidos políticos.

214 Ahora bien, en concepto de este órgano jurisdiccional la implementación del cuestionario también resulta necesaria para que los partidos puedan decidir sobre las aportaciones que les realizan, y para allegar a la autoridad información esencial para cumplir con la tarea de verificación de las operaciones de ese tipo de ingresos, toda vez que se trata de información que permite generar, en un primer momento y bajo el principio de buena fe, la presunción sobre la identidad y situación jurídica, económica y fiscal del aportante, como del origen de los recursos aportados, la cual servirá de elemento esencial para determinar si requiere o no otros documentos e información para su debida comprobación.

215 En este punto, resulta pertinente destacar que, al tratarse de un mero cuestionario dirigido a la obtención de la información sobre la identidad del aportante y del origen de los recursos aportados, a partir del que se deriva la documentación que deberá presentarse para la debida comprobación del ingreso y la licitud de esos recursos, resulta evidente que se está en presencia de una exigencia necesaria para que los partidos cuenten con elementos para cumplir con su obligación de rechazar aportaciones provenientes de recursos ilícitos o recursos públicos, y para que la autoridad pueda ejercer su labor de fiscalización, sin que se advierta otra menos lesiva.



- 216 Lo anterior, en virtud de que permite a los partidos contar con elementos para admitir, rechazar o devolver una aportación, y a la autoridad realizar una verificación preliminar sobre el origen de recursos, sin requerir otra información o documentación a los ciudadanos aportantes ni a los partidos políticos.
- 217 Lo expuesto resulta relevante, si se toma en consideración que, con el cuestionario de referencia, se permite que los partidos políticos realicen una evaluación preliminar sobre la legalidad de las aportaciones que recibe y a partir de esta, determinar si la admite o no, aunado a que, de su aplicación y resultado se hace sabedor de la documentación mínima necesaria que será requerida para la comprobación de la respectiva operación.
- 218 Finalmente, en concepto de esta Sala Superior, la adopción del cuestionario es estrictamente proporcional a la obligación de los partidos políticos de cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas ante la autoridad administrativa electoral, en las aportaciones que reciba, toda vez que, como se ha señalado, se trata de cuestionamientos que se relacionan directamente con los datos necesarios para la comprobación de sus operaciones y para que la autoridad se encuentre en condiciones de realizar la verificación sobre el origen de los recursos aportados.
- 219 En otro orden de ideas, son **infundados** los planteamientos de los recurrentes mediante los que afirman que el establecimiento de los lineamientos implica una afectación a los derechos de asociación, afiliación y participación política de la ciudadanía, porque el calificativo de aportaciones derivadas de operaciones vulnerables o de alto riesgo, a aquellas que excedan las mil seiscientas unidades de medida y actualización, las que provengan de parientes hasta el

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

segundo grado por consanguinidad o afinidad, o las que excedan el diez por ciento de los ingresos anuales del aportante atenta contra el derecho a la libre disposición del patrimonio e implica una discriminación en razón de la capacidad económica y del parentesco.

220 La calificativa del agravio obedece a que los aspectos que señalan los recurrentes no presuponen que se clasifique o catalogue a las personas en algún rango o parámetro de aportante, y mucho menos genera un efecto discriminatorio que les restrinja o prohíba realizar aportaciones a los partidos políticos o campañas electorales, pues se trata de referentes o indicativos para que las fuerzas políticas determinen sobre la admisión, rechazo o devolución de aportaciones; asimismo, constituyen criterios para determinar la documentación que deberá presentarse ante la autoridad administrativa electoral para la comprobación de los ingresos por aportaciones de sus militantes y afiliados que se encuentren en esas situaciones particulares.

221 Conforme a lo anterior, los lineamientos controvertidos no se traducen en disposiciones que prohíban o nieguen a la ciudadanía que se encuentra en esos supuestos realizar aportaciones a los partidos políticos, y mucho menos establece algún límite a sus aportaciones, sino que, como se evidenció, solo se emplean como referentes para determinar la documentación que debe presentarse ante la autoridad administrativa electoral para demostrar la aportación y el tratamiento que seguirá el órgano fiscalizador para comprobar la licitud del origen de los recursos.

222 En efecto, las normas controvertidas instrumentan la manera en que los partidos políticos deben comprobar ese tipo de ingresos y el cuidado y tratamiento que la autoridad asignará a la comprobación de cada una de esas operaciones, pero en manera alguna, suponen una



prohibición o restricción para que los ciudadanos que se encuentran en esos supuestos realicen aportaciones a los partidos políticos.

- 223 En ese sentido, si la autoridad administrativa electoral determinó graduar la posibilidad de que se realicen aportaciones de procedencia ilícita a los partidos políticos, mediante calificativos de riesgo, esa circunstancia sólo esta referida a la documentación necesaria para justificar su origen lícito y el tratamiento que se dará al estudio de cada aportación, a partir de sus características propias, pero no presupone un calificativo para la persona aportante, menos aún para discriminarlo e impedirle disponer libremente de su patrimonio para destinarlo como aportación a una o más fuerzas políticas, dentro de los límites señalados en la Ley.
- 224 En relación con la afirmación de los recurrentes de que la responsable se abstuvo de tomar en consideración que, con la emisión de los lineamientos se hace nugatorio el derecho de realizar aportaciones a los partidos políticos a las personas que no se encuentran inscritas en el registro federal de contribuyentes, el agravio también es **infundado** en virtud de que, como se evidenció previamente, en el artículo 56, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Partidos Políticos, se dispone la posibilidad de requerirlo para aportaciones en dinero y en especie por lo que no se trata del establecimiento de un requisito adicional a los exigidos en la Ley como lo pretende sustentar el ahora recurrente.
- 225 De ahí que, se advierte que la autoridad responsable definió, en ejercicio de su facultad reglamentaria, los supuestos en los cuales debe exigirse que los aportantes se encuentren inscritos en el registro federal de contribuyentes, puesto que, en la especie, en el artículo 18 de los Lineamientos refiere a aquellos supuestos en que las aportaciones son en efectivo, por lo que resulta válido concluir que no

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

puede estimarse como una nueva exigencia impuesta por la autoridad responsable en el instrumento normativo cuestionado.

226 Resulta oportuno señalar que, en artículo 41, Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que en la Ley se desarrollarán las atribuciones del Instituto Nacional Electoral para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, lo que quiere decir que si fue el Legislador el que estableció la posibilidad de que los aportantes a los partidos políticos cuenten con registro federal de contribuyentes, en cumplimiento al mandato constitucional de referencia, resulta evidente que no se advierte la manera en que ello implique una medida discriminatoria adoptada por la autoridad administrativa electoral, ya que se trata de disposiciones emanadas del legislador en cumplimiento de una obligación del orden constitucional.

227 Además, debe señalarse que esta Sala Superior no advierte la manera en que esa exigencia resulte desproporcionada, desmedida e innecesaria, toda vez que tiene por finalidad que las personas que realicen aportaciones a los partidos políticos lo hagan a partir de recursos sujetos a la respectiva tributación, de tal manera que no se trate de recursos que no fueron gravados ante la hacienda pública.

228 En ese sentido, para este órgano jurisdiccional, es constitucionalmente legítimo y válido establecer el señalado mecanismo de verificación a efecto de que los ciudadanos observen la obligación primaria de contribuir a los gastos públicos, y con ello desincentivar una práctica fiscal evasora que beneficie a los partidos políticos, en detrimento del erario.

229 En ese orden de ideas, también es **infundado** el agravio de los recurrentes, mediante el que señalan que la imposición del límite del



diez por ciento de los ingresos anuales de los ciudadanos a las aportaciones a los partidos políticos constituye una restricción injustificada a la libre disposición del patrimonio.

- 230 La calificativa obedece a que, contrariamente a lo señalado por los justiciables, el señalado porcentaje sólo constituye un referente para determinar la documentación que el partido político debe recabar para justificar el origen lícito de la aportación, así como para definir el tratamiento y cuidado que la autoridad observará en la comprobación de ese ingreso, pero no implica la imposición de un límite o tope distinto de los señalados en la Ley.
- 231 Por las mismas razones, también es **infundado** el planteamiento de Movimiento Ciudadano, a través del que señala que la responsable empleó criterios adoptados por las instituciones de crédito en la definición sobre la capacidad de pago, para determinar el límite a las aportaciones.
- 232 Ello es así, porque el hecho de que la autoridad administrativa electoral acudiera a criterios adoptados por las instituciones del sistema financiero mexicano relacionados con los recursos que, de manera objetiva y razonable puede una persona destinar para cubrir aspectos diversos a sus necesidad primarias, para determinar aquellas aportaciones que deben sujetarse a una verificación y comprobación más exhaustiva, en manera alguna incide en el derecho de los ciudadanos a disponer de su patrimonio a favor de las fuerzas políticas y candidaturas.
- 233 Lo anterior, porque el empleo de esos referentes no implica un límite o tope a los recursos que puede aportar la ciudadanía, sino que sólo permite a la autoridad establecer, a partir de una base objetiva, cuales

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

son aquellas operaciones que requieren un estudio documental comprobatorio más exhaustivo, al tratarse de aportaciones que permiten presumir razonablemente que no encuadran en situaciones o supuestos ordinarios en que las personas disponen de sus recursos.

234 Atento a lo expuesto, el empleo de criterios pertenecientes a diversas materias no presupone una afectación a algún derecho de los ciudadanos o de las fuerzas políticas, pues como se dijo, no limita el monto que cada persona puede entregar como aportación, sino que sólo determina la documentación y el procedimiento de comprobación que debe seguirse, lo cual constituye un aspecto meramente instrumental que no excede el ámbito de atribuciones de la autoridad administrativa electoral.

235 Finalmente, es **inoperante** el agravio del recurrente mediante el que señala que la autoridad responsable utilizó como referentes para fijar los criterios de riesgo, diversos parámetros a los que asignó valores aritméticos.

236 Lo anterior es así, en razón de que el criterio adoptado por la autoridad responsable permite a los partidos políticos distinguir aquellas aportaciones que requieren de documentación y un tratamiento adicional para cumplir con su obligación de rechazar aquellas que tengan un origen ilícito de aquellas que por su monto, no deban sujetarse a mayores condiciones comprobatorias, lo que, lejos de generar una afectación a los sujetos obligados a la justificación de sus ingresos por aportaciones de militantes y simpatizantes, les permite exentar aquellas aportaciones de menor cuantía de un estándar probatorio reforzado.

En efecto, tomando en consideración que, conforme a lo razonado a lo largo de esta ejecutoria, el Consejo General del Instituto Nacional



Electoral es la autoridad competente para emitir las normas relativas a la comprobación de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, aunado que cuenta con la atribución para requerir cualquier documentación relacionada con sus operaciones, resulta evidente que con la finalidad de realizar la comprobación de todas las aportaciones está facultada para requerir la totalidad de la documentación relativa a cada una de las aportaciones, sin embargo, el establecimiento de parámetros para exentar de documentación comprobatoria adicional aquellas operaciones que no encuadren en los supuestos de riesgo, implica una liberación de cargas para la comprobación de las aportaciones que recibe de sus militantes y afiliados al exigirles menos documentos que para aquellas operaciones que involucren una mayor posibilidad de que incumplan con su obligación de no recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o públicos.

237 Por todo lo anterior, al haberse desestimado los planteamientos de los partidos recurrentes, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

238 Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos; por tanto, glósese copia certificada de los puntos de acuerdo de la presente resolución a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

**SUP-RAP-13/2023 Y
SUP-RAP-14/2023, ACUMULADOS**

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

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