

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

ACTORES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: HÉCTOR RAFAEL CORNEJO ARENAS Y RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ.

COLABORARON: LUZ DEL CARMEN GLORIA BECERRIL Y JESÚS ALBERTO GODÍNEZ CONTRERAS.

Ciudad de México, a veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación promovidos por los partidos políticos de la Revolución Democrática¹, Revolucionario Institucional², Movimiento Ciudadano³, MORENA, Verde Ecologista de México⁴ y Acción Nacional⁵, respectivamente, en contra del

¹ En adelante PRD.

² En lo sucesivo PRI.

³ En lo subsiguiente MC.

⁴ En lo subsecuente PVEM.

⁵ En forma posterior PAN.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

Acuerdo INE/CG409/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017.

ÍNDICE

RESULTANDO:	2
PRIMERO. Antecedentes	2
SEGUNDO. Recurso de apelación	5
TERCERO. Registro y turno a ponencia	5
CUARTO. Radiación	5
CONSIDERANDO:	5
PRIMERO. Competencia	6
SEGUNDO. Acumulación	6
TERCERO. Requisitos de procedibilidad	7
CUARTO. Estudio de fondo	9
QUINTO. Efectos	125
RESUELVE:	126

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Antecedentes.** De la narración de hechos que los promoventes hacen en sus escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:
2. **A. Reglamento de Fiscalización.** El cuatro de julio de dos mil once, mediante Acuerdo CG201/2011, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral aprobó el Reglamento de Fiscalización que señalaba las reglas sobre las cuales los partidos políticos debían sujetarse para el registro y control de sus finanzas.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

3. **B. Reforma político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, entre otras, el artículo 41. Respecto de dicho Decreto, se destaca la creación del Instituto Nacional Electoral⁶.
4. **C. Leyes generales.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, los Decretos por los que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷, en la que se establecen, entre otras, las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE; y la Ley General de Partidos Políticos⁸.
5. **D. Acuerdo INE/CG263/2014.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014 por el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización y se abrogó el anterior Reglamento de Fiscalización aprobado mediante Acuerdo CG201/2011 de cuatro de julio de dos mil once.
6. **E. Acuerdo INE/CG350/2014.** El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, el Consejo General del INE dictó el Acuerdo INE/CG350/2014 por el que modificó el diverso Acuerdo INE/CG263/2014, en acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados.

⁶ En lo sucesivo INE.

⁷ En lo subsecuente LGIPE.

⁸ En adelante LGPP.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

7. **F. Acuerdo INE/CG1047/2015.** El dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG1047/2015 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones al Reglamento de Fiscalización.
8. **G. Acuerdo INE/CG320/2016.** El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG320/2016 por el que se modificaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en cumplimiento a lo ordenado por este órgano jurisdiccional electoral federal en el recurso de apelación SUP-RAP-19/2016.
9. **H. Acuerdo INE/CG875/2016.** El veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG875/2016, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.
10. **I. Acuerdo INE/CG68/2017.** El quince de marzo de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG68/2017, por el que se modificaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación SUP-RAP-51/2017.
11. **J. Acuerdo impugnado.** El seis de septiembre del año en curso, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE aprobó el Proyecto de Acuerdo por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, y el ocho del mismo mes y año el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG409/2017, denominado *Acuerdo del Consejo General del*

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017.

12. **SEGUNDO. Recurso de apelación.** El doce y quince de septiembre de dos mil diecisiete, el PRD, PRI, MC, MORENA, PVEM y el PAN, respectivamente, promovieron sendos recursos de apelación ante el Consejo General del INE, a fin de impugnar el Acuerdo referido en el apartado que antecede.
13. **TERCERO. Registro y turno a ponencia.** El dieciocho y veintisiete de septiembre del año en curso, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar los expedientes SUP-RAP-623/2017, SUP-RAP-626/2017, SUP-RAP-628/2017, SUP-RAP-629/2017, SUP-RAP-639/2017 y SUP-RAP-640/2017, respecto de las demandas presentadas por el PRD, PRI, MC, MORENA, PVEM y el PAN, respectivamente, y turnarlos a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁹.
14. **CUARTO. Radiación y cierre de instrucción.** En su oportunidad se radicaron los recursos de apelación referidos y se declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

⁹ En adelante Ley de Medios.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

15. **PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, párrafo primero, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, toda vez que el acto impugnado por los partidos políticos promoventes es el acuerdo INE/CG409/2017, emitido el ocho de septiembre de dos mil diecisiete por el órgano central del INE, esto es, por el Consejo General.

16. **SEGUNDO. Acumulación.** De las constancias que obran en autos de los expedientes SUP-RAP-623/2017, SUP-RAP-626/2017, SUP-RAP-628/2017, SUP-RAP-629/2017, SUP-RAP-639/2017 y SUP-RAP-640/2017, se advierte que existe conexidad en la causa, ya que todos controvierten el Acuerdo *INE/CG409/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017*, y señalan como autoridad responsable a la misma, esto es, al Consejo General del INE.

17. De esa forma, se actualiza conexidad entre los medios de impugnación antes precisados, por lo que resulta necesario estudiarlos de forma conjunta, en atención al principio de economía procesal y a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, por

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

lo que lo conducente es acumular los recursos de apelación SUP-RAP-626/2017, SUP-RAP-628/2017, SUP-RAP-629/2017, SUP-RAP-639/2017 y SUP-RAP-640/2017, al diverso SUP-RAP-623/2017, por ser éste el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional electoral.

18. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; y, 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
19. Por lo tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.
20. **TERCERO. Requisitos de procedibilidad.** Los medios de impugnación bajo análisis, cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.
21. **a) Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en representación de los partidos políticos apelantes; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos y agravios que los accionantes aducen que les causa el acto reclamado.
22. **b) Oportunidad.** Los recursos de apelación bajo análisis fueron interpuestos oportunamente puesto que los recurrentes impugnan el

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

acuerdo INE/CG409/2017, aprobado el ocho de septiembre de dos mil diecisiete por el Consejo General del INE.

23. En el caso de los recursos de apelación SUP-RAP-623/2017, SUP-RAP-626/2017, SUP-RAP-628/2017 y SUP-RAP-629/2017, las demandas se presentaron el doce de septiembre del año en curso, por lo cual es claro que son oportunas, al haberse interpuesto dentro del plazo de cuatro días establecidos en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que éste transcurrió del nueve al doce de septiembre del año en curso, dado que el acuerdo INE/CG409/2017 controvertido fue aprobado el día ocho del mismo mes y año.
24. Respecto al recurso de apelación interpuesto por el PVEM (SUP-RAP-639/2017), este órgano jurisdiccional concluye que el requisito de oportunidad debe tenerse por satisfecho. Ello es así, porque el partido político recurrente refiere que el acuerdo impugnado fue modificado en términos de la sesión pública en que se aprobó, y que el engrose correspondiente, le fue notificado hasta el doce de septiembre del presente año, sin que la autoridad responsable haya cuestionado esa afirmación en el informe circunstanciado, de ahí que deba tenerse como fecha de conocimiento integral de ese acto, la referida por el recurrente.
25. En ese orden de ideas, si la demanda se presentó el quince de septiembre del presente año, resulta evidente que el recurso se ejerció dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
26. También es oportuno el recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional (SUP-RAP-640/2017), toda vez que, dentro

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

de las constancias que integran el expediente, se encuentra el original del oficio INE/DS/1894/2017 en el que consta que el acto controvertido se notificó a ese partido político, el doce de septiembre del año en curso. Por ello, si la demanda se presentó el quince siguiente, también se satisface el requisito de oportunidad por haberse presentado dentro de los cuatro días siguientes a la notificación integral del acto cuestionado.

27. **c) Legitimación y personería.** Los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos nacionales PRD, MC, MORENA, PAN, PRI y PVEM, quienes comparecen por conducto de sus representantes propietarios, en el caso de los cuatro primeros, y por conducto de sus representantes suplentes, por lo que hace a los últimos dos, acreditados ante el Consejo General del INE.
28. **d) Interés jurídico.** En este particular, el interés jurídico de los recurrentes se encuentra acreditado, ya que se trata de diversos partidos políticos nacionales que cuestionan la aprobación del Acuerdo INE/CG409/2017 del Consejo General del INE.
29. **e) Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación de los presentes recursos de apelación.
30. **CUARTO. Estudio de fondo.** Del análisis integral de las demandas, se advierte que los recurrentes manifiestan diversos agravios tendentes a revocar las reformas impugnadas, sobre la base de que resultan contrarias a disposiciones constitucionales y legales, así como a los principios de certeza jurídica, objetividad, equidad,

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

legalidad, proporcionalidad y debido proceso, que rigen la materia electoral.

31. En ese sentido, este órgano jurisdiccional procede al estudio de la controversia atendiendo a la temática planteada por los recurrentes.

A. Principios de legalidad y certeza.

32. El partido político MC plantea que, con las reformas realizadas al Reglamento de Fiscalización, la autoridad responsable vulneró los principios de legalidad y certeza, pues a su juicio, se realizaron al inicio del proceso electoral federal y procesos locales concurrentes.
33. A juicio de esta Sala Superior resulta **infundado** el agravio hecho valer por el recurrente, dado que las reformas realizadas a diversos artículos del citado instrumento reglamentario no implicaron modificaciones sustanciales o fundamentales de alguna etapa de los procesos electorales o del modelo de fiscalización, al tratarse de modificaciones que solo instrumentan la manera en que los sujetos obligados en materia de fiscalización deben cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas.
34. El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; igualmente establece la prohibición de que durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales¹⁰.
35. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como

¹⁰ Artículo 105.

...

II...
Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

tajante¹¹, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "*modificaciones legales fundamentales*".

36. En este sentido, la Corte ha definido que las "*modificaciones legales fundamentales*" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.
37. Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral.
38. Por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.
39. Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que el mencionado principio admite excepciones, una de ellas es que las citadas

¹¹ Jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente¹², la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.

40. La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales¹³.
41. De esta manera, las modificaciones realizadas por el Consejo General del INE al Reglamento de Fiscalización, en ejercicio de sus facultades, no puede traducirse como “una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas” de los procesos electorales federal y locales 2017-2018, pues es la ley la que determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; y el reglamento se enfoca, por consecuencia, al cómo de esos propios supuestos jurídicos; es

¹² Jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la SCJN, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.**

¹³ Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

decir, únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos por la ley.

42. Lo anterior con independencia que, esta Sala Superior ha considerado válido que los Reglamentos desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo en acatamiento de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
43. Al respecto, el Reglamento de Fiscalización integra en conjunto con la LGIPE y la LGPP el marco normativo para la verificación del cumplimiento de obligaciones de diversos sujetos, que especifica la forma de cómo se comprueban los ingresos y egresos de los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, cuestiones que de no atenderse incluso pueden ser consideradas faltas y por ello emitirse alguna sanción.
44. En este sentido, es posible advertir que la última reforma que sufrió el Reglamento de Fiscalización no constituye alguna modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, puesto que el objeto y finalidad del modelo de fiscalización no fue alterado, estableciendo únicamente cuestiones instrumentales para optimizar la revisión y rendición de cuentas de los sujetos obligados en materia de fiscalización electoral.
45. Lo anterior, es posible advertirlo de la exposición de motivos de las referidas reformas, las cuales son resaltadas a continuación:

Glosario. (Artículo 4 modificado)

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

A efecto de dar certeza jurídica a los sujetos obligados al observar el Reglamento, y que sea de fácil comprensión la terminología empleada, se incluyen actualizaciones que guiarán el correcto empleo de los términos en las disposiciones de este Reglamento.

Destaca la modificación el término de FIEL por e-firma.

Notificaciones electrónicas. (Artículo 9 modificado)

Por lo que respecta a las notificaciones electrónicas, considerando que de conformidad con el numeral 7 del acuerdo de la Comisión de Fiscalización CF/001/2017, el soporte de las notificaciones realizadas es la cédula de notificaciones, mientras que el artículo 11, numeral 4 del reglamento de fiscalización, establece como requisito de esta cédula, la fecha y hora en que se reciben las notificaciones; ante tal circunstancia es que se considera a la cédula de notificación, como el referente para la definición del momento del surtimiento de sus efectos.

Con lo anterior se soporta jurídicamente el acto de la notificación que realiza la autoridad electoral, dando certeza jurídica a los sujetos obligados y cumplimiento al debido proceso.

El Sistema de Contabilidad en Línea. (Artículos 35, 37, 39, 41, 42 modificados)

El Sistema de Contabilidad en Línea garantiza el adecuado funcionamiento para el registro de operaciones, el resguardo de documentación comprobatoria y la generación de los informes, lo que hace posible que el proceso de rendición de cuentas y fiscalización se realice de manera ágil y ordenada.

Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones y realizar la verificación de la veracidad de la información, son tareas que requieren de actividades del auditor, es por lo cual se deroga los numerales 2 y 5 del artículo 35 y, se modifica la redacción al numeral 6, del artículo antes citado; a efecto de evitar confusiones en cuanto a características y alcances del Sistema de Contabilidad en Línea.

A fin de fortalecer la información que se incorpora en el Sistema y facilitar la consulta y análisis de la evidencia de las operaciones registradas, se solicita que además del comprobante fiscal en formato XML, se adjunte su representación gráfica en archivo PDF.

Finalmente, se establece que el registro de todas las operaciones deberá sujetarse a lo dispuesto en el presente Reglamento, al Manual General de Contabilidad, a la Guía Contabilizadora, al Catálogo de Cuentas y a los acuerdos que al efecto emita la Comisión o el Consejo General.

Requisitos para abrir cuentas bancarias. (Artículo 54, se adiciona numeral 10)

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

A fin de especificar las nomenclaturas de las cuentas bancarias que los aspirantes y candidatos independientes podrán utilizar y evitar confusión, se adiciona en el artículo 54, el numeral 10, estableciendo que, tratándose de los aspirantes y candidatos independientes, se utilizarán cuentas bancarias conforme a lo siguiente:

- a). CBAS: Recepción y administración de las aportaciones de simpatizantes.
- b). BAF: Recepción y administración de ingresos por autofinanciamiento.

Control de agenda de eventos políticos y casas de campaña. (Artículos 143 Bis y 143 Ter. Modificados)

En materia de control, se precisa que es a través del Sistema de Contabilidad en Línea el reporte de la cancelación de eventos políticos, así como, el registro de las casas de precampaña, apoyo ciudadano y campaña.

Modalidades de financiamiento y Límites anuales. (Artículos 95 y 123 modificados)

Que derivado del recurso de apelación que integró el expediente SUP-RAP20/2017, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió:

*“(...)
TERCERO. Se declara la inaplicación de los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en las porciones normativas que establecen que las aportaciones voluntarias y personales de los simpatizantes a favor de los partidos políticos únicamente se pueden realizar durante los procesos electorales.
(...)”*

Efectos de la Sentencia para el INE.

*“(...)
QUINTO. Se ordena al Instituto Nacional Electoral emitir la normatividad reglamentaria atinente para el registro de aportaciones de simpatizantes, así como para la fiscalización de las mismas, en relación al financiamiento ordinario y para actividades específicas.
(...)”*

Por lo cual, en cumplimiento a los efectos de la sentencia antes citada, se modifica el artículo 95 en su numeral 2. en su inciso c, indicando que las aportaciones voluntarias y personales que realicen, en el año calendario, los simpatizantes las cuales estarán conformadas por las aportaciones o donativos, en dinero o en

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país. Dichas aportaciones deberán respetar los límites a los que hacen referencia los artículos 56, párrafo 2, incisos b) y d) de la Ley de Partidos, para lo cual el Instituto Nacional Electoral o OPLE emitirá el acuerdo correspondiente.

En correlación con el artículo anteriormente citado, se reformó el precepto legal 123 en su numeral 1, inciso d) respecto al financiamiento privado de los partidos políticos que para el caso de las aportaciones de simpatizantes, el límite anual será de diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, estas aportaciones tendrán como límite individual anual el cero punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

Con dichas reformas se respeta la manifestación del derecho a la participación política, entendiéndose ésta, entre otras actividades, como las aportaciones que hagan los simpatizantes a los partidos políticos, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 23 inciso a) de la Convención Americana, así como el artículo 41 Constitucional.

En cuanto a las aportaciones en especie contenidas en el artículo 95 del reglamento que se reforma, y con el fin de evitar confusiones, se aclara que las provenientes de simpatizantes o militantes, que sean efectuadas durante el proceso electoral, se tendrán por efectuadas y destinadas para el proceso electoral correspondiente (Precampaña o campaña), en ningún caso para el gasto ordinario, considerando la circunstancia de tiempo en que se efectúa y por ende se reciben.

Prohibición de gastos durante las campañas. (Artículo 143 Quater, adicionado).

Se propone adicionar artículo 143 Quater, con el fin de impedir la entrega de tarjetas u otro tipo de propaganda que en la percepción de la ciudadanía se dirija a un beneficio directo en un futuro inmediato, por no cumplir con la finalidad de la propaganda electoral.

Lo anterior, se encuentra vinculado con lo establecido en el artículo 209, numeral 5 de la LGIPE, el cual prohíbe la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, por sí o por interpósita persona.

Asimismo, se establece que la inobservancia a la prohibición en cuestión, traerá como consecuencia el impacto en el gasto, consistente en que el mismo no tendrá objeto partidista, o bien, no vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto y por ende su no reconocimiento como erogación.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

Conceptos de gasto que integran las actividades específicas y de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. (Artículo 163 modificado)

Considerando que la distribución de los materiales o reservas editoriales no necesariamente ocurre de manera inmediata en el mismo ejercicio, que hay gastos que se realizan en los últimos meses del ejercicio y no se concluye la distribución durante el mismo y, con el fin de que los sujetos obligados se encuentren en posibilidad de efectuar su distribución, se propone ampliar el período para que los mismos puedan ser distribuidos en los siguientes doce meses a la fecha del gasto a fin de no limitarlo al ejercicio fiscal de que se trate.

De los conceptos integrantes del gasto de precampaña. (Artículo 195 modificado)

Se propone considerar como gastos de precampaña, además a los ya previstos en el artículo 195 del reglamento de fiscalización y en concordancia con el diverso 75, numeral 1 de la Ley General de Partidos, a los realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos

De los conceptos de gastos de campaña y jornada electoral. (Artículos 199 y 216-bis modificados)

Con el fin de brindar certeza a los sujetos obligados, se propone precisar definición de gastos de jornada electoral, del rubro de gastos de campaña, dentro del párrafo 4 del artículo 199 del reglamento de fiscalización, para quedar comprendidos además de las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos políticos y candidatos independientes a sus representantes ante las mesas directivas de casilla, las encuestas de salida o conteos rápidos que tengan como propósito conocer o anticipar tendencias o resultados de la elección de que se trate, antes de ser difundidas por algún medio de comunicación a la ciudadanía.

Con el fin de brindar certeza jurídica a los sujetos obligados, además de definir el momento para el registro de gastos de jornada electoral, se incluyen dentro del Artículo 216 Bis, los conceptos de gastos a considerar, siendo éstos los estudios, conteos rápidos, sondeos y encuestas de salida orientadas a dar a conocer de manera anticipada tendencias de resultados electorales para cualquier tipo y ámbito de elección, que se difundan el día de la jornada electoral.

Requisitos para la contratación de anuncios espectaculares. (Artículo 207 modificado)

Con el fin de contar con reglas y medidas justas de fiscalización y facilitar las compulsas que realiza la autoridad y el propio sujeto obligado, dentro del artículo 207 del Reglamento de Fiscalización se

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

establece con claridad y oportunidad que en la contratación de anuncios espectaculares será requisito incluir un identificador único del mismo, que se deberá encontrar dentro del propio espectacular con las características definidas en tamaño, ubicación y otras que conforme a los lineamientos que apruebe al efecto la Comisión, sea visible e identificable.

Mantas. (Artículo 210 modificado)

A fin de simplificar las reglas de comprobación en cuanto a la colocación de mantas de tamaños pequeños, se precisa que es de 3 a 12 metros la medida mínima, de las mantas colocadas en un inmueble particular, que requerirán de presentar el permiso de autorización para su colocación.

Recibo de Representante General o de Casilla. (Artículo 216-Bis modificado)

Con el fin de brindar certeza acerca del registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, incluyéndose los gastos realizados en alimentos y transporte, así como el envío de la documentación soporte, se precisa que se podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la jornada electoral y hasta los tres días naturales siguientes.

Se precisa que son gastos de campaña los que se efectúen el día de la jornada electoral correspondientes a conteos rápidos y encuestas de salida contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, para realizarse el día de la jornada electoral. Asimismo, en el caso de que un partido o candidato dé a conocer los resultados de dichos conteos o encuestas antes de que se hayan difundido por un medio de comunicación a la ciudadanía, se contabilizará como gasto atribuible al partido o candidato. Asimismo, se establece que la comprobación de los gastos del día de la jornada electoral deberá llevarse a cabo de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General que mediante transitorio deberán darse a conocer antes del inicio de la campaña del proceso electoral 2017-2018.

Medios y plazos de presentación para partidos y coaliciones. (Artículo 235, numeral 2 adicionado; 257, numeral 1, inciso a) derogado)

Como medida de seguridad en su autenticidad, se adiciona el párrafo 2 al artículo 235, para señalar que el informe anual deberá ser autorizado por el auditor externo mediante el uso de su e.firma. En concordancia, se deroga el inciso a) del artículo 257.

Documentación anexa al informe. (Artículos 241 y 257 modificados)

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

Se elimina la obligación de adjuntar a través del Sistema de Contabilidad en Línea el formato único con los datos de identificación personal del precandidato, y su domicilio para oír y recibir notificaciones; en virtud de que la información referida es proporcionada a través del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos al momento del llenado del formulario electrónico.

Requisitos de formalidad en las respuestas a oficios de errores y omisiones. (Artículo 293 modificado)

Derivado de la necesidad de contar con la información reportada por el sujeto obligado, la relacionada a las observaciones de la autoridad y las aclaraciones correspondientes, se habilitará el Módulo de Aclaraciones del Sistema de Contabilidad en Línea, para que los sujetos obligados presenten las correcciones o aclaraciones que consideren pertinentes en atención al oficio de errores y omisiones, utilizando para ello su e.firma.

Registro Nacional de Proveedores. Refrendo del registro. (Artículos 359 bis, numeral 2 y 361, numeral 4 derogados)

Se modifica el artículo 359 bis, con la finalidad de especificar que por proveedores se entiende nacionales y extranjeros, se deroga el numeral 2 de este artículo de referencia, toda vez que se ya se incluye en el numeral 1 lo referente a las obligaciones del proveedor extranjero.

Respecto del artículo 361, se deroga el numeral 4, toda vez que la obligación de los proveedores de subir al sistema el catálogo de bienes y servicios, no tiene relación con la validación de información con autoridades.

Emisión de lineamientos por parte del Consejo General. (Transitorio)

Con el fin de brindar certeza de la fecha máxima en que se darán a conocer los lineamientos para la generación de comprobantes de recibos de representantes de casilla y generales, se establece que los mismos deberán ser emitidos por parte de Consejo general antes del inicio del inicio de la campaña del proceso electoral 2017-2018.

46. De lo expuesto, es posible advertir que las reformas realizadas a diversos artículos del citado instrumento reglamentario no implicaron modificaciones sustanciales o fundamentales de alguna etapa de los procesos electorales o del modelo de fiscalización, al tratarse de modificaciones que solo regulan la manera en que los sujetos

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

obligados en materia de fiscalización deben cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

47. Esto es, en momento alguno la autoridad responsable realizó modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles en el ámbito de fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados¹⁴; máxime que, ha sido criterio de la Sala Superior que con relación al **principio de jerarquía normativa** el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron considerados en el ordenamiento legal.
48. La ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico y al reglamento solo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión,

¹⁴ A manera de ejemplo, de conformidad con los artículos 25, párrafo 1, inciso s), 59, 60, 61, 62 de la Ley General de Partidos Políticos, es responsabilidad de los partidos políticos elaborar y entregar los informes de origen y uso del financiamiento que les es asignado; que cada partido político es responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización; que el sistema de contabilidad está conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político, además que debe permitir reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles y reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto; generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas; los partidos políticos deben generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios. En el caso de los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deben estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales; efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; estar debidamente registrados en la contabilidad; cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

de modo que, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que de manera exclusiva debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla¹⁵.

49. Es por ello, que este Tribunal Constitucional considera que en la especie no se actualiza un incumplimiento de la prohibición constitucional de emitir o reformar normas electorales noventa días antes del inicio del proceso electoral, ni durante los mismos, porque las reformas no constituyeron modificaciones fundamentales, al no haber alterado el modelo de fiscalización, ya que se trata de aspectos instrumentales para optimizar la revisión y rendición de cuentas de los sujetos obligados.
50. De ahí lo **infundado** del agravio planteado por el partido político MC.

B. Indebida reiteración de normas en el Reglamento de Fiscalización.

51. El partido político nacional denominado MORENA expone que las reformas al Reglamento de Fiscalización aprobadas por el Consejo General del INE son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que todas las disposiciones y reglas incorporadas ya se encuentran contempladas en el sistema electoral en su conjunto.
52. El motivo de inconformidad es **infundado** en parte e **inoperante** en otra.
53. Lo **infundado** del planteamiento reside en que el ahora recurrente parte de la premisa inexacta de que la facultad reglamentaria del

¹⁵ Es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 30/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**. Consultable en: <http://bit.ly/2wHYET1>.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

Consejo General del INE se encuentra limitada a establecer supuestos no contemplados en el orden jurídico electoral.

54. Lo inexacto de esa premisa reside en que la facultad de la mencionada autoridad administrativa electoral nacional tiene como alcance instrumentar y desarrollar las reglas, normas y bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Leyes Generales en el ámbito de su competencia, entre las que se encuentra, la fiscalización del origen y destino de los recursos de partidos políticos y candidatos, y el hecho de que una previsión ya se contemple en el sistema jurídico, no limita la atribución de esa autoridad para establecer las disposiciones instrumentales tendentes a garantizar su observancia y eficacia.
55. A efecto de justificar la anterior conclusión resulta necesario señalar que, en la Base V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la naturaleza jurídica del INE, es la de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral. Además, es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y, profesional en su desempeño.
56. De acuerdo con ello, las notas que identifican al INE, como órgano autónomo consisten en que:
 - a) Adquiere sustento y existencia jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - b) Ejerce la función electoral.
 - c) Goza de personalidad jurídica y patrimonio propios.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- d) Es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y, profesional en su desempeño

57. La expresión de la autonomía normativa del INE se encuentra materializada en el artículo 44 de la LGIPE que confiere, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.
- b) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en trescientos distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos.
- c) Expedir el Reglamento de Sesiones de los consejos locales y distritales del Instituto.
- d) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
- e) Resolver, por mayoría calificada, sobre la creación de unidades técnicas y comisiones, en los términos de esta Ley.
- f) Dictar los acuerdos necesarios para organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos que así lo soliciten, con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establece esta Ley.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- g) Aprobar y 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, respecto de las facultades en los de la autoridad nacional electoral en los procesos electorales federales y locales.
 - h) Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización.
 - i) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones contenidas en el citado artículo 44 de la LGIPE y las demás señaladas en dicho cuerpo normativo o en otra legislación aplicables; como el caso del estatuto del servicio profesional electoral nacional, los reglamentos de Sesiones y Funcionamiento de las comisiones de vigilancia, de radio y televisión, para la regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, previstos en los artículos 30, 157, 163, 231, respectivamente, de la LGIPE.
58. De lo anterior es posible advertir que la facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley¹⁶.
59. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha destacado las características definitorias de los organismos públicos autónomos:
- i) se prevén en la Constitución; ii) mantienen relaciones de

¹⁶ Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro siguiente: "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**". Datos de localización: Época: Novena Época, Registro: 166655, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 79/2009, Página: 1067.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

coordinación con los órganos del Estado; iii) cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera; iv) realizan funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

60. Con base en lo anterior, la autonomía de que goza el INE, proviene de su naturaleza constitucional, que consiste en ejercer su competencia sin intervención o injerencia de ninguna autoridad, siempre que ésta se lleve dentro de los límites que marca la Constitución y la ley; elemento *sine qua non* de la independencia del órgano frente a los poderes públicos primarios.
61. La referida autonomía que es característica para el INE, se manifiesta en el ámbito normativo a través de la facultad reglamentaria.
62. La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.
63. La expresión de la autonomía normativa del INE se encuentra materializada en el artículo 44 de la LGIPE que confiere un conjunto de atribuciones al Consejo General, entre otros, para emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley.¹⁷

¹⁷ Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**". Datos de localización: Época:

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

64. Efectivamente, su ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la ley, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.
65. De este modo, del principio de legalidad derivan los subprincipios de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, siendo estos aplicables a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.
66. Así, mediante el principio de reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.
67. En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

Novena Época, Registro: 166655, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 79/2009, Página: 1067.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

68. En este supuesto, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria, lo que no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.
69. Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.
70. De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.
71. Por tanto, si se respetan las directrices apuntadas, es válido que en un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones previstos en la Ley, y que sólo implementen reglas para la

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

instrumentación de los mismos a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando éstos tengan sustento en todo el sistema normativo, a saber, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución e, incluso, en tratándose de derechos humanos, por los Convenios en esa materia que haya celebrado válidamente el Estado Mexicano. Lo anterior, resulta congruente con las consideraciones que al efecto, ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸.

72. Al respecto, el Alto Tribunal, en un principio sostuvo la posibilidad de los reglamentos autónomos, esto es, aquellos que no precedían de una ley formal expedida por el legislador, como en un tiempo aconteció con los reglamentos de policía y buen gobierno¹⁹; sin embargo, el actual diseño constitucional estipula el principio fundamental de división funcional de poderes, mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado²⁰.
73. En esta medida se explica que las atribuciones que ejerce el órgano legislativo para la producción normativa son indelegables; no obstante, en la práctica democrática, como lo ha sostenido el Alto Tribunal, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones

¹⁸ Jurisprudencia de rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". identificada con la clave P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la página mil quinientos quince (1515) del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.

¹⁹ Véase la tesis aislada de rubro: "REGLAMENTOS AUTÓNOMOS (ANUNCIOS)", con los datos de localización siguientes: Época: Quinta Época, Registro: 324239, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXVIII, Materia(s): Administrativa, Tesis: [s/n], Página: 2139.

²⁰ Jurisprudencia P./J. 9/2006 de rubro: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS", con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 175847, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 9/2006, Página: 1533.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al órgano de producción normativa de atribuciones de la naturaleza (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas; los cuales tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse²¹.

74. En esos términos, lo **infundado** del agravio reside en que el Reglamento de Fiscalización constituye un instrumento normativo cuya emisión compete al Consejo General del INE, a efecto de instrumentar y dar operatividad a las reglas y principios relativos a la rendición de cuentas claras, objetivas, transparentes y completas a que se encuentran obligados los partidos políticos y candidatos, de ahí que no le asista la razón al recurrente cuando señala que la existencia de reglas preexistentes limitan la facultad reglamentaria de la autoridad responsable, al grado de impedirle emitir disposiciones instrumentales tendentes a establecer los plazos, modos y términos con que se debe cumplir con la mencionada obligación.

²¹ Tesis aislada P. XXI/2003 de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS", con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 182710, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, diciembre de 2003, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XXI/2003, Página: 9.

Asimismo, la tesis aislada de rubro y texto siguiente: "LEYES REGLAMENTARIAS. La falta de leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales, no obliga a los departamentos de Estado a dar resoluciones en abierta pugna con esos preceptos; ni la Justicia Federal, mediante una invasión de Poderes puede imponer el Ejecutivo una forma caprichosa de interpretar la Constitución." Con los datos de localización siguientes: Época: Quinta Época, Registro: 285560, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Materia(s): Administrativa, Tesis: [s/n], Página: 429.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

75. Por otra parte, lo **inoperante** del agravio reside en que, los argumentos planteados resultan genéricos, ya que el recurrente no señala cuál o cuáles normas, principios o valores constitucionales, considera que se transgreden con la emisión de disposiciones reglamentarias dirigidas a instrumentar la obligación de los partidos políticos, coaliciones y candidatos de rendición de cuentas con la emisión de las normas cuestionadas, por el hecho de que, en su concepto ya se encuentran contenidas en el sistema jurídico en su conjunto.

C. Indebida motivación

76. El partido político MORENA arguye que la motivación empleada por la responsable es incompleta e incongruente con las formas reglamentadas, sin atender a los sistemas armónico, sistemático e integral de interpretación de la ley electoral.

77. El planteamiento del partido recurrente resulta por un lado **infundado**, y por otro, **inoperante**, por las consideraciones que se exponen a continuación.

78. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 41, Base II, que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

79. En el apartado B, inciso a), numeral 6 del precepto constitucional señalado en el párrafo anterior, se establece que:

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- i. Corresponde al INE, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.
 - ii. Que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del INE.
 - iii. Que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.
80. De acuerdo al artículo 190, apartado 1 de la LGIPE, la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos de ese cuerpo normativo y de conformidad con las obligaciones previstas en la LGPP. El apartado 2, de ese precepto establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.
81. En el artículo 44, numeral 1, inciso ii), de la LGIPE señala que el Consejo General del INE dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones comprendidas en el mismo precepto normativo, entre las que se halla la relacionada con la emisión de reglamentos en materia de fiscalización.
82. Por su parte, el artículo 191, de la ley general anterior establece en su apartado 1, que son facultades del Consejo General del INE, entre otras, las siguientes:

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- i. Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, y
 - ii. En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.
83. De esta manera, los acuerdos emitidos por la referida autoridad electoral administrativa, al tener como finalidad posibilitar y reglamentar el cumplimiento de las normas electorales y el adecuado desarrollo de las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas y, asimismo, encontrar sustento en las disposiciones que rigen el actuar del mencionado organismo electoral, hace patente que resultan vinculatorios para todos los sujetos obligados a rendir cuentas en materia de fiscalización y, en esa medida, son de estricta observancia.
84. Es por ello que la fundamentación y motivación de los acuerdos expedidos por el INE, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad.
85. Para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley y, en lo que atañe al cumplimiento del requisito de motivación, se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

86. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado.
87. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. Sumado a esto es necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad²².
88. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.
89. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe

²² Esto encuentra sustento en la **Jurisprudencia 01/2000**, consultable en las páginas 319 a 321 de la de la *Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1 Jurisprudencia*, con el título "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.**"

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia.

90. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación, con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como fue expuesto párrafos arriba.
91. En el acuerdo controvertido²³, la autoridad responsable determinó que debía reformarse el Reglamento de Fiscalización con la finalidad de actualizar las reglas contempladas en el mismo como resultado de los avances tecnológicos y metodológicos alcanzados por la misma autoridad, así como atender los criterios emitidos por esta Sala Superior²⁴ y, de forma posterior en el mismo punto considerativo expone las diversas razones –*cuya transcripción aparece en el apartado “A. Principios de legalidad y certeza” del presente punto considerativo*– de veinticinco de los veintiocho preceptos que fueron modificados, derogados o adicionados como resultado de dicho ejercicio de actualización, con excepción de los artículos 104, numeral 5, 323, numeral 1, y 325, numeral 1 del reglamento en comento.

²³ Punto considerativo 51 del acuerdo INE/CG409/2017 (foja 15).

²⁴ En especial, atender la inaplicación determinada en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-20/2017, respecto de los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE, en las porciones normativas que establecen que las aportaciones voluntarias y personales de los simpatizantes a favor de los partidos políticos únicamente se pueden realizar durante los procesos electorales

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

92. De ahí que resulte **infundado** el agravio del partido político MORENA en el que arguye que la motivación empleada por la responsable es incompleta e incongruente con las formas reglamentadas, dado que la autoridad responsable expuso las razones que justificaban la mayor parte de las modificaciones, derogaciones y adiciones realizadas al Reglamento de Fiscalización, mismas que no son controvertidas por el recurrente.
93. Además de que, como fue expuesto con anterioridad, en el ejercicio de la facultad reglamentaria, la obligación constitucional de motivar se cubre por el simple hecho de que se presenta una situación determinada y prevista en la Ley y que la autoridad tenga atribuciones para regularlo, y en la especie, existe una ley secundaria previa –LGIPE– que es desarrollada en el Reglamento de Fiscalización.
94. Esto es, el requisito de motivación de las reformas del citado cuerpo reglamentario está satisfecho por tratarse del ejercicio de facultades de la autoridad administrativa contempladas en Ley, con la finalidad de cumplir con los mandatos constitucionales y legales que refieren situaciones específicas en materia de fiscalización que requieren ser jurídicamente reguladas para la rendición de cuentas de los distintos sujetos obligados, por lo que no existe la necesidad de una justificación específica para cada una de las disposiciones que fueron materia de la reforma realizada mediante el acuerdo ahora controvertido.
95. De ahí lo **infundado** del agravio en cuestión.
96. Con base en lo anterior, igualmente resulta **infundado** el argumento de que el Consejo General del INE no atendió los sistemas

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

armónico, sistemático e integral de interpretación de la ley electoral, pues se parte de la premisa de que la responsable estaba obligada a motivar el acto de aprobación de las reformas del reglamento de la misma forma que cualquier acto de molestia, circunstancia que ya quedó desvirtuada.

97. Finalmente, la **inoperancia** descansa en el hecho de que el actor se limita a afirmar dogmáticamente que la autoridad responsable realizó una incompleta e incongruente motivación de las formas reglamentadas, sin precisar las razones por las cuales llega a esa conclusión.
98. Por tanto, el actor no dota a esta Sala Superior de los insumos necesarios para analizar la supuesta indebida motivación que atribuye a la autoridad responsable.

D. Indebida derogación.

Artículo 35, numerales 2 y 4 del Reglamento de Fiscalización.

99. Los partidos políticos PRD y MC expresan, en esencia, que la reforma al artículo 35 del Reglamento de Fiscalización les causa agravio por contravenir normas de derecho, en el sentido relatado a continuación.
100. Por lo que hace al derogado **numeral 2** del artículo 35 del citado Reglamento, los partidos PRD y MC consideran que dicho precepto debe permanecer vigente. El primero de ellos al estimar que, al suprimir dicho numeral, se limita la identificación de la naturaleza jurídica de las operaciones sobre las cuales deben observarse las disposiciones del derecho común relativas al derecho civil y mercantil, información que es indispensable para las actividades del auditor.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

101. Por su parte, el partido MC considera que no debe suprimirse el numeral 2 del citado artículo porque al hacerlo propiciará que los sujetos obligados oculten gastos en las cuentas por cobrar, así como ingresos en las cuentas por pagar, provocando el efecto financiero de diferir los gastos o ingresos en los informes respectivos.
102. También, alude que los terceros que realicen operaciones con los sujetos obligados ya no podrían invocar dicho precepto para ejercer acciones civiles y mercantiles, así como hacer efectivo el cobro de deudas. Esto, porque en su concepto complicará la forma de demostrar los pasivos reales, limitando a las partes el acceso a la justicia sobre bases verídicas y objetivas.
103. Además, afirma que retirar las Normas de Información Financiera impide a la autoridad fiscalizadora contar con información que refleje un contenido veraz, representativo, objetivo y verificable de transacciones y transformaciones económicas contenidas en el Sistema de Contabilidad en Línea.
104. En otro orden de ideas, respecto a la modificación al **numeral 4** del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización, MC solicita que no se elimine el término “congruente” puesto que técnicamente la información contable es confiable solo cuando su contenido es congruente con las transacciones que le dieron origen, lo que garantiza que la información financiera sea lógica.
105. A continuación, se transcribe del artículo 35, en los numerales referidos:
2. El sistema reconocerá la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los sujetos obligados con terceros respecto de

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

derechos y obligaciones, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles vigentes, con la aplicación de las NIF.

(...)

4. Deberá reflejar un registro “congruente y” ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivadas de la gestión financiera.

[El numeral 2 se deroga en el Reglamento vigente, mientras que la porción normativa entrecomillada del numeral 4 se suprime]

106. Los planteamientos son **fundados**, porque la responsable determinó indebidamente suprimir del Reglamento de Fiscalización características esenciales que necesariamente debe contener el Sistema de Contabilidad en Línea, por tratarse de exigencias contempladas en la Ley.
107. Como quedó expuesto en apartados anteriores, la facultad del INE para emitir reglamentos está sometida al principio de subordinación jerárquica, entendido como la imposibilidad de modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, dicha facultad tiene como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan.
108. Es por ello, que los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis normativas legales para su aplicación, sin contener mayores, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.
109. En el caso concreto, la autoridad responsable al reformar el Reglamento de Fiscalización suprimió de este ordenamiento, las

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

características exigidas por la Ley, consistentes en que el Sistema de Contabilidad en Línea debe reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles; así como, el deber de reflejar un registro congruente de cada operación que genere derechos y obligaciones.

110. En efecto, en el Capítulo I Del Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos, específicamente en el artículo 60, párrafos 1, incisos a), c) e i), y 2, de la LGPP, se establece lo siguiente:

Artículo 60.

1. El sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener las características siguientes:

a) Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;

(...)

c) Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;

(...)

i) Reflejar un registro **congruente** y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;

(...)

2. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

(Énfasis añadido)

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

111. De lo anterior se sigue que el Sistema de Contabilidad consiste en un conjunto de reglas o principios sobre la contabilidad de los partidos políticos, los cuales están racionalmente concatenados entre sí para garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.
112. Ese Sistema de Contabilidad debe desplegarse en Línea, como un sistema informático que representa solo una parte de la totalidad del Sistema de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos; es decir, es una parte de un universo de herramientas de las cuales la autoridad electoral administrativa se apoya para poder realizar un trabajo claro, preciso y oportuno.
113. En ese entendido, el referido artículo 60 precisa las características que debe contener el Sistema de Contabilidad, entre las cuales destaca la de reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles *–inciso c)–*; además, de reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones *–inciso i)–*.
114. Como se advierte de lo expuesto, el citado precepto legal refiere que necesariamente el Sistema de Contabilidad en Línea debe comprender en su diseño, la posibilidad de reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones con terceros registradas por los sujetos obligados *–civiles o mercantiles–*, y que los registros de las mismas operaciones sean congruentes.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

115. Es por ello, que con la supresión del párrafo 2, así como de la palabra “*congruente*” del numeral 4 del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del INE trastocó indebidamente lo establecido por la LGPP respecto de los elementos que debe contener el Sistema de Contabilidad en Línea.
116. Por lo tanto, los planteamientos son **fundados**, porque la responsable determinó indebidamente suprimir del Reglamento de Fiscalización características esenciales exigidas por la Ley que debe contener el Sistema de Contabilidad en Línea.
117. Consecuentemente, el mencionado artículo 35 reglamentario debe ser congruente con lo dispuesto por el artículo 60, párrafo 1, incisos c) e i) de la LGPP, en cuanto a que el Sistema en comento debe reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles; además, de reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones.
118. En ese sentido, en lo que interesa, procede privar de efectos la modificación reglamentaria bajo estudio, a fin de que en el artículo 35, en el párrafo 2 del Reglamento de Fiscalización, se mantenga la obligación de que el Sistema de Contabilidad en Línea debe comprender en su diseño, la posibilidad de reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones con terceros registradas por los sujetos obligados –*civiles o mercantiles*–y, en el párrafo 4, se conserve la palabra “*congruente*”.

E. Veracidad de las operaciones (Artículo 35, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización)

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

119. En cuanto a la modificación, por la que se suprimió del **numeral 5** del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización, los partidos PRD y MC arguyen que dicha porción normativa debe permanecer vigente, porque a su juicio, al excluir dicho numeral:

- a. Se suprime la obligación de la autoridad electoral para seguir construyendo el Sistema de Contabilidad en Línea, situación que resulta contraria a la reforma constitucional y legal en materia electoral de dos mil catorce, en donde se tenía el propósito de que el Sistema citado dotara de certeza sobre cada una de las operaciones realizadas por los sujetos obligados.
- b. Se limita la debida rendición de cuentas frente a la ciudadanía en la modalidad de la fiscalización en línea, a través del Sistema de Contabilidad en Línea diseñado y desarrollado por el INE.

120. El artículo 35, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización establecía:

5. El Sistema de Contabilidad en Línea verificará en forma automatizada la veracidad de las operaciones e informes reportados por los sujetos obligados.

121. Esta Sala Superior considera que dicho agravio resulta **infundado**, porque la propia LGIPE y el Reglamento de Fiscalización contempla la posibilidad y obligación de que el sistema de contabilidad en línea esté actualizándose de forma constante.

122. Resulta importante precisar que, a diferencia del tratamiento realizado en el apartado anterior, la verificación automatizada de la veracidad de las operaciones a que hace referencia el numeral 5 derogado, no está considerada como una característica esencial que necesariamente debe contemplar el sistema de contabilidad en línea –artículo 60 de la LGPP–, por lo que no se actualiza una indebida supresión de exigencias contempladas por el legislador ordinario.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

123. En efecto, el artículo 191, inciso b), de la LGIPE establece que el Consejo General del INE tiene, dentro de su capacidad técnica y financiera, la facultad de desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.
124. En consonancia con lo anterior, el artículo 40, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización dispone que el INE es el encargado de administrar, configurar, operar y actualizar permanentemente el sistema de contabilidad en línea, por tanto, es claro que la obligación para la autoridad electoral de renovar dicho sistema permanece vigente.
125. Esto es, el marco legal y reglamentario imponen un deber permanente a la autoridad electoral encargada de fiscalizar los ingresos y egresos de los sujetos obligados en rendir cuentas, consistente en la implementación de acciones continuas con la finalidad de garantizar una actualización y configuración permanente del sistema para su óptimo funcionamiento, por lo que está claro que con la derogación del numeral 5 del artículo 35, del Reglamento de Fiscalización de ninguna forma significa dejar de lado dicho deber.
126. De ahí lo **infundado** del planteamiento de los recurrentes dado que la propia LGIPE y el mismo Reglamento de Fiscalización mantienen la posibilidad y obligación de que el sistema de contabilidad en línea esté actualizándose de forma constante.
127. Adicionalmente, cabe precisar que la porción normativa derogada hacía referencia a que el sistema de contabilidad en línea verificaría

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

de forma automatizada la veracidad de las operaciones reportadas. Sin embargo, como bien se describe en la exposición de motivos del acuerdo mediante el cual se reforma el Reglamento de Fiscalización, esa es una tarea que requiere de la actividad humana, es decir, se reconoce que la determinación o calificación de verdad sobre una operación reportada en línea no corresponde a un sistema informático, sino a una actividad humana.

128. En ese orden de ideas, siguiendo la motivación de la derogación citada, la certeza sobre la veracidad de las operaciones no se da de manera automatizada por el sistema de contabilidad en línea, sino que deriva de un proceso de revisión contable y jurídico por parte de la autoridad fiscalizadora.
129. Además, la obligación de que en el sistema de contabilidad se genere información que coadyuve a la transparencia y a la rendición de cuentas es de rango legal y, también se mantiene en el Reglamento de Fiscalización.
130. En efecto, el artículo 60, numeral 1, inciso j) de la LGPP establece que el sistema de contabilidad deberá generar en tiempo real estados financieros de ejecución presupuestaria y, otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, lo cual se reproduce en similares términos en el artículo 39, numeral 3, inciso h) del Reglamento de Fiscalización.
131. Es por ello, que la derogación del numeral 5 en comento no trae aparejada como una consecuencia directa una afectación a la debida rendición de cuentas, sino que solamente se reconoce como

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

una actividad integral en la revisión de los ingresos y egresos de los sujetos obligados por parte de la autoridad electoral fiscalizadora.

132. Lo anterior es así, toda vez que la obligación de declarar con transparencia todas las operaciones hechas con fines electorales está contemplada por la normativa que resulta de observancia general para los sujetos obligados a la fiscalización electoral.

F. Regulación en materia de transparencia (Artículo 35, numeral 6, del Reglamento de Fiscalización)

133. Por otra parte, respecto de la modificación al **numeral 6** del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización, el PRD estima que es incompleta, puesto que no establece las formas y temporalidades para el cumplimiento de las normas en materia de transparencia, por ejemplo, rubros máximos y mínimos, tipo de información, entre otras.

134. El numeral 6, del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización se modificó para quedar de la manera siguiente:

6. En el portal de internet del Instituto se pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados en el Sistema de Contabilidad en Línea y auditada por el Instituto de conformidad con el 'Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública' y el presente Reglamento.

135. Esta Sala Superior considera que dicho agravio resulta **infundado**, por una parte, e **inoperante** por otra, en términos de lo que se razona a continuación.

136. **Infundado**, porque la misma porción normativa orienta hacia los ordenamientos jurídicos que deberán observarse para la consecución de la actividad ahí descrita, es decir que, para la colocación de la información reportada en el portal de internet del

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

INE, se deberá observar lo dispuesto en el Reglamento en Materia de Transparencia de ese Instituto y del propio Reglamento de Fiscalización.

137. En efecto, el Reglamento de Fiscalización contiene un Libro Noveno, denominado “De la Transparencia”, en particular el artículo 404 que desarrolla las reglas a las que estará sujeta la publicación de la información relacionada con los procesos de fiscalización, entre ellas, el momento en que deberán ser publicados en el portal de internet del INE, así como qué tipo de información deberá estar en el portal.
138. En el mismo sentido, el artículo 405 del Reglamento arriba citado, dispone qué tipo de información deberá hacerse del conocimiento público, independientemente de que la Comisión de Fiscalización no hubiese emitido el Dictamen Consolidado o que el Consejo General de dicho Instituto no hubiese aprobado la resolución correspondiente.
139. Por otra parte, tanto el artículo 333, numeral 4, inciso j), del Reglamento de Fiscalización, como el artículo 14, fracción II, del Reglamento del INE en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen la obligación de la autoridad fiscalizadora de proteger información confidencial y reservada.
140. A su vez, el artículo 74, fracción I, incisos b) y m), de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece como una de las obligaciones del INE, poner a disposición del público los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos, así como los dictámenes, informes y resoluciones sobre la pérdida de registro y liquidación del

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

patrimonio de los partidos políticos nacionales; materias propias de la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral.

141. Lo anterior, debe hacerse de acuerdo a los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV, del artículo 31, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, en donde se establecen las especificaciones necesarias para la homologación en la presentación y publicación de la información, al tiempo que detallan los criterios mínimos, tanto de contenido, de forma y periodos de actualización que los sujetos obligados deberán tomar en consideración al preparar la información que publicarán para cumplir con sus obligaciones de transparencia.
142. En ese entendido, si bien en el numeral 6 del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización no se establecen temporalidades, rubros o tipos de información, también es cierto que el propio Reglamento de Fiscalización, el relativo a la Materia de Transparencia del INE y la propia Ley General de Transparencia, establecen de manera complementaria esos requisitos.
143. Asimismo, dicho agravio resulta **inoperante**, porque el impugnante no señala de qué manera, la falta de establecimiento de plazos y términos en esa porción normativa, afecta la rendición de cuentas; además, no explica de qué manera debiera ser completada o específicamente qué parámetros debieran tomarse en consideración por la autoridad electoral administrativa.

144. En otras palabras, el partido recurrente señala dogmáticamente que el modificado numeral 6 del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización está incompleto, sin puntualizar en concreto qué elementos debieron considerarse para su modificación.

**G. Supresión de los informes mensuales
(Artículo 37, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización)**

145. El PRD argumenta que es indebida la derogación del artículo 37, numeral 2, del reglamento impugnado, pues resulta necesaria para llevar a cabo los procesos de auditoría y revisión de los gastos realizados por los sujetos obligados.

146. Ello, porque, desde su perspectiva, se pretende eliminar una obligación garante de la responsable consistente en vigilar, supervisar y asesorar a los sujetos obligados en las capturas de las operaciones realizadas, capturadas y reportadas en el SIF.

147. Por otra parte, MC refiere que la derogación del citado precepto reglamentario, constituye un retroceso en la materia de máxima publicidad, ya que la ciudadanía tiene el derecho de conocer cuando menos de forma mensual, las operaciones económicas que los partidos políticos reporten a la autoridad a través del sistema de contabilidad en línea.

148. Al respecto, el contenido del artículo derogado, en la parte que interesa, señala:

Artículo 37.

(...)

2. La Comisión instruirá a la Unidad Técnica, la supervisión de la captura de las operaciones y emitirá un reporte mensual, que será publicado en la página del Instituto.

(...)

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

149. Este órgano jurisdiccional considera que los agravios planteados por los recurrentes son **infundados**, porque la derogación de la citada disposición no implica una limitación al derecho de acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos y candidatos.
150. Esto es, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en sus artículos 1 y 6 que tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el efectivo acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.
151. En relación con lo anterior, de acuerdo con el artículo 74, fracción I, inciso b) de la mencionada Ley General, el INE deberá poner a disposición del público y actualizar la información relacionada con los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos.
152. Adicionalmente, el citado ordenamiento contempla en su artículo 76, diversas obligaciones de los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, relacionadas con poner a disposición del público y actualizar la información concerniente al uso, manejo y destino de los recursos públicos que reciben.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

153. Por su parte, el artículo 5, apartado B, del Reglamento del INE en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública retoma las obligaciones a que se refieren los preceptos antes mencionados y en sus numerales 27 y 28 instituye los mecanismos para la presentación y trámite de las solicitudes de acceso a la información.
154. Aunado a lo anterior, en su artículo 35, numeral 6, el Reglamento de Fiscalización dispone que el Sistema de Contabilidad en Línea pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el Instituto.
155. En ese sentido, del análisis de las disposiciones mencionadas se puede advertir que no le asiste la razón a los recurrentes, pues la legislación aplicable protege el derecho de acceso a la información de los ciudadanos que se encuentren interesados en conocer el origen y destino de los recursos de los partidos políticos.
156. Finalmente, por cuanto hace al argumento del PRD, en el sentido de que la derogación del referido precepto, elimina la obligación de la autoridad fiscalizadora de vigilar, supervisar y asesorar a los sujetos obligados en el registro de operaciones en el SIF, no le asiste la razón porque dichas facultades y obligaciones se encuentran previstas a nivel legal.
157. Así, de conformidad con el artículo 192 de la LGIPE, corresponde al Consejo General del INE, a través de la Comisión de Fiscalización ejercer las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

158. De igual forma, el inciso j) del mencionado precepto establece que la Comisión de Fiscalización resolverá las consultas que sean realizadas por los partidos políticos.
159. Sumado a lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que los agravios planteados por los recurrentes son **infundados**, porque todo interesado podrá seguir solicitando a la autoridad fiscalizadora la información de las operaciones que realicen dichos institutos políticos, con fundamento en lo establecido por el artículo 8 de la Constitución Federal, la LGIPE y la demás normativa aplicable.
160. En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 8 de la Constitución Federal, a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.
161. Al respecto, este órgano jurisdiccional ha considerado que el derecho de petición contemplado en el artículo 8 constitucional, es un derecho que forma parte de manera implícita en el derecho a la información a participar en asuntos políticos, el cual contiene dos elementos fundamentales: el reconocimiento que se hace a toda persona para dirigir peticiones a entes del Estado y, la adecuada y oportuna respuesta que éste debe otorgar²⁵.
162. En consecuencia, como se vio, el que se supriman del reglamento las mencionadas facultades y obligaciones de la autoridad fiscalizadora, en forma alguna puede afectar los derechos del partido recurrente, ya que se encuentran previstas en la LGIPE.

²⁵ Como se lee de la tesis XV/2016 de rubro "*DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN*", Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 79 y 80.

**H. Supresión de publicar en el Diario Oficial de la Federación.
(Artículo 41, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización)**

163. En relación con el artículo 41 del Reglamento de Fiscalización, los partidos PRI y PVEM consideran que la supresión de la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas” para la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de los partidos políticos es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se trata de normas impersonales, abstractas y generales aplicables a diversos sujetos que participan en procesos de fiscalización, por lo que, consideran, debe permanecer dicha obligación de publicidad con la finalidad de que aquéllos conozcan de las mismas.
164. De igual manera consideran que, con la supresión de referencia, se vulnera el artículo 43 de la LGIPE, en el que se establece como obligación del Consejo General del INE ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de todos los acuerdos y resoluciones de carácter general que emita.
165. Por último, afirman que para que el señalado instrumento tenga efectos generales resulta necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
166. El planteamiento es **fundado**.
167. A efecto de justificar la calificativa del agravio, resulta pertinente señalar que, tanto el manual de contabilidad, como la guía contabilizadora y el catálogo de cuentas, constituyen instrumentos que, por disposición establecida en el artículo 43 de la LGIPE, deben

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

publicarse en el Diario Oficial de la Federación, ya que se trata de ordenamientos que se originan mediante acuerdo que se emite por el Consejo General del INE, en términos de lo dispuesto en los artículo 191, párrafo 1, incisos a), y g); 199, párrafo 1, inciso b), y 428, de la LGIPE, al considerarse como elementos necesarios e incluso, indispensables para que los partidos políticos, coaliciones y candidatos, se encuentren en aptitud de cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, de tal manera que, en su integridad, forman parte del sistema de fiscalización que corresponde instrumentar a la autoridad administrativa electoral nacional.

168. En ese sentido, dado que se trata de elementos sustantivos del sistema integral de fiscalización, que deben ser aprobados por el Consejo General del INE, y que forman parte integral de las obligaciones de las diversas entidades de interés público, coaliciones y candidatos, requieren ser publicados para el conocimiento y certeza, no sólo de los sujetos obligados a presentar la información contable y financiera con base en esos instrumentos, sino que también son de interés público, por referirse a los recursos públicos de los que preponderantemente disponen las fuerzas políticas, de tal manera que se está en presencia de aspectos generales del sistema integral de fiscalización de carácter reglamentario.

169. En ese sentido, es de señalarse que es deber de la autoridad administrativa publicar los acuerdos y resoluciones de carácter general, que por virtud de lo dispuesto en la LGIPE deben hacerse públicos, por ser necesario para hacer saber a la sociedad y a los

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado.

170. Así, si la publicación de los acuerdos y resoluciones de carácter general, requiere de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el propósito de que la población tenga conocimiento real de su existencia y pueda exigirse el cumplimiento por las autoridades en la materia electoral, resulta evidente que la obligación de publicitar el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas”, constituye un imperativo categórico que debe permanecer en la normativa instrumental emitida a efecto de que los actores políticos puedan dar cumplimiento puntual a sus obligaciones en materia de fiscalización.
171. Ello es así, en atención a que, si bien resulta cierto que en el artículo 43 de la LGIPE ya se contempla la obligación de referencia, también lo es que una lectura parcial o indebida de la señalada disposición podría conducir a la inexacta conclusión de que la publicación de los instrumentos de referencia pueda quedar a la consideración, arbitrio, capricho o interés de la autoridad administrativa electoral, precisamente porque en esa previsión se contempla un supuesto que faculta al Consejo General del INE a determinar cuáles de sus acuerdos que no sean generales deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
172. En ese sentido, y atendiendo a los principios constitucionales que rigen los actos de la autoridad electoral, en particular, los de certeza y seguridad jurídica, en relación con los de rendición de cuentas y máxima publicidad, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que debe subsistir con carácter de norma reglamentaria, la obligación de publicar en el señalado medio de comunicación oficial el “Manual de

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas”, motivo por el que, en lo que interesa, procede privar de efectos el acuerdo impugnado, a fin de que en el artículo 41 del Reglamento de Fiscalización, se mantenga la previsión consistente en que los señalados instrumentos deberán de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

I. Aportaciones en especie de simpatizantes (Artículo 95, numeral 2, inciso c), fracción i, del Reglamento de Fiscalización)

173. El PRD, señala que la reforma al artículo 95, numeral 2, inciso c), segundo párrafo del Reglamento de Fiscalización, carece de la debida fundamentación y motivación, ya que la responsable dejó de considerar la naturaleza jurídica de las aportaciones en especie que realizan los simpatizantes y/o militantes de los partidos políticos, al establecer que con motivo de una temporalidad (“durante los procesos electorales”) se considerarán efectuados para el proceso electoral y no como gasto ordinario, pues se trata de una regulación vaga e imprecisa, que deja de considerar que en caso de que un instituto político reciba una aportación en especie, fuera de las etapas de precampaña y campaña, no existen precandidatos o candidatos beneficiados con dicha aportación.
174. Por su parte, MC señala que le depara perjuicio la reforma hecha por la responsable al referido artículo, ya que al no tomar en cuenta la naturaleza jurídica de la aportación en especie como el momento en que se lleva a cabo la misma, la responsable pasa por alto que eso es independiente a que se esté llevando a cabo un proceso electoral, porque son las características de la aportación las que permiten determinar si ésta benefició o no a una precampaña o campaña o se trató de gasto ordinario.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

175. Finalmente, MORENA aduce que los artículos 95 y 123 del Reglamento impugnado son contrarios a Derecho porque resultan incongruentes y violatorios de los principios de objetividad y certeza, puesto que la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-20/2017, las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos pueden ser destinadas a cualquier gasto y no solamente al gasto de propaganda electoral. En este sentido, aduce que el fallo no distingue entre los tiempos en que se genere la aportación, ni establece criterios relativos a los tiempos o la naturaleza de la misma.
176. Además, que la reforma al diverso artículo 123 implicó la eliminación de límites a las aportaciones de simpatizantes a las campañas, por lo que es incongruente que el diverso 95 establezca que las aportaciones en especie hechas durante el proceso electoral, se considerarán destinadas a las campañas electorales.
177. Los motivos de agravio son **infundados**, como se evidenciará a continuación.
178. Al efecto, resulta pertinente establecer el texto de los artículos del reglamento que son controvertidos:

Artículo 95.

Modalidades de financiamiento

1. (...)
2. El financiamiento de origen privado de los sujetos obligados tendrá las siguientes modalidades:
 - a) (...)
 - b) (...)
 - c) Para todos los sujetos obligados:
 - i. Aportaciones voluntarias y personales que realicen, en el año calendario, los simpatizantes las cuales estarán conformadas por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

personas físicas mexicanas con residencia en el país. Dichas aportaciones deberán respetar los límites a los que hacen referencia los artículos 56, párrafo 2, incisos b) y d) de la Ley de Partidos, para lo cual el Instituto Nacional Electoral u OPLE emitirá el acuerdo correspondiente.

Las aportaciones de simpatizantes y militantes que se otorguen en especie, y no así en efectivo, durante los procesos electorales se considerarán efectuados para el proceso electoral correspondiente, no así para gasto ordinario.

ii. (...)

iii. (...)

3. (...)

Artículo 123.

Límites anuales

1. El financiamiento privado de los partidos políticos se ajustará a los siguientes límites anuales:

a) (...)

b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

c) (...)

d) Para el caso de las aportaciones de simpatizantes, el límite anual será de diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, estas aportaciones tendrán como límite individual anual el cero punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

2. (...)

179. Como se puede advertir, las disposiciones en comento establecen que, respecto de las modalidades del financiamiento privado, las aportaciones voluntarias y personales que realicen, en el año calendario, los simpatizantes de los diversos institutos políticos, podrán estar conformadas por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas en forma libre y voluntaria por personas físicas mexicanas con residencia en el país; siempre que respeten los límites establecidos en el artículo 56, párrafo 2, incisos b) y d) de la Ley de Partidos. Además, que las aportaciones de simpatizantes y militantes que se otorguen en especie, durante los procesos

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

electorales, se considerarán efectuadas para el proceso electoral correspondiente y no así para gasto ordinario.

180. Por último, establecen que, respecto a los límites anuales de las aportaciones de simpatizantes, éste será del diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior; y que dichas aportaciones tendrán como límite individual anual, el cero punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

181. Ahora bien, los agravios son **infundados** porque, contrariamente a lo señalado por los recurrentes las modificaciones, a las disposiciones reglamentarias fueron hechas con motivo de lo ordenado por esta Sala Superior en el diverso SUP-RAP-20/2017 y en la que se mandató lo siguiente:

“(…)

TERCERO. Se declara la **inaplicación** de los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en las porciones normativas que establecen que las aportaciones voluntarias y personales de los simpatizantes a favor de los partidos políticos únicamente se pueden realizar durante los procesos electorales.

(…)

QUINTO. Se **ordena** al Instituto Nacional Electoral emitir la normatividad reglamentaria atinente para el registro de aportaciones de simpatizantes, así como para la fiscalización de las mismas, en relación al financiamiento ordinario y para actividades específicas.”

182. Como se puede advertir, esta Sala Superior ordenó la emisión de disposiciones reglamentarias para llevar a cabo la fiscalización del registro de aportaciones de simpatizantes; lo anterior porque en la

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

ejecutoria de referencia señaló que las aportaciones que autoriza el artículo 56, párrafo 1, inciso c), de la LGPP deben interpretarse como uno de los medios al alcance de la ciudadanía para hacer extensiva la participación política por conducto de los partidos políticos, lo que potencia el que se involucre la ciudadanía en el escenario democrático.

183. Al respecto, este órgano jurisdiccional consideró que fijar una temporalidad específica para realizar las aportaciones de los simpatizantes, resultaba incompatible con la Constitución, porque las mismas operan como uno de los medios que permiten la materialización del derecho de participación política, ya que, los sujetos autorizados referidos, en razón de la identificación ideológica con un instituto político, pueden apoyar a la consecución de fines partidistas no solamente en la etapa del proceso electoral, sino también en razón del fomento de la vida democrática, lo cual no puede circunscribirse únicamente a un momento determinado, sino que por el contrario, rebasa cualquier límite temporal.²⁶

184. Sin embargo, apuntó que esto no significaba que tal derecho era ilimitado, sino que su regulación en todo caso debería permitir las aportaciones a fin de hacer efectivos los fines constitucionales de los partidos políticos y la libertad general personal y política de decisión del simpatizante. Lo anterior, porque el valor protegido por el artículo 41, Base II de la Constitución, en relación al origen del financiamiento partidista, es garantizar la prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado.

²⁶ Criterio que fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia emitida el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, en la contradicción de criterios identificado con el expediente SUP-CDC-9/2017, de la que derivó la Jurisprudencia 6/2017 con el rubro: "**APORTACIONES DE SIMPATIZANTES A PARTIDOS POLÍTICOS. ES INCONSTITUCIONAL LIMITARLAS A LOS PROCESOS ELECTORALES**".

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

185. En ese sentido, esta Sala Superior señaló que, para garantizar ese valor, la legislación reglamentaria debe ser apta para proteger:
- a) que los particulares en general no realicen aportaciones que rebasen el financiamiento público,
 - b) que las personas en lo individual no realicen aportaciones que constituyan un gran porcentaje del financiamiento recibido, y
 - c) que no exista simulación sobre el origen de las aportaciones.
186. De manera que, dentro del mandato contenido a la autoridad electoral, se advertía la necesidad de desarrollar un sistema de fiscalización que permitiera vigilar el origen de los recursos privados que ingresan a las finanzas partidistas fuera y durante los procesos electorales, por lo que al efecto debía definirse e instrumentarse una serie de previsiones y obligaciones partidistas (menos intervencionistas que la prohibición absoluta de recibir recursos de particulares) para garantizar la protección de los valores constitucionales, mediante procedimientos de fiscalización expeditos para tal efecto.
187. En las relatadas condiciones, los agravios de los recurrentes son infundados porque contrariamente a lo señalado, las modificaciones llevadas a cabo en el reglamento impugnado **cumplen con los parámetros** de fiscalización respecto de los recursos de origen privado de los partidos políticos, que mandató esta autoridad jurisdiccional y, de manera concreta, se considera apegado a Derecho que respecto de las aportaciones en especie contempladas por el precepto impugnado -a efecto de evitar confusiones o circunstancias que pudieran configurar un fraude a la ley- la responsable hubiera establecido que las aportaciones provenientes

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

de simpatizantes o militantes hechas durante el proceso electoral se considerarían como destinadas a la precampaña o campaña correspondiente, precisamente, en atención a la naturaleza de la aportación y del tiempo en que se realiza.

188. Por lo que, a juicio de este Tribunal, con dicha modificación no se limita la entrega de aportaciones por parte de simpatizantes a una temporalidad específica, sino que se trata de una actividad susceptible de ocurrir en cualquier momento del año calendario, estableciendo únicamente una presunción legal, en el sentido de que aquellas que se pacten durante los procesos electorales deberán ser reportadas en los informes respectivos de precampañas o campañas, a fin de que sean gastos que se computen a los topes respectivos.
189. Finalmente, es **infundada** la pretendida contradicción entre lo dispuesto por los artículos 95 y 123, como lo refiere MORENA, puesto que el actor parte de la premisa errónea de que se eliminaron los límites de aportaciones de simpatizantes a las campañas, toda vez que el propio artículo 95 impugnado establece que dichas aportaciones debían respetar los límites a que se refiere el artículo 56, párrafo 2, incisos b) y d) de la LGPP, por lo que al efecto, tanto el INE como el OPLE de la entidad federativa correspondiente, emitirían los acuerdos con los montos correspondientes a dichos límites.
190. Por su parte, el referido artículo 123 establece los distintos límites anuales previstos para el financiamiento privado que reciben los partidos, por lo que al efecto armoniza los diferentes límites que se establecen a estas modalidades, sin que se advierta una

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

contradicción entre el mandato establecido en el artículo 95 y el desarrollo concreto de los límites establecidos desde la ley a través de porcentajes determinados.

J. Prohibición de propaganda que oferte algún beneficio. (Artículo 143 Quater, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización)

191. El PRI y el PVEM controvierten la validez de lo dispuesto en el artículo 143 Quater, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización, por lo siguiente:

- Falta de fundamentación, porque:
 - El INE se extralimitó en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al haber emitido una prohibición que corresponde al legislador.
 - Se incorpora los conceptos de "*sin objeto partidista*" y "*no vinculados a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto*" que constituyen descripciones normativas prohibitivas que en todo caso deben estar incluidas en la ley y no en un reglamento (violación al principio de reserva de ley).
 - Se inaplica implícitamente lo señalado por el artículo 243, párrafo 2, inciso a), fracción I de la LGIPE, que considera como gasto de campaña la propaganda utilitaria y otros similares misma que se define en el artículo 209, párrafo 3 de la misma ley.
 - El Reglamento de Fiscalización solamente tiene por objeto establecer reglas para el registro y control de finanzas de los sujetos obligados, por lo que no puede imponer restricciones a las actividades sustantivas de los partidos.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- Resulta contrario al artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE, incorporar consecuencias jurídicas distintas a la contemplada en la misma norma.
- Violación al principio de certeza, en tanto que:
 - La responsable no estableció los alcances del término "*objeto partidista*", dejando a la autoridad una facultad arbitraria en perjuicio de los partidos.
 - La prohibición de repartir propaganda en forma de tarjetas no resulta ilegal, pues se trata de propaganda que presenta un programa que será instrumentado como política pública.
 - La prohibición resulta desproporcional al restringir la libertad de expresión por proscribir implícitamente a los candidatos y partidos expresar sus ideas políticas contenidas en la plataforma electoral para la obtención del voto

192. Las disposiciones en cuestión textualmente establecen:

Artículo 143 Quater.

Prohibición de gastos durante las precampañas y campañas.

1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio.
2. La contravención a esta disposición se considerará como un gasto sin objeto partidista, o bien, no vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto.

193. Esta Sala Superior estima como **parcialmente fundado** el concepto de agravio consistente en que la autoridad responsable se extralimitó en el ejercicio de la facultad reglamentaria al establecer

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

una prohibición que, bajo el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley, le corresponde al legislador establecer.

194. Lo anterior, pues del análisis de las disposiciones que fueron reformadas del reglamento impugnado, se advierte que el INE impuso una prohibición a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y los candidatos para realizar ciertas actividades, como **entregar** por sí o por interpósita persona cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material en el que se **oferte o entregue** algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, así como **solicitar** a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio.
195. Lo anterior, escapa al ámbito de facultad que en materia reglamentaria corresponde al INE, y que nada tienen que ver con la atribución constitucional de fiscalizar los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes, precandidatos y aspirantes a cargos de algún cargo público.
196. El ejercicio de la facultad de emitir acuerdos y reglamentos del INE se encuentra sometida jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica.
197. En cuanto al primero, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

198. La absoluta ocurre cuando una disposición constitucional reserva expresamente a la ley emitida por el Congreso, ya sea federal o local, la regulación de una determinada materia, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro, que se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, los acuerdos o reglamentos.
199. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.
200. En ese supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria.
201. Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero sólo en el supuesto de que la ley no sea clara o específica al respecto, lo que supondría una degradación de la reserva otorgada por la Constitución Federal a favor del legislador en uso de su libre configuración.
202. El segundo principio, relativo a la jerarquía normativa, estriba en que el ejercicio de la facultad de emitir acuerdos o reglamentos, no

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos y acuerdos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los acuerdos y reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

203. De ahí que, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento o acuerdo de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.
204. En ese sentido, si el reglamento o acuerdo sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.
205. Ello, en virtud de que el reglamento o acuerdo, se reitera, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.
206. Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es **"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES"**.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

207. En el caso, el precepto contenido en el párrafo 1, del artículo 143 Quater, que se adicionó mediante el acto controvertido, no se limita a establecer aspectos sobre la manera o el cómo la autoridad electoral ejercerá las atribuciones que le confiere la ley en materia de fiscalización respecto de una determinada conducta, sino que establece límites al actuar de diversos sujetos, que se señalan en la misma norma reglamentaria.
208. Dicha atribución corresponde al legislador, pues sólo a él compete determinar los supuestos normativos sobre qué pueden o no hacer los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos durante los procesos electorales, así como las consecuencias que se generarán en caso de inobservancia.
209. En efecto, en la LGIPE –artículos 209, párrafo 5, y 443 a 455- se regula diversas conductas que constituyen infracciones a la ley electoral y los sujetos sancionables, así como las sanciones a que se harán acreedores en caso de incurrir en dichas conductas.
210. En el caso, el artículo 143 Quater, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización se prevé una hipótesis que impone restricciones a las conductas de diversos sujetos, entre ellos, partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos, al determinar que éstos están impedidos durante los procesos electorales para entregar u ofertar a través de diversos objetos o materiales algún beneficio que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio; lo cual resulta contrario a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, puesto que tal precepto reglamentario prevé aspectos que sólo pueden regularse en la ley,

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

ya que establece limitaciones al ámbito de actuación de los mencionados sujetos.

211. Cabe destacar que el artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE, prevé que la entrega de cualquier tipo de material *que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos*²⁷, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Asimismo, establece que dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la propia Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.
212. Como se advierte la ley regula las conductas que se encuentran prohibidas para los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona; de igual manera establece la forma en que será sancionada la infracción a dicha disposición.
213. En ese sentido, la LGIPE en el Libro Octavo denominado de los *Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno*, prevé las faltas, los sujetos sancionables, y los procedimientos a través de los cuales se pueden llegar a penalizar a quienes infrinjan cualquier disposición de dicha ley.

²⁷ A través del resolutivo noveno de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 9 de septiembre de 2014, en relación a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, se declaró la invalidez del enunciado jurídico contenido en el artículo 209, párrafo 5, en la porción normativa que dice: "...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos..."; en términos del considerando décimo octavo de dicha sentencia.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

214. En ese tenor, la responsable no actuó con apego a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que regulan la facultad reglamentaria que le es propia, al determinar, sustancialmente en el numeral 1 del precepto reglamentario impugnado una hipótesis que impone restricciones a las conductas de diversos sujetos y consecuencias normativas sin sustento legal, ya que, conforme a tales principios, el ejercicio de su facultad reglamentaria sólo puede ejercerse con base en lo que establece la ley, y exclusivamente en el desarrollo de esa premisa normativa.
215. Es por ello que se considera que la responsable debía limitarse a lo que el legislador ordinario prohibió en el aludido artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE, sin incorporar a dicha prohibición la propaganda en formato de tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos o cualquier otro documento, por no haber sido contemplado por el legislador ordinario a quien le compete desarrollar este tipo de normas prohibitivas.
216. En cambio, este Tribunal Electoral considera que la autoridad electoral actuó conforme a derecho al ejercer su facultad reglamentaria en cuanto a la regla contenida en el párrafo 2 del aludido precepto reglamentario controvertido, dado que instrumenta las consecuencias que producirá en caso de distribuir la propaganda en el que se oferte o entregue algún beneficio que implique la entrega de un bien o servicio, con la finalidad de dotar de contenido y sentido a la prohibición del numeral 5 del artículo 209 de la LGIPE.
217. Sin embargo, no se comparte que la consecuencia de que las erogaciones de la propaganda que contravenga la prohibición legal en comento, sean consideradas sin objeto partidista ni vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

218. Esto es así porque, como ha sido desarrollado en apartados anteriores del presente considerando, esta Sala Superior ha establecido que la propaganda electoral, por una parte, tiene el propósito de captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, y por otra, también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.
219. De manera que, la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.
220. Con los elementos apuntados, esta Sala Superior considera en el caso particular, que el gasto realizado de cualquier material en la que se oferte o entregue algún beneficio que implique la entrega de un bien o servicio, independientemente de la prohibición de su difusión, encuadra en el concepto de propaganda referido y, en tal virtud, los recursos empleados en la difusión de la misma deberán sumarse a los gastos de campaña de los candidatos que resulten beneficiados con dicha propaganda.
221. Razón por la cual, se estima que debe considerarse dicha propaganda como gasto prohibido, pero deberá computarse como gasto de campaña para efectos de determinar un eventual rebase al tope de gastos de campaña.
222. De ahí que resulte **parcialmente fundado** el argumento de los actores, cuando sostienen que el precepto que se analiza carece de

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

la debida fundamentación, en tanto que violenta el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley.

223. Con base en lo antes razonado, es que esta Sala Superior considera que el precepto impugnado debe quedar redactado en los términos siguientes:

Artículo 143 Quater.

Prohibición de gastos durante las precampañas y campañas.

1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.
2. La contravención a esta disposición se considerará como un gasto prohibido y deberá computarse a los gastos de campaña.

224. Lo anterior, hace innecesario el estudio de los restantes argumentos expuestos por los apelantes, respecto a la violación al principio de certeza, en la medida en que su pretensión ha quedado colmada al haberse eliminado en una parte y modificado en otra, las porciones normativas a que refieren en sus motivos de inconformidad.

K. Estudios de opinión como gastos de precampaña.

(Artículo 195, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización)

225. El PRD, así como MC, señalan que les causa agravio la reforma a lo establecido en el artículo 195, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, pues desde su perspectiva, resulta ilegal que se hayan incluido "*los estudios de opinión*" como gastos de precampaña, toda vez que:

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

-No tienen como finalidad la obtención del voto, ni se promociona ni difunde las precandidaturas, por lo que no deben contabilizarse para efectos de topes de gastos de precampaña y deben considerarse como gastos ordinarios.

-No se encuentran comprendidos en los artículos 211, numerales 1 y 3; 277, numerales 2 y 3, de la LGIPE, y 193 del Reglamento de Fiscalización para considerarse como gastos de precampaña.

-No cuenta con los elementos mínimos para considerarse como gastos de campaña en los términos expuestos en la tesis LXIII/2015.

226. Por su parte, el PRI y el PVEM, argumentan que resulta indebida la incorporación como gastos de precampaña las "*encuestas y estudios de opinión*", puesto que:

-Dichos conceptos son mecanismos por los que se ofrece a la ciudadanía información obtenida mediante métodos científicos en relación con preferencias electorales e intención de voto, por lo que deben considerarse como ejercicio de derechos de libertad de expresión e información, por lo que con dicha regla se:

1. Restringe la difusión de ideas dentro de un proceso interno pues el candidato contará con menos recursos para promocionarse.
2. Vulnera la libertad de expresión de los medios de comunicación que difunden este tipo de ejercicios.
3. Vulnera la libertad de expresión del precandidato porque no podrá citar los resultados de los conceptos de referencia.
4. Vulnera el derecho de autorregulación de los partidos, pues las encuestas son un medio estatutario para definir candidatos.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

-Resulta desproporcional puesto que supone un sacrificio excesivo del derecho e interés sobre el que se produce la intervención pública.

-Existen encuestas que no son contratadas por el precandidato, candidato o el partido, sino que son publicadas por personas ajenas al partido al amparo de su libertad de expresión e información.

227. Ahora bien, el contenido del precepto impugnado es el siguiente:

Artículo 195.

De los conceptos integrantes del gasto de precampaña

1. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 75, numeral 1 de la Ley de Partidos, se estimarán como gastos de precampaña los relativos a propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos, de propaganda utilitaria o similares, de producción de los mensajes para radio y televisión, anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet, **gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos** y se deberá cumplir con los requisitos dispuestos en el presente Reglamento, respecto de los de gastos de campaña.

...

228. El texto resaltado en negritas corresponde a la adición que ahora es cuestionada por los recurrentes.

229. Esta Sala Superior considera que los agravios previamente sintetizados resultan **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones.

230. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 de la LGIPE, se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

231. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y en el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.
232. Por otra parte, el artículo 242 del mismo ordenamiento señala que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos independientes registrados para la obtención del voto.
233. Ahora bien, se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general, aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
234. La propaganda de precampaña y campaña tienen los elementos siguientes:
- **Un ámbito de aplicación temporal:** pues su desarrollo se encuentra íntimamente ligado al periodo de precampaña, teniendo como principal propósito propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante militantes, simpatizantes y al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- **Un ámbito de aplicación material:** pues tiene como finalidad esencial promover las candidaturas registradas.

235. De conformidad con los artículos 230, y 243, numeral 2 de la LGIPE, quedaran comprendidos dentro de los topes de gasto los conceptos siguientes:

- a. Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- b. Gastos operativos: consisten en los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- c. Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: son aquellos realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y
- d. Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

236. Los elementos expuestos deberán considerarse para determinar si los gastos informados son de campaña.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

237. En términos del régimen jurídico expuesto, esta Sala Superior advierte que, contrariamente a lo que alegan los recurrentes, los gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos, sí constituyen actos de precampaña cuyos gastos son susceptibles de reportarse en los informes de precampaña respectivos, porque con independencia de que tengan por objeto o no promocionar a un precandidato, se trata de recursos empleados con la finalidad de conocer al precandidato mejor posicionado, en el que subyace un beneficio cuando es difundido frente a la ciudadanía.
238. En efecto, dentro de los diversos mecanismos y procedimientos que pueden llevar a cabo los partidos políticos, a efecto de seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular, puede actualizarse el hecho de que un instituto político considere relevante el determinar, en una parte de ese procedimiento, quién o quiénes de sus precandidatos se encuentran con mejores expectativas, para poder contender en el correspondiente proceso electoral.
239. Así, una de las formas de determinar, por parte de un partido político, quién cuenta con mayor reconocimiento, identificación o aceptación por parte del electorado, dentro del ámbito en el que ha de llevarse a cabo la elección, es el emplear las encuestas y sondeos de opinión. Es por ello que, si un instituto político acude a tales instrumentos, como parte de su procedimiento interno para seleccionar un candidato, los costos que tenga el realizar tales estudios de opinión, deben verse impactados en los informes de precampaña.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

240. Además, cuando los resultados de esas encuestas y sondeos de opinión son hechos del conocimiento de la ciudadanía, identificando a los correspondientes precandidatos a un puesto de elección popular, ello contribuye a ir colocando en la opinión pública a quienes contienden en esos procesos internos de los partidos políticos.
241. De tal forma, los gastos en tales instrumentos, no sólo pueden servir de sustento para la toma de la decisión sobre el candidato que será postulado por el partido político, sino que también repercuten en el posicionamiento del partido en la opinión pública.
242. Por otra parte, cabe señalar que en momento alguno se advierte que se trate de una limitación a la libertad de expresión, pues la regla está dirigida a los propios partidos políticos, no a otros sujetos, como puede ser el caso de los medios de comunicación, que a partir de sus políticas editoriales y de información, decidan realizar determinados estudios de opinión, pues en todo caso ellos no tendrán vinculación directa con un partido político.
243. No es óbice a lo anterior que, si bien, el artículo 72, párrafo 2, inciso c), de la LGIPE, establece que serán considerados como gastos ordinarios todos aquellos que los partidos políticos realicen en los procesos internos de selección de candidatos, también lo es que en términos de los artículos 227, 230, 242, 243, numeral 2 de la LGIPE, los partidos políticos igualmente deberán reportar dichos gastos en los correspondientes informes de precampaña, dado que al tener por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a

conocer durante el proceso de selección de candidatos, sí constituyen actos de precampaña.

244. En atención a lo antes razonado, esta Sala Superior arriba a la convicción de que lo establecido en el artículo 195, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, en la parte impugnada, es decir, la inclusión de "*gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos*", como gastos de precampaña, se encuentra apegada a derecho.

**L. Estudios de opinión como gastos de campaña.
(Artículos 199, numeral 4, inciso f) y 216 Bis, numeral 5, del
Reglamento de Fiscalización)**

245. El PRD sostiene que resulta ilegal el que se incluyan "*los estudios de opinión*", "*sondeos*" y "*encuestas o conteos rápidos*" como gastos de campaña, puesto que no tienen como finalidad la obtención del voto, ni se promociona ni difunde las candidaturas, por lo que no deben contabilizarse para efectos de topes de gastos de campaña y deben considerarse como gastos ordinarios.
246. Además, no se encuentran comprendidos en los artículos 76, numeral 1, incisos a), e), f) y g), 83, numeral 1, incisos a), b) y c) de la LGPP y 29, numeral 1, fracción I, incisos a), b) y c) del Reglamento de Fiscalización, para considerarse como gastos de campaña.
247. Asimismo, el partido político señala que tales instrumentos no cuentan con los elementos mínimos para considerarse como gastos de campaña en los términos expuestos en la tesis LXIII/2015.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

248. Por su parte, el PRI alega que las encuestas de salida y conteos rápidos no deben considerarse como gastos de campaña, puesto que no pretenden convencer al electorado para que otorgue su voto a algún partido, sino que su finalidad es proporcionar datos que permitan una aproximación al resultado de una elección en ejercicio de los derechos de expresión e información.
249. MC argumenta que la responsable solamente debía considerar como gastos de campaña aquellas encuestas o conteos rápidos difundidos antes del cierre de campaña, puesto que éstos son los únicos que pueden influir en el electorado beneficiando a determinados candidatos y, las restantes emitidas de forma posterior al cierre deben considerarse como gastos de operación.
250. Por lo que se refiere al PAN, este señala que no deben considerarse como gastos de campaña las “encuestas de salida” y “sondeos de opinión” realizados el día de la jornada electoral, puesto que no tienen como finalidad presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas por un partido y su consecuente promoción.
251. Asimismo, señala que en la revisión de los informes de campaña de dos mil quince, la autoridad fiscalizadora determinó como gasto ordinario dichos conceptos.
252. Y agrega que en las sentencias RAP-382/2016 y RAP-85/2007 se determinó que serán gastos de campaña los aludidos conceptos cuando fueron realizados durante el periodo de campaña.
253. A efecto de resolver los planteamientos de los ahora recurrentes, resulta necesario partir de hacer un estudio por separado, respecto

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

del contenido de cada una de las normas cuestionadas, el cual es el siguiente:

Artículo 199.

De los conceptos de campaña y acto de campaña

...

4. Se entenderán como gastos de campaña los siguientes conceptos:

...

f) Los estudios, sondeos y encuestas que den a conocer, durante la campaña, preferencias electorales contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, mismos que deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley de Instituciones y, en su caso, a los criterios que emita el Instituto en esta materia.

...

Artículo 216 Bis.

Gastos del día de la Jornada Electoral

...

5. También se considerarán gastos de campaña los conteos rápidos y encuestas de salida contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, para realizarse el día de la jornada electoral. En el caso de que un partido o candidato dé a conocer los resultados de dichos conteos o encuestas antes de que se hayan difundido por un medio de comunicación a la ciudadanía, se contabilizará como gasto atribuible al partido o candidato.

...

254. Esta Sala Superior estima que los agravios antes precisados resultan **infundados**, respecto del contenido de los artículos 199, párrafo 4, inciso f), y 216 Bis, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, en atención a las siguientes consideraciones.

255. En primer término, resulta necesario precisar el contenido del artículo 76, de la LGPP, el cual es el siguiente:

Artículo 76.

1. Para los efectos de este Capítulo **se entienden como gastos de campaña:**

a) Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

b) Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;

d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;

e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;

f) Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;

g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y

h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

2. No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales; *con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.*

256. De igual forma, resulta atendible el criterio contenido en la tesis relevante LXIII/2015²⁸, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.- Del contenido de los artículos 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; y 243 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

²⁸ La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 88 y 89. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 88 y 89.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

así como 76 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que **todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial.** En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, **la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; b) temporalidad, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, c) territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.** Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.

257. Asimismo, es atendible el criterio sostenido en la ejecutoria dictada por esta Sala Superior, en el recurso de apelación SUP-RAP-382/2016, en sesión pública celebrada el siete de septiembre de dos mil dieciséis, en donde se consideró lo siguiente:

...

A lo expuesto, se debe agregar que también resulta **infundado** el agravio relativo a que la contratación de una encuesta no debe ser considerado un gasto de campaña, en términos del artículo 76, de la Ley General de Partidos Políticos, porque sólo constituyen un indicador de las preferencias electorales.

De conformidad con el artículo 76, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos se entienden como gastos de campaña, entre otros,

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

aquéllos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción, y en el caso de las encuestas de opinión levantadas durante la campaña electoral, tendentes a medir la intención de voto del ciudadano, constituyen actividades electorales de campaña porque están dirigidas a la medición de la preferencia electoral **y a la introducción o promoción del candidato de quien se realiza la encuesta, ante los electores encuestados.**

En ese orden de ideas, aquellas encuestas o sondeos de opinión que tenga como efectos beneficiar a una campaña o candidato debe ser considerado como un gasto de campaña; por tanto, resulta **infundado** el agravio.

...

258. De lo antes precisado, se advierte que un elemento importante a considerar, respecto de los gastos destinados a campañas electorales, es el beneficio o proyección que tiene un candidato frente al electorado, dentro de un proceso electoral, al difundir su nombre o imagen, como candidato a un cargo de elección popular.
259. En este sentido, los estudios, sondeos y encuestas que dan a conocer, durante las campañas, las preferencias electorales de los ciudadanos, y que son contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes, al presentarlos ante la ciudadanía, tienen como efecto promover las candidaturas ante el electorado, al presentarlas como una opción competitiva, frente a otros contendientes, bien sea por su reconocimiento entre los electores, su imagen, las propuestas, e incluso intención del voto que se manifieste por parte de quienes habrán de emitir su sufragio el día de la jornada electoral.
260. De tal forma, la difusión de los resultados de tales instrumentos de opinión pública, por parte de los partidos, candidatos o candidatos independientes, trae como consecuencia la promoción del voto a su favor, por lo que sí deben ser considerados como gastos de campaña.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

261. Ahora bien, cabe advertir que en forma alguna lo antes razonado puede incidir en el ejercicio de libertad de expresión del que gozan todas las personas y, en particular los medios de comunicación y quienes ejercen el periodismo, y el correspondiente derecho a la información de la ciudadanía, pues en tanto la contratación para realizar estudios de opinión, sondeos o encuestas, y su posterior difusión de resultados, sea ajena a la intervención de los partidos, candidatos o candidatos independientes, a través de que sean estos últimos quienes contraten, o lo reciban como aportaciones.
262. De tal forma, como se anticipó, los agravios resultan **infundados** en cuanto al primero de los preceptos transcritos, esto es, el artículo 199, párrafo 4, inciso f), del Reglamento de Fiscalización, en donde se prevé que son gastos de campaña, los estudios, sondeos y encuestas que den a conocer, durante la campaña, preferencias electorales, contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados.
263. En efecto, esta Sala Superior considera que la hipótesis normativa prevista en el precepto antes precisado, resulta apegada a derecho, pues contrariamente a lo argumentado por los recurrentes, tales instrumentos de medición de la opinión pública, cuando son contratados por los partidos políticos o los candidatos y difundidas, con motivo de un determinado proceso electoral, y particularmente en la etapa de campañas electorales, evidentemente promueven una candidatura, pues tienden a generar una determinada percepción, generalmente favorable a quien los contrató y difunde, entre el electorado.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

264. Lo anterior es así, ya que resulta evidente que un determinado partido político, candidato o candidato independiente, cuando contrata estudios de opinión, sondeos o encuestas, tendrá interés en darlos a conocer o propiciar su difusión, durante la campaña electoral con la que estén vinculados, toda vez que el resultado de tales instrumentos le implicará un beneficio.
265. Por otra parte, en cuanto a lo dispuesto en el diverso artículo 216 Bis, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, como se anticipó, los agravios expuestos por los recurrentes igualmente resultan **infundados**, porque los gastos generados con motivo de conteos rápidos y encuestas de salida llevados a cabo durante la jornada electoral, deben considerarse como de campaña y computarse para efectos de determinar un eventual rebase al tope de gastos de campaña, dado que se tratan de erogaciones **de carácter intermitente vinculadas necesariamente al proceso electoral**.
266. Al respecto, resulta menester precisar que a la naturaleza de los gastos que realizan los partidos políticos de acuerdo a la temporalidad en que se efectúan los mismos, conviene recordar lo que determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, así como la 42/2014 y sus acumuladas.
267. En dichas acciones, el Pleno del máximo tribunal constitucional determinó declarar la invalidez de diversos preceptos²⁹ que consideraban la inclusión de los gastos de las estructuras partidistas realizadas durante los procesos electorales en los gastos ordinarios

²⁹ Los artículos 72, párrafo 2, incisos b) y f) y 76, párrafo 3 de la LGPP y 130 párrafo primero, inciso a) y f) del Código Electoral del Estado de Michoacán.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

transgrede la fracción II del precepto 41 de la Constitución Federal, puesto que dichos gastos estructurales no caben en alguno de los tres rubros de financiamiento –actividades ordinarias, obtención del voto y actividades específicas–, que al efecto prevé la norma constitucional.

268. Esto, porque se determinó en dichas acciones de inconstitucionales que el criterio que debe aplicarse para conocer si los egresos distintos a los destinados a las actividades específicas caben en el rubro de gastos ordinarios o en el rubro de gastos de campaña, suponía considerar la permanencia de los gastos ordinarios, y la intermitencia de los tendientes a la obtención del voto.
269. Además de la característica de intermitencia, la Suprema Corte también razonó que para considerar como un gasto como de campaña debe tenerse presente si están relacionados de forma directa o indirecta con la obtención del voto.
270. Con base en lo determinado en las acciones de inconstitucionalidad, esta Sala Superior estima que para determinar si un gasto erogado durante la jornada electoral de considerar como de campaña, debe tenerse como referente, la permanencia de los gastos ordinarios, y el de la intermitencia de los tendientes a la obtención del voto, como la clave que explica cómo deben calificarse los egresos de los partidos.
271. En la especie, los conteos rápidos y encuestas de salida contratadas por los partidos durante la jornada electoral deben considerarse como gastos de campaña, con el objeto de llevar su control, contabilidad, fiscalización y vigilancia por parte del Instituto Nacional

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

Electoral, a fin de cumplir los principios de transparencia y rendición de cuentas.

272. Ello, porque tales gastos son de carácter intermitente y no permanente, pues sólo tienen lugar, de manera específica y única, durante la etapa de la jornada electoral, por lo que dichos ejercicios no constituyen un gasto ordinario, y el gasto para actividades específicas está definido constitucionalmente,

273. En consecuencia, las erogaciones realizadas por concepto de conteos rápidos y encuestas de salida se deben etiquetar en gastos de campaña, pues no podría considerarse un cuarto rubro denominado gastos de jornada, porque su previsión correspondería al legislador y no a los órganos jurisdiccionales.

274. De ahí lo **infundado** los agravios para combatir las modificaciones realizadas al numeral 5, del artículo 216 Bis, del Reglamento de Fiscalización.

M. Requisitos para la contratación de anuncios espectaculares. (Artículo 207, numeral 1, inciso d), del Reglamento de Fiscalización)

275. Los partidos políticos PRD y MC señalan que la modificación reglamentaria al artículo 207, numeral 9, es incompleta porque consideran que al regularse una actividad a cargo de los proveedores de espectaculares –emisión de las hojas membretadas de acuerdo con los formatos-, son éstos los que en caso de omitir el cumplimiento de la norma deben ser sancionados.

276. En ese sentido, señalan que se debe regular que en caso de incumplimiento al marco normativo en cuestión, se inicie el procedimiento oficioso respectivo contra el proveedor que incurra en

alguna irregularidad, pues se trata de conductas que le son directamente imputables y no así a los partidos políticos.

277. El texto del artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 207

Requisitos para la contratación de anuncios espectaculares

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

a) (...)

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

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

278. Este órgano jurisdiccional considera que el agravio expuesto por los actores resulta **infundado**, ya que se trata de una previsión dirigida a regular la propaganda de los partidos políticos, de tal manera que éstos son los que se encuentran obligados a vigilar que sus proveedores cumplan con los requisitos legales correspondientes.

279. Al respecto, se debe señalar que de acuerdo con lo previsto por el artículo 41, Base II, párrafo primero, de la Constitución federal, la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales.

280. De igual forma, el penúltimo párrafo del citado precepto constitucional establece que la ley 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,

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

281. El artículo 44, incisos ii) y jj) de la LGIPE faculta al Consejo General del INE para emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la ley.
282. Por su parte, el artículo 1, inciso f), de la LGPP señala como uno de sus objetivos regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, entre otras cuestiones, para implementar el sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos.
283. Asimismo, el artículo 7 de la referida Ley refiere que corresponde al INE 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.
284. Por otra parte, los partidos políticos tienen derecho recibir financiamiento público, de acuerdo con lo previsto por el artículo 23 de la Ley de Partidos.
285. Ahora bien, en correlación con este derecho, el artículo 25, numeral 1, incisos n) y t), de la LGPP, señala como obligaciones de los institutos políticos aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados y, entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la propia ley.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

286. Para cumplir con dichas obligaciones, la mencionada Ley dispone en su artículo 43, numeral 1, inciso d), que, entre los órganos internos de los partidos políticos, deberá contemplarse un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña.
287. Además, de acuerdo con el artículo 59, numeral 1, de la Ley en cita, cada partido político es responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en la propia Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General y la Comisión de Fiscalización del INE.
288. En tales condiciones, de la normativa aplicable se obtiene que la legislación en materia de fiscalización se dirige a regular el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos, así como la forma en que deben rendir sus informes y los requisitos que estos deben cubrir.
289. A partir de ello, es que se puede concluir que los partidos políticos en su calidad de sujetos obligados por la legislación descrita, son quienes resultan directamente responsables por el cumplimiento de las normas en materia de fiscalización de los recursos que reciben.
290. Inclusive, el precepto objeto de impugnación se refiere a los requisitos que deberán cumplir los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, para contratar publicidad considerada como anuncios espectaculares, panorámicos o carteleras para sus campañas electorales.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

291. Por ello, es que este órgano jurisdiccional considera que es incorrecta la interpretación que pretenden los apelantes se dé al precepto reglamentario en estudio, ya que su intención es que se traslade el cumplimiento de una obligación que les resulta directamente exigible, a los proveedores de servicios publicitarios en anuncios espectaculares.

N. Erogaciones respecto de los representantes partidistas en jornada electoral. (Artículo 199, párrafo 4, inciso g) y 216 Bis, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización)

292. El PRI y el PVEM señalan en vía de agravio, respecto de lo dispuesto en el 199, párrafo 4, inciso g), y 216 Bis, párrafo segundo, del Reglamento de Fiscalización, fundamentalmente, lo siguiente:

- Las actividades realizadas por los representantes partidistas (generales y de casilla) el día de la jornada electoral no deben considerarse como gastos de campaña, porque no tienen la finalidad de convencer a los ciudadanos para que otorguen su voto a favor de algún partido o candidato, porque ello significaría una violación a su ejercicio libre, directo y secreto.
- Un gasto de campaña está acotado a un periodo determinado y se encuentra dirigido a la obtención del voto, es decir, que reporte un beneficio directo a una campaña política, en virtud de que propicie la presentación de candidaturas al electorado o que promueva la difusión de la plataforma electoral del partido.
- La actividad realizada por los representantes partidistas (de casilla o generales) no reúne el requisito esencial de haberse efectuado para la obtención del voto, pues la única finalidad de

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

tales representantes es la de vigilar y dar certeza al ejercicio del voto.

- No pueden considerarse como gastos de campaña aquellos que se realizan concluido el periodo previsto para realizar actos tendentes a la obtención del voto, y que se circunscribe al día de la jornada electoral, por lo que tampoco deben considerarse para determinar un eventual rebase al tope gastos de campaña.
- Aceptar que los gastos erogados el día de la jornada electoral deben formar parte de un periodo que se agota desde días antes al de la recepción y cómputo del voto, implicaría afectar el bien jurídico protegido consistente en la certeza de los comicios y la seguridad jurídica de sus participantes, además del principio de definitividad de las etapas del proceso electoral.
- Resulta aplicable al caso la tesis relevante LXIII/2015 emitida por esta Sala Superior bajo el rubro: **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR EN SU IDENTIFICACIÓN.**
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, no determinó de manera expresa que el gasto erogado con motivo de los representantes de partido el día de la jornada electoral, se considere como gasto de campaña.

293. Las disposiciones reglamentarias controvertidas son las siguientes:

Artículo 199.
De los conceptos de campaña y acto de campaña.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

(...)

4. Se entenderán como gastos de campaña los siguientes conceptos:

(...)

g) Gastos de jornada electoral comprenden: las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos, candidatos y candidatos independientes a sus representantes de casilla y generales; así como las encuestas de salida o conteos rápidos en términos del artículo 216 bis.

(...)

Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral.

(...)

2. El gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gastos vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.

(...)

294. Antes de analizar los motivos de disenso antes referidos, cabe realizar una consideración previa.

295. El reglamento impugnado previo a la reforma aprobada por el Consejo General del INE mediante acuerdo INE/CG409/2017, ya contemplaba los gastos relacionados con los representantes partidarios generales y de casilla como gastos de campaña electoral.

296. La modificación que se produjo a raíz del acto ahora impugnado (artículo 199) consistió en precisar que dichos actos son de jornada electoral, así como especificar los tipos de erogaciones que se

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

otorguen a tales representantes (aportaciones y pagos en dinero y en especie); por otra parte, en el artículo 216 Bis, sólo se suprimió la palabra “único”, tal como se visualiza a continuación.

Reglamento de Fiscalización previo a la reforma aprobada mediante acuerdo INE/CG409/2017	Reglamento de Fiscalización con la reforma aprobada mediante acuerdo INE/CG409/2017
<p>Artículo 199. De los conceptos de campaña y acto de campaña.</p> <p>(...)</p> <p>7. También serán considerados como gastos de campaña, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.</p>	<p>Artículo 199. De los conceptos de campaña y acto de campaña.</p> <p>(...)</p> <p>4. Se entenderán como gastos de campaña los siguientes conceptos:</p> <p>(...)</p> <p>g) Gastos de jornada electoral comprenden: las aportaciones y los pagos en dinero y en especie que realicen los partidos, candidatos y candidatos independientes a sus representantes de casilla y generales; así como las encuestas de salida o conteos rápidos en términos del artículo 216 bis.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral.</p> <p>(...)</p> <p>2. El único gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gastos vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral.</p> <p>(...)</p> <p>2. El gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gastos vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.</p> <p>(...)</p>

297. Como se aprecia de lo anterior, previo a la reforma contenida en el acuerdo controvertido, el Reglamento de Fiscalización ya clasificaba

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

los gastos de los representantes citados como erogaciones de campaña, por lo que, en realidad, tal aspecto, en esencia, no es novedoso. La modificación radicó centralmente, en contemplar tales gastos dentro del rubro de *gastos de jornada electoral*.

298. No obstante, a juicio de esta Sala Superior, procede el análisis de los agravios hechos valer, porque se trata de un acto normativo distinto. Esto, pues aun cuando las disposiciones impugnadas reiteran en esencia su contenido anterior, constituyen un acto diverso de manifestación de voluntad de la facultad reglamentaria que ejerció la autoridad electoral administrativa, por lo que es susceptible de revisión jurisdiccional a través del presente medio impugnativo.

299. En efecto, se estima que la autoridad electoral administrativa, al reiterar el contenido de las disposiciones que nos ocupan, renovó e hizo patente su voluntad de considerar como gastos de campaña los relacionados con los representantes de casilla y generales, adicionando tan sólo una precisión, consistente en clasificarlos como gastos generados dentro de la jornada electoral. Esto, a su vez genera una nueva posibilidad para que quienes se consideren afectados, controviertan las disposiciones reglamentarias en cuestión por considerarlas contrarias a Derecho.

300. Sirve de sustento la *ratio essendi* el criterio contenido en la Jurisprudencia P./J. 89/97, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: **LEYES. AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL,**

PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO³⁰.

301. Precisado lo anterior, los motivos de inconformidad hechos valer son **infundados**, porque contrariamente a lo sostenido por los actores, los gastos generados con motivo de los representantes de partido generales y de casilla, deben considerarse como de campaña y computarse para efectos de determinar un eventual rebase al tope de gastos de campaña.
302. De la interpretación sistemática, funcional y armónica del artículo 41, párrafo segundo, Base II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, párrafos 1 y 2, así como 243, de LGIPE; 72 y 76 de la LGPP, así como lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, el gasto que erogan los partidos políticos por concepto de remuneración por las actividades realizadas por sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, es un gasto de campaña y puede ser considerado para determinar un eventual rebase de tope de gastos, puesto que se trata de una **erogación de carácter intermitente vinculada necesariamente al proceso electoral.**³¹

a) Los gastos de representantes partidarios son de campaña.

303. El Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario, se han ocupado en las últimas reformas político-electorales (1990, 1996,

³⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, diciembre de 1997, página 10.

³¹ Resulta importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, determinó que la forma para dilucidar si un gasto corresponde a la campaña o se trata de una erogación ordinaria de carácter permanente, consiste en la permanencia o intermitencia de tal erogación, derivado de su vinculación o no con el desarrollo de un proceso electoral específico, en el que se pretende obtener el voto favorable de la ciudadanía.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

2007-2008 y 2014) del tema del financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización, en tanto condición necesaria para el adecuado funcionamiento de la democracia.

304. Entre los propósitos perseguidos por el legislador, encontramos en primer lugar, la necesidad de propiciar condiciones de equidad entre los participantes en los procesos electorales, de manera que los recursos económicos no sean el motivo que decida el resultado electoral; sino a partir de una competencia real y democrática en la que cada participante exponga sus propuestas y plataforma política, que coadyuven a garantizar el desarrollo de elecciones auténticas en las que se tutele la libertad del sufragio de los ciudadanos.
305. Por otra parte, los procedimientos de fiscalización tienen por objeto la transparencia y rendición de cuentas de frente a la ciudadanía, en tanto que, es de interés general, conocer el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.
306. Finalmente, las normas en la materia tienen como propósito evitar que el dinero provenga de fuentes no permitidas, de manera que terceros influyan en las contiendas electorales o que existan recursos de procedencia ilícita.
307. En tal sentido, el artículo 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
308. Entre otras directrices, se prevé que el financiamiento público, a que tienen acceso los partidos políticos, debe prevalecer sobre el privado

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

y se debe destinar para el sostenimiento de las siguientes actividades:

- Ordinarias permanentes;
- Las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y;
- De carácter específico.

i) Financiamiento para actividades ordinarias permanentes.

309. Según se desprende de lo previsto en los artículos 41, fracción II, inciso a), constitucional y 72, párrafo 2 de la LGPP, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias debe ser aplicado para sufragar los gastos relacionados con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; el gasto de los procesos internos de selección de candidatos; los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares; la propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.

310. Esto es, se trata de gastos relacionados con la operación ordinaria del instituto político dentro o fuera de un proceso electoral, pues se trata de erogaciones que tienen por objeto proporcionar un **continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica del partido**, a fin

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

de cumplir con los fines constitucionalmente previstos para este tipo de organizaciones políticas.

311. En este rubro de gasto ordinario, específicamente en el artículo 72, párrafo 3, inciso e), de la LGPP, el legislador ubicó los gastos de estructuras electorales realizados dentro de los procesos electorales, entre los que se mencionan a los representantes de los partidos políticos en las casillas.

312. Sin embargo, como se estudiará más adelante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sentencia dictada el nueve de septiembre de dos mil catorce, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, declaró la invalidez de esta decisión legislativa al considerar que tales gastos no podían ser considerados como gasto ordinario sino como gasto de campaña.

ii) Financiamiento para la obtención del voto.

313. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 243, párrafo 2, de la LGIPE, y 76, párrafo 1, de la LGPP se entienden como **gastos de campaña**:

a) Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) **Gastos operativos de la campaña**: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto;
- d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;
- e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- f) Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y
- h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

314. El párrafo 3 del artículo 76 de la LGPP establece que todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales.

315. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 243, párrafo 1, de la LGIPE, los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

316. En ese sentido, esta Sala³² ha considerado los elementos mínimos que se deben colmar para identificar lo que constituye un gasto de campaña:

- **Finalidad:** que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato registrado para obtener el voto ciudadano.
- **Temporalidad:** que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión, entre otras, de la propaganda electoral se realice en el periodo de campañas electorales, así como la que se haga en el periodo de intercampaña, siempre que tenga como finalidad expresa de generar un beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto a favor de él;
- **Territorialidad:** que se lleve a cabo en un área geográfica determinada, esto es, municipio, distrito y/o circunscripción -local o federal-, Estado o territorio nacional.

³² SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS.

317. Este criterio se contiene en la tesis LXIII/2015, con el rubro: **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.**

iii) Financiamiento para actividades específicas.

318. Finalmente, de conformidad con el artículo 74 de la LGPP, el financiamiento público para el sostenimiento de actividades de carácter específico, se enfoca concretamente a las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

iv) Informes.

319. En esta lógica, el legislador estableció, en los artículos 74, 78 y 80 de la LGPP, que las erogaciones que realicen los partidos políticos con motivo de las actividades ubicadas en estos tres rubros fundamentales, han de reportarse a través de informes relativos a gasto ordinario, precampaña y de campaña, en tanto que, las erogaciones por actividades específicas deberán formar parte del informe anual de actividades ordinarias permanentes.

v) Pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

320. La Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, declaró la **invalidez** de los incisos b) y f), del párrafo 2 y el párrafo 3, del artículo 72, así como la porción normativa final del párrafo 3, del artículo 76 de la LGPP.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

321. Tales preceptos establecen:

Artículo 72.

2. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;

...

f) Los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas.

3. Los gastos de estructuras electorales comprenderán los realizados para el pago de viáticos y alimentos de:

a) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos en sus actividades estatutarias ordinarias y extraordinarias;

b) Los integrantes de los comités o equivalentes en las entidades federativas, previstos en el párrafo 2 del artículo 43 de esta Ley, en actividades ante los órganos internos de los partidos políticos nacionales;

c) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos nacionales ante los comités o equivalentes en las entidades federativas previstos en el párrafo 2 del artículo 43 de esta Ley;

d) Los representantes de los partidos políticos ante el Instituto o ante los Organismos Públicos Locales;

e) Los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto;

f) Los que deriven del acuerdo emitido por el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previo a la entrega de los informes de gastos ordinarios de cada uno de los ejercicios, y

g) La propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada uno de los partidos políticos o coaliciones.

Artículo 76.

...

3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

elecciones federales o locales; con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.

322. Nuestro más alto tribunal constitucional llegó a esa conclusión al considerar, esencialmente, que:

- Las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los **gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso**, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica del partido, que no puede ser en ningún momento suspendido.
- Las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales constituyen recursos que deben **aplicarse única y exclusivamente en forma intermitente de acuerdo a los procesos electorales**, ya sea directamente mediante la adquisición de propaganda, o indirectamente, aplicando fondos para reforzar la estructura orgánica partidista, por la necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.
- Como la Constitución no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se combinen, ni que se sumen sus

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

montos, las normas impugnadas rebasan lo autorizado por la Constitución, pues instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas al margen de los que prevé la Constitución, los cuales se concibieron para **erogarse dentro de las campañas electorales**; incongruente con esto, el legislador los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinariamente permanentes.

- Esto no es constitucional porque **incrementa el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas y permanentes**, y resta en una cantidad equivalente, los fondos intermitentes para la obtención del voto, misma que además no será fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

323. Acorde con lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia de rubro: ***“FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. LOS ARTÍCULO 72, INCISOS B) Y F), PÁRRAFO 3, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL ESTABLECER LOS GASTOS DE “ESTRUCTURA PARTIDISTA” Y DE “ESTRUCTURAS ELECTORALES” DENTRO DE LAS MINISTRACIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE AQUELLOS ENTES Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL PÁRRAFO 3 DEL MENCIONADO NUMERAL 72”***.

324. El anterior criterio es vinculante para esta Sala Superior, en términos de la jurisprudencia del propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación de rubro: **“JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS”**.

vi) *Análisis del caso.*

325. Conforme al marco constitucional y legal aplicable, así como las consideraciones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es posible establecer las siguientes premisas:

- El Poder Revisor Permanente de la Constitución dispuso que el financiamiento sólo se divide en tres grandes rubros: 1) Sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; 2) Actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y 3) Las de carácter específico. De ahí que, los gastos que hagan los partidos políticos deben encuadrarse sólo en alguno de estos tres rubros fundamentales.
- El legislador ordinario consideró, en su momento, que los gastos efectuados a los representantes de los partidos políticos en las casillas el día de la jornada electoral, debían ser reportados dentro del rubro de actividades ordinarias permanentes.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la decisión legislativa anotada, al considerar que los gastos de estructuras electorales, entre los que se ubica la remuneración a los representantes ante mesa directiva de casilla, se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, e incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos.
- Agregó el Máximo Tribunal, que el referente de la permanencia de los gastos ordinarios, y el de la intermitencia de los tendientes a la obtención del voto, son la clave que explica cómo deben calificarse los egresos de los partidos.

326. Conforme a lo hasta aquí expuesto, se tiene que los gastos que erogan los partidos políticos por concepto de remuneración por las actividades realizadas por sus representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, se deben etiquetar en el rubro de gastos de campaña, con el objeto de llevar su control, contabilidad, fiscalización y vigilancia por parte del Instituto Nacional Electoral, a fin de cumplir los principios de transparencia y rendición de cuentas.

327. Ello, porque tales gastos son de carácter intermitente y no permanente, pues sólo tienen lugar, de manera específica y única, el día de la jornada electoral y no está dirigido a proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

328. Es decir, dado que la remuneración a los representantes de casilla no constituye un gasto ordinario, y el gasto para actividades específicas está definido constitucionalmente, se debe etiquetar en gastos de campaña, pues no podría considerarse un cuarto rubro denominado gastos de jornada, porque su previsión correspondería al legislador y no a los órganos jurisdiccionales.
329. La determinación de la Suprema Corte tuvo por objeto etiquetar de manera congruente con la Constitución este tipo de gasto en el rubro que le corresponde, es decir, de campaña y no como gasto ordinario.
330. No es óbice el planteamiento de los partidos políticos recurrentes, consistente en que las actividades que despliegan los representantes de casilla y generales el día de la jornada electoral no están destinadas para la obtención del sufragio.
331. Pues si bien es cierto que los representantes no realizan actividades de proselitismo electoral el día de la jornada, lo cierto es que la función de los representantes generales y de casilla se vincula a la conquista del voto, puesto que, justamente el día de la jornada electoral, la función de los representantes adquiere una relevancia especial, dado que de su correcto actuar, depende que se logre el propósito de la campaña electoral, esto es, que la opción política-electoral a la que representa se vea favorecida por la voluntad de la ciudadanía.
332. Sin que sea obstáculo que la jornada electoral constituya una etapa distinta a la campaña electoral, dado que la finalidad de los representantes generales y de casilla está vinculada con la

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

obtención del voto a favor del partido político respecto del cual actúan, puesto que su función consiste, en términos generales, en ejercer atribuciones de vigilancia respecto de la correcta recepción, escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos a favor del instituto político que los designó.

333. En este sentido, los gastos relativos a los representantes generales y de casilla sí cumplen con el elemento de finalidad a que refiere la tesis LXIII/2015 con el rubro: **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN**, pues se aplican para reforzar la estructura orgánica partidista, cuyo objetivo primordial es vigilar y garantizar el voto a favor de sus candidatos.
334. En cuanto al elemento temporal al que también alude la mencionada tesis, esta Sala Superior ha establecido que los gastos de campaña no pueden limitarse a la temporalidad correspondiente a esa etapa.
335. Ello es así, porque la calificación de un gasto de campaña deriva, principalmente, de su finalidad; esto es, alcanzar el voto ciudadano.
336. En el caso, los representantes generales y de casilla tienen como objeto que los partidos políticos vigilen y verifiquen que el voto ciudadano, a favor de sus candidatos, se emita y se cuente correctamente.
337. De manera que, si bien tales gastos se actualizan el día de la jornada electoral, lo cierto es que tienen como finalidad, precisamente, la obtención y cuidado del voto para los candidatos de los partidos políticos.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

338. Asimismo, debe considerarse que, para que los gastos de representantes generales y de casilla se hayan realizado, éstos debieron ser planeados y tomados en consideración desde la etapa de campañas; por lo que resulta incuestionable que, al interior del instituto político, se dio una tramitación de recursos económicos a fin de que se obtuvieran para su posterior erogación y final ejecución el día de la jornada electoral.
339. En ese sentido, el gasto de los representantes generales y de casilla forma parte de un proceso de erogación de recursos que, finalmente, se ejecutó el día de la jornada electoral, a fin de que dichos representantes vigilaran y garantizaran los votos a favor de sus representados.
340. Sin embargo, atendiendo al criterio establecido por esta Sala Superior en la invocada tesis relevante LXIII/2015, debe considerarse que el pago a los representantes generales y de casillas cumple con los requisitos de finalidad y de territorialidad, de manera análoga a las erogaciones por actos anticipados de campaña que, si bien se dan fuera de la etapa de campaña, deberán ser tomados en consideración como gastos de campaña.³³

³³ Sirve de apoyo a lo expuesto en este considerando las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-207/2014; SUP-RAP-686/2017; y, SUP-RAP-687/2017 y acumulados.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

b) Los gastos de representantes deben ser considerados para efectos del tope de gastos de campaña.

341. El gasto de los partidos políticos en las campañas electorales está regulado a fin de evitar que por la vía de una erogación excesiva puedan alterarse las condiciones de equidad de la competencia electoral. Así, en cada elección se fija un límite o tope máximo de gasto que puede realizar cada candidato de cualquier partido político.
342. El artículo 41 constitucional establece un modelo de financiamiento público equitativo, en la medida en que prevé que el treinta por ciento de la cantidad total de financiamiento se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior, esto es, de acuerdo con la fuerza electoral.
343. De tal forma, la equidad en el financiamiento público a los partidos políticos estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos políticos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades relativas a la obtención del sufragio, atendiendo a las circunstancias propias de cada instituto político, de tal manera que cada uno de ellos perciba lo que proporcionalmente le corresponde acorde con su grado de representatividad, por lo que el derecho de acceso al financiamiento público debe entenderse en función de las diferencias específicas de cada partido político.
344. De manera que, los partidos políticos cuentan inicialmente con un monto diferenciado de financiamiento público, empero, el límite o

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

tope de gastos de campaña es el mismo para todos, a fin que la contienda electoral se dé en condiciones de equidad.

345. Cabe mencionar que, además del financiamiento público, los partidos políticos se pueden allegar de financiamiento privado, de manera que los institutos políticos cuentan con una bolsa o monto de determinada cantidad para sufragar los gastos, pero ello, no se traduce en que estén en la posibilidad jurídica de gastar todos sus recursos, puesto que el Instituto Nacional Electoral establece un tope o límite de gasto de campaña, el cual no es válido exceder, en la inteligencia que ante la existencia de remanentes, los partidos políticos tienen la obligación de devolver dichos recursos.
346. Así, la fiscalización cobra relevancia en la existencia de topes de gastos de campaña, que tienen como finalidad fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que pueda haber en cuanto a los recursos de los que disponen los partidos afecten las posibilidades reales de competencia, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.
347. Ahora bien, el artículo 41 constitucional en comento, establece una reserva en el sentido de que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades..., la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales..., asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.
348. En este sentido, el artículo 243, párrafo 2, de la LGIPE establece los conceptos que quedarán comprendidos dentro de los topes de

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

gastos de campaña, mismos que han quedado reseñados en párrafos previos.

349. Adicionalmente, cabe precisar que el precepto legal antes referido realiza un listado meramente enunciativo, mas no limitativo, de los diversos conceptos que deben entenderse como comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña, puesto que engloba conceptos de diversas categorías, lo que supone un sistema legal abierto³⁴.

350. Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior considera que los gastos vinculados con la presencia de los representantes de partidos políticos en las casillas durante la jornada electoral, además de relacionarse con las actividades de campaña, pueden ser considerados para efecto de determinar el rebase de tope de gastos de campaña.

351. Lo anterior, porque si la remuneración a los representantes constituye un gasto de campaña, conforme a lo resuelto por la Suprema Corte, evidentemente no puede ser considerado un gasto ordinario dada su intermitencia acotada al día de la jornada electoral, y menos ubicarse en el rubro de actividades específicas las cuales están definidas constitucionalmente. De ahí que, pueda ser sumado a efecto de acreditar un presunto rebase de tope de gastos de campaña, pues dicha consecuencia jurídica es propia de las erogaciones de la campaña.

³⁴ Igual criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-686/2017.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

352. Razonar en sentido contrario, esto es, que a pesar de ser un gasto de campaña no puede ser considerado para rebase implicaría un contrasentido o una distorsión del sistema.
353. En efecto, como se mencionó, los elementos clave de interpretación que nos proporcionó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en la intermitencia del gasto vinculado con la obtención del voto y la elección, ya que sin proceso es evidente que no habría representantes generales y de casilla.
354. Lo anterior se robustece si se considera que existen gastos operativos propiamente de campaña, a los que se refiere el artículo 243, párrafo 2, inciso b), de la LGIPE, entre los que se comprenden sueldos de personal eventual.
355. Estos fondos están encaminados a reforzar la estructura orgánica partidista, por la necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para la conquista del voto ciudadano.
356. De manera que, si las erogaciones a los representantes generales y de casilla, constituyen gastos operativos de proceso electoral, pueden ser considerados para un eventual rebase de tope de gastos, al ser éste una medida adoptada por el Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario, que tiene como propósito garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral, a efecto que los recursos de los que disponen los partidos no afecten las posibilidades reales de competencia.

**O. Omisión de reformar el Reglamento.
(Artículos 104 Bis, párrafo 2 y 218 Bis, numerales 1 y 2, del
Reglamento de Fiscalización)**

357. El PRD alega que las porciones reglamentarias que enseguida se transcriben, debieron haber sido objeto de reforma, por las razones que más adelante se exponen.

**Artículo 104 Bis.
De las aportaciones de militantes y simpatizantes**

...

2. En ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.

**Artículo 218 Bis.
Prorrateso en precampañas**

1. En caso de que los partidos políticos realicen algún gasto en el que se pueda identificar la imagen o nombre de dos o más precandidatos, dentro del período de precampaña, deberán realizar el cálculo y registro respectivos en el Sistema de Contabilidad en Línea, considerando a las precampañas beneficiadas.

2. La forma de prorratear este gasto se hará conforme a los criterios establecidos en los artículos 29, 30, 31, 32 y 218 del Reglamento.

358. En lo tocante al artículo 104 Bis, párrafo 2, el recurrente aduce que regula cuestiones internas de los partidos políticos, así como de entidades de gobierno y legislativas, y el INE no cuenta con facultades para ello. Además, en el caso particular del PRD, la porción reglamentaria impugnada contraviene sus estatutos, en lo tocante a la obligación de sus afiliados de cumplir con el pago de cuotas extraordinarias, los cuales fueron declarados constitucionales y, por ende, aprobados por la responsable.

359. Además, refiere que el supuesto regulado (descuentos vía nómina de sus militantes) de ninguna manera significa que estos ingresos sean ilegales, por el contrario, se encuentra plenamente acreditada su licitud al estar detectado su origen.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

360. Sobre esa base, el promovente solicita a esta Sala Superior que se revoque el acuerdo impugnado, para el efecto de que se ordene a la responsable que emita uno nuevo en el que derogue el contenido del artículo 104 Bis, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización.
361. Aunado a lo anterior, el actor refiere que al emitir las reformas al Reglamento, la responsable omitió por completo la emisión de normas reglamentarias que regulen el procedimiento que deban observar los partidos políticos para la recaudación de cuotas extraordinarias partidistas.
362. En lo referente al artículo 218 Bis, el recurrente aduce que la responsable omitió regular el criterio jurídico normativo contenido en la Tesis XXIV/2016 de esta Sala Superior, de rubro: **“PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO”**, por tanto, a su juicio, se deben emitir normas reglamentarias que regulen los siguientes aspectos:
- a) El deber de prorratear toda la propaganda genérica que permanezca exhibida en la etapa de precampaña, entre las diferentes campañas beneficiadas.
 - b) Los ámbitos que se deben tomar en cuenta para realizar el prorrateo entre los precandidatos beneficiados.
 - c) La forma en que deberá reportarse la propaganda genérica exhibida en etapa de precampaña, cuando no existan precandidatos.
363. Los agravios son **inoperantes**, esencialmente, en razón de que los preceptos reglamentarios señalados por el PRD no fueron objeto de modificación alguna en la resolución impugnada.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

364. El texto de las porciones reglamentarias impugnadas fue adicionado al Reglamento de Fiscalización mediante acuerdo INE/CG1047/2015 aprobado el dieciséis de diciembre de dos mil quince, de ahí que al momento en que se presentó la demanda del presente recurso de apelación, el plazo para impugnarlo en abstracto había concluido con notoria antelación.
365. Sobre esa base, si el texto normativo en cuestión no sufrió ninguna modificación con el acuerdo impugnado, resulta incuestionable que el actor está imposibilitado para impugnarlo en abstracto.
366. Sobre el control abstracto de la constitucionalidad de las normas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que su estudio sea procedente, en principio debe existir la norma, o bien, una modificación a ésta, y que dicho cambio o reforma debe ser sustantiva o material.
367. Dichos criterios están contenidos en las tesis P./J. 25/2016 (10a.) y P. XXXI/2007, ambas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”** y **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA”**
368. Sobre esas premisas, se insiste, resulta improcedente impugnar en abstracto una norma que no solo no sufrió algún cambio sustancial ni material, sino que no fue objeto de ninguna modificación en la resolución que se combate.

369. No obstante lo anterior, este órgano jurisdiccional considera importante mencionar que el partido actor estará en aptitud de cuestionar la constitucionalidad de los artículos en cuestión, cuando se presenten actos concretos de aplicación.

370. Lo anterior, con sustento en la Jurisprudencia 35/2013, de rubro: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”**

**P. Uso de la e-firma generada por el Sistema de Administración Tributaria
(Artículos 323, numeral 1 y 325, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización)**

371. Los artículos objeto de controversia son del tenor siguiente:

Artículo 323.

Requisitos para el uso de la e-firma

1. Los usuarios del Sistema de Contabilidad en Línea, deberán utilizar la e-firma en los actos a que se refiere el Reglamento, para lo cual, deberán solicitar ante el SAT:
(...)

Artículo 325.

Obligación de conservar archivos de datos

1. La Unidad Técnica, así como los sujetos obligados deberá conservar en medios electrónicos, los mensajes de datos y los documentos electrónicos con e-firma, derivados de los actos a que se refiere el Reglamento, durante los plazos de conservación previstos en los ordenamientos aplicables, según la naturaleza de la información.

372. MORENA alega que los referidos preceptos son inconstitucionales, en razón de que su modificación consistió, exclusivamente en el cambio del nombre de la clave que expide el Sistema de Administración Tributaria, anteriormente conocida como *FIEL* y ahora como *e-firma*; pero se mantuvo la dependencia hacia una autoridad que no es electoral.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

373. En concepto del apelante, el hecho de que se exija a los sujetos obligados que realicen un trámite ante una autoridad distinta (SAT) vulnera la independencia y autonomía del INE con relación a uno de los temas más sensibles en la materia, como es la fiscalización de los recursos.
374. Por tanto, a su juicio, la autoridad responsable debería emitir su propia firma electrónica, máxime que cuenta con los mecanismos informáticos suficientes para ello.
375. El agravio del actor es **infundado**.
376. Lo anterior es así, dado que no existe base constitucional o legal alguna que imponga a la autoridad responsable la carga de generar una firma electrónica o archivo digital similar para poder desplegar y desarrollar el proceso de fiscalización.
377. Asimismo, este órgano jurisdiccional especializado considera que la autonomía e independencia del INE no se ve mermada por el hecho de utilizar como medida de seguridad probado por el SAT como medio de identificación personal y, a su vez, como llave de acceso y resguardo de información en el sistema de fiscalización. Esto, porque el proceso de fiscalización es realizado en su integridad sólo por la autoridad electoral, a través de sus diversos órganos (Unidad Técnica de Fiscalización, Comisión de Fiscalización y Consejo General) y en ningún momento interviene alguna autoridad diversa en el desarrollo ordinario de éste, a menos que sea requerida por el Instituto ahora responsable.
378. Además, contrario a lo alegado por el promovente, esta Sala Superior considera una medida idónea que dota de certeza y

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

seguridad la delicada función de fiscalización en materia electoral, el que el INE acuda a un archivo digital probado, seguro y confiable como es la e-firma, herramienta utilizada por la autoridad más importante del país en materia de fiscalización de recursos públicos.

379. Ello, lejos de afectar la función de fiscalización la dota de seguridad, pues el Sistema de Administración Tributaria tiene la posibilidad de garantizar la identidad del titular de cada e-firma, lo cual, sin lugar a dudas facilita a la autoridad electoral la ubicación de información de cualquier persona física o jurídica que tenga alguna relación con los sujetos obligados y que, en su momento, pueda requerir para el correcto desarrollo del proceso de fiscalización.

Q. Registro Nacional de Proveedores. (Artículo 361, numeral 4, del Reglamento de Fiscalización)

380. El PRD señala que en la reforma planteada por la responsable en el numeral 4 del artículo 361 del Reglamento impugnado y que consistió en la derogación de dicha disposición, es contraria a Derecho porque propone eliminar la regulación consistente en que los proveedores se encuentren obligados, una vez otorgado el registro, a que incorporen al sistema el catálogo de bienes y servicios.
381. A decir del recurrente, además de que fue incorrecto que la responsable eliminara esta obligación a cargo de los sujetos obligados debió reforzar la misma, mandatando a que éstos además de subir al sistema el catálogo de bienes y servicios debían proporcionar los costos de los mismos, a efecto de que el resto de los sujetos obligados estén en posibilidad de conocer los bienes y servicios que presta cada proveedor, así como el costo de los mismos para evitar fraudes a la ley, como la facturación por encima

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

o por debajo de los costos comerciales o que facturen bienes y servicios que, en realidad, no prestan.

382. El agravio se considera como **infundado** por las razones que se exponen a continuación.

383. Al efecto, resulta pertinente conocer en qué consistía la disposición derogada por la responsable:

Artículo 361.

Validación de información con autoridades

(...)

4. Otorgado el registro, los proveedores deberán de subir al sistema el catálogo de bienes y servicios.

384. Ahora bien, en el acuerdo por el que se aprueba el Reglamento impugnado, la autoridad responsable señaló que respecto al artículo 361 se derogaba el numeral 4, toda vez que la obligación de los proveedores de subir al sistema el catálogo de bienes y servicios, no tiene relación con la validación de información de autoridades, que es la temática general contenida el referido precepto reglamentario.

385. A juicio de esta Sala Superior, el agravio del recurrente deviene infundado porque fue apegada a Derecho la determinación de la responsable de eliminar dicha disposición del artículo multicitado, lo anterior porque de la lectura a lo dispuesto por el artículo 361, se advierte que regula las cuestiones siguientes:

- a) Faculta a la Unidad Técnica a verificar que la información proporcionada por los interesados inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, sea coincidente con la registrada ante el SAT.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

- b) Además, la faculta para que solicite a la Unidad de Inteligencia Financiera que informe si los RFC de las personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores, han sido reportados bajo el estatuto de operaciones inusuales o relevantes o en su caso, si existe algún proceso en curso por operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- c) Finalmente, faculta a la Unidad Técnica para que pueda solicitar a los proveedores en cualquier momento información y documentación relacionada.

386. Como puede advertirse, la obligación a cargo de los proveedores consistente en subir al sistema el catálogo de bienes y servicios no guarda relación con las diversas facultades de verificación de información establecidas en favor de la Unidad Técnica, en relación con la comprobación de la información proporcionada por los sujetos obligados, por lo que fue correcta la determinación de hacer un ajuste de índole técnico a la referida disposición normativa.

387. Aunado a lo anterior, esta Sala Superior considera que la obligación de los proveedores consistente en subir al sistema el catálogo de bienes y servicios, se encuentra contemplada en los artículos 358 y 359 del Reglamento de Fiscalización, como se observa a continuación:

Artículo 358.

Lista de proveedores

1. Una vez validada la información y documentación por la Unidad Técnica, se publicará en la página principal del Instituto el listado de los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, así como el de los proveedores a los que se hubiese cancelado su registro al situarse en las causales señaladas en el numeral 1, del artículo 360 del presente Reglamento, la cual se actualizará de manera periódica.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

2. La Unidad Técnica deberá informar trimestralmente a la Comisión de las altas, bajas y modificaciones al Registro Nacional de Proveedores, así como del resultado de las confirmaciones realizadas en términos de lo dispuesto por el inciso b), del numeral 2, del artículo 261 del presente Reglamento.

Artículo 359.

Obligaciones de los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores

1. Los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores deberán cumplir con lo siguiente:
 - a) Mantener actualizada la información del representante legal o similar y datos de contacto.
 - b) Ingresar al módulo de notificaciones del Registro Nacional de Proveedores, para atender las notificaciones y circularizaciones que la Unidad Técnica remita; así como para conocer los avisos que reciban en relación con su registro.
 - c) Emitir a través del Registro Nacional de Proveedores, las hojas membretadas que los sujetos obligados requieran para la comprobación de gastos, y que deberán entregar junto con la factura.
 - d) Proporcionar en todo momento al Instituto, la información que éste requiera para corroborar la veracidad de las operaciones realizadas con los sujetos obligados y su registro en el Registro Nacional de Proveedores.
 - e) Refrendar su registro en el mes de febrero de cada año, en términos del artículo 359 bis del Reglamento.
 - f) **Mantener actualizada la información de sus productos y servicios, la cual será publicada en la página de Internet del Instituto.**
2. Los proveedores en el extranjero que opten por inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores deberán efectuar a través de este medio las modificaciones de domicilio fiscal, acta constitutiva, representante legal o similar, utilizando para tal efecto el mecanismo de identificación que para tal efecto determine la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro de los veinte días hábiles posteriores a su realización

388. Como se puede advertir, contrariamente a lo manifestado por el recurrente, el Reglamento contempla una obligación específica a cargo de los proveedores de mantener actualizada la información relativa a sus productos y servicios, la cual es publicada en la página

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

de Internet el INE por lo que los sujetos obligados sí están en condiciones de saber, de manera específica, los bienes y servicios que presta cada uno de los proveedores.

389. Finalmente, en cuanto a que este órgano jurisdiccional ordene a la responsable a que establezca la obligación de publicitar los costos de los bienes y servicios, se considera como improcedente la solicitud del recurrente toda vez que se trata de una práctica contraria a la libre competencia económica y que impide la libre negociación de los partidos políticos con esos entes.

390. **QUINTO. Efectos.** Con base en las consideraciones expuestas en el considerando anterior, lo procedente es **modificar el acuerdo CG/409/2017** del Consejo General del INE, para los efectos siguientes:

a. Que el artículo 143 Quater del Reglamento de Fiscalización quede redactado en los términos siguientes:

Artículo 143 Quater.
Prohibición de gastos durante las precampañas y campañas.

1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.

2. La contravención a esta disposición se considerará como un gasto prohibido y deberá computarse a los gastos de campaña.

b. Revocar la modificación del artículo 35, del Reglamento, a efecto de que se mantenga el párrafo 2 y, con ello, la obligación de que el Sistema de Contabilidad en Línea debe comprender en su diseño, la posibilidad de reconocer la naturaleza jurídica de las

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

operaciones con terceros registradas por los sujetos obligados – *civiles o mercantiles*–y, en el párrafo 4, se conserve la palabra “*congruente*”.

- c. Revocar la modificación al artículo 41, del Reglamento de Fiscalización a efecto de que permanezca la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas”.

391. Asimismo, se ordena al Consejo General del INE ordene la publicación en el Diario Oficial de la Federación del texto integral del Reglamento de Fiscalización vigente a partir de lo determinado en la presente ejecutoria.

392. Hecho lo anterior, la autoridad responsable deberá notificar a esta Sala Superior, el cumplimiento de lo antes ordenado dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

393. Por lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **ACUMULAN** los recursos de apelación SUP-RAP-626/2017, SUP-RAP-628/2017, SUP-RAP-629/2017, SUP-RAP-639/2017 y SUP-RAP-640/2017 al SUP-RAP-623/2017, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de la presente sentencia a los autos de los asuntos acumulados.

SEGUNDO. Se **MODIFICA** el *Acuerdo INE/CG409/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos*

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, en términos de los considerandos cuarto y quinto de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se modifica el artículo 143 Quater, numerales 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización, en los términos de los considerandos cuarto y quinto de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se deja sin efectos las modificaciones realizadas en el artículo 35, del Reglamento de Fiscalización, para que se mantenga el párrafo 2 así como el término congruente en el párrafo 4.

QUINTO. Se deja sin efectos la modificación realizada al artículo 41, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, para que permanezca la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas”.

SEXTO. Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la emisión de las modificaciones necesarias a la normativa reglamentaria en términos de los razonado en el Considerando Quinto de la presente ejecutoria.

SÉPTIMO. Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la publicación en el Diario Oficial de la Federación del texto íntegro del Reglamento de Fiscalización vigente a partir de lo determinado en la presente ejecutoria.

OCTAVO. La autoridad responsable deberá notificar a esta Sala Superior, el cumplimiento de lo antes ordenado dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

**JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS**

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA

SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

SÁNCHEZ BARREIRO