

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-754/2017

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIO: ADÁN JERÓNIMO
NAVARRETE GARCÍA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación **SUP-RAP-754/2017**, presentado por MORENA en contra del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que no se aprueba el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que resuelve ejercer la facultad de atracción, a fin de determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para Gobernadores, Diputados locales, Ayuntamientos, Alcaldías de la Ciudad de México y Juntas Municipales del Estado de Campeche*, identificado con la clave **INE/CG570/2017**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

2. Reforma legal. El veintitrés de mayo siguiente, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Tercero se regula lo inherente a la facultad de atracción que puede ejercer el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

3. Solicitud de ejercer la facultad de atracción. Mediante oficio REPMORENAINE-518/2017, de dieciséis de noviembre de este año, el representante propietario del partido político recurrente ante el Instituto Nacional Electoral, solicitó al Secretario Ejecutivo, agregar al orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General a celebrarse el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, el *PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE RESUELVE EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A FIN DE DETERMINAR LOS TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE PRECampaña Y Campaña, PARA GOBERNADORES, DIPUTADOS LOCALES, AYUNTAMIENTOS, ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y JUNTAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE CAMPECHE.*

4. Acuerdo impugnado. El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General emitió el *Acuerdo por el que no se aprueba el proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que resuelve ejercer la facultad de atracción, a fin de determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para gobernadores, diputados locales, ayuntamientos, alcaldías de la Ciudad de México y juntas municipales del Estado de Campeche*, identificado con la clave **INE/CG570/2017**.

5. Recurso de apelación. Inconforme con dicho acuerdo, el veintiséis de noviembre siguiente, el partido político MORENA, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación contra el mismo.

6. Integración y turno de expediente. Recibido el medio de impugnación el treinta de noviembre de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-RAP-754/2017** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se radicó y se admitió el recurso, y al no existir trámite pendiente de realizar, se declaró cerrada la instrucción quedando los autos en estado dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 94, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, para impugnar actos del Consejo General, órgano central del Instituto Nacional Electoral.

2. Procedencia. El medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

2.1. Forma. Se tiene por cumplido, ya que el recurso de apelación fue presentado por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre del apelante y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que aduce le causa el acuerdo combatido.

2.2. Oportunidad. El recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que consta en autos que el acuerdo reclamado se emitió el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, y el escrito por el cual se interpuso el recurso se presentó el veintiséis de noviembre siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

2.3. Legitimación y personería. Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante ante el Consejo General responsable.

2.4. Interés jurídico. El partido apelante tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo impugnado, toda vez que fue quien solicitó se agregara al orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General a celebrarse el veintidós de noviembre de este año, el proyecto de acuerdo que en la resolución reclamada se determinó no aprobar.

2.5. Definitividad. El acuerdo combatido es definitivo y firme, puesto que en términos de lo establecido en la legislación adjetiva electoral aplicable, no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional; de ahí que se cumpla el presente requisito.

3. Pretensión, causa de pedir y resumen de agravios. El partido recurrente pretende que se revoque la negativa

SUP-RAP-754/2017

contenida en el acuerdo INE/CG570/2017, y se ordene al Consejo General del Instituto Nacional Electoral asuma la facultad de atracción, se emitan criterios generales a efecto de determinar los topes máximos de precampaña y campaña, para gobernadores, diputados locales, ayuntamientos, alcaldías de la Ciudad de México y Juntas Municipales del Estado de Campeche.

Su causa de pedir y temática de agravios son los siguientes.

MORENA considera que la decisión de la responsable al no aprobar el proyecto de acuerdo y ejercer la facultad de atracción, vulnera el principio de equidad en la contienda relacionada con los topes de gastos de la precampaña y campaña en la elección de Gobernadores, Diputados Locales, Ayuntamientos, Alcaldías en la Ciudad de México y Juntas Municipales en el Estado de Campeche, concurrentes con la elección federal en el dos mil dieciocho.

Lo anterior, porque en el proyecto de acuerdo se propuso que el tope de gastos de precampaña y campaña para la elección de gobernador en las entidades federativas en el dos mil dieciocho, concurrentes con la federal, sea el mismo por fórmula a los de senadores, porque ocupan el mismo territorio, tienen las mismas características y lo ideal sería tener topes de gastos de campaña congruentes con las disposiciones normativas que ya existen.

SUP-RAP-754/2017

Refiere que en el proceso electoral local concurrente con el federal, los Organismos Públicos Locales Electorales establecen sus propios topes que no corresponden con la realidad y que son diferentes con los que establece el Instituto Nacional Electoral para candidatos a Presidente de la República, Senadores y Diputados federales.

MORENA agrega que por tal razón, el proyecto de acuerdo hace el planteamiento de combatir la inequidad, porque en un mismo ámbito de competencia no puede existir un tope de gobernador alto y uno de candidato a senador relativamente bajo y desproporcionado, sin dejar de reconocer que las constituciones y leyes locales existen disposiciones en ese sentido.

No obstante lo anterior, refiere el recurrente, como lo afirma el Presidente Consejero del Instituto Nacional Electoral en su intervención, hay una única autoridad encargada de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos en las elecciones federales y locales, que es la Unidad Técnica de Fiscalización de dicho Instituto Nacional Electoral y que el rebase de topes de gastos de campaña, son determinados por los legisladores locales; lo que, en concepto del apelante, es incongruente.

Entonces, la propuesta de acuerdo tiene como finalidad que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejerza la facultad de atracción a fin de determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña para Gobernadores,

SUP-RAP-754/2017

Diputados Locales, Ayuntamientos, Alcaldías en la Ciudad de México y Juntas Municipales en el Estado de Campeche.

Asimismo, MORENA, transcribe parte del estudio del proyecto, intitulado “REBASE DE TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA Y SU EFECTO PARA LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN”, además ilustra, a su decir, la disparidad de los topes de gastos de precampaña y campaña entre la elección de fórmula de senadurías aprobado en el acuerdo INE/CG505/2017 y lo aprobado por los Organismos Públicos Locales Electorales para la elección de gobernador de las entidades federativas concurrentes con el proceso electoral federal; para concluir que resulta indispensable fijar un criterio para no generar cuestiones de inequidad porque en un mismo ámbito de competencia no puede ser un candidato a gobernador con un tope alto y un candidato a senador con un tope de gastos relativamente más bajo y desproporcionado.

4. Acuerdo reclamado. En el acuerdo **INE/CG570/2017**, el pleno del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, determinó no aprobar el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que propone ejercer la Facultad de Atracción, a fin de determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para Gobernadores, Diputados locales, Ayuntamientos, Alcaldías de la Ciudad de México y Juntas Municipales del Estado de Campeche; por dos consideraciones torales.

La primera, porque la autoridad electoral nacional carece de atribuciones para modificar los criterios y bases para fijar los topes de gastos de campaña establecidos por el legislador local en cada una de las elecciones en las entidades federativas; y la segunda, porque el procedimiento de atracción correspondiente no fue sustanciado.

4.1 Autoridad electoral nacional carece de atribuciones.

Respecto a la primer consideración toral, la responsable señala que de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y las Constituciones y leyes locales, son los legisladores locales los que tienen la competencia para determinar los criterios y las bases para que se fijen los topes de gastos de campaña en cada una de las elecciones, los cuales se encuentran consagrados en cada una de las legislaciones locales, por lo que los Organismos Públicos Electorales de cada entidad federativa, se encargan únicamente de establecer los topes de gastos de campaña en el ámbito de su competencia.

En ese sentido, son los legisladores locales los que tienen la competencia de determinar los criterios y las bases para que se fijen los topes de gastos de campaña en cada una de las elecciones, los cuales se encuentran consagrados en las legislaciones locales, por lo que los Organismos Públicos Locales de cada entidad federativa, se encargan únicamente

¹ Artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, que establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán, entre otros aspectos, que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales.

de establecer los topes de gastos de campaña en el ámbito de su competencia con apego a los multicitados criterios y bases.

En el caso particular, precisa la responsable, las legislaciones electorales de la Ciudad de México y del Estado de Campeche, en sus artículos 393 y 416, respectivamente, en cada caso, establecen las reglas que debe observar el Consejo General de los Organismos Públicos Locales en la determinación de los topes de gastos de campaña; dichas reglas son establecidas de manera diferenciada tanto en esas legislaciones como en las del resto de las entidades del país, atendiendo las particularidades que imperan en cada uno de los Estados y que hayan sido tomadas en cuenta por sus respectivas legislaturas.

4.2 Procedimiento de atracción. Por lo que hace a la segunda consideración total, la responsable refiere que para que el Consejo General pueda pronunciarse sobre el ejercicio de la facultad de atracción, es necesario que previamente se agote el procedimiento previsto en los artículos 47 y 48, del Reglamento de Elecciones, en el que se cumplan las formalidades y reglas procesales respectivas, hasta el dictado de la resolución.

Señala que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el citado Reglamento, prevén requisitos que deben cubrir las solicitudes de atracción o asunción, así como el procedimiento a seguir por parte de la autoridad, para estar en condiciones de realizar el análisis y en su oportunidad emitir resolución.

Para que el Consejo General pueda emitir alguna determinación sobre si ejerce o no su facultad de atracción, resulta indispensable que primero se presente por escrito la solicitud de atracción respectiva, por conducto de los sujetos legitimados para iniciar este tipo de procedimientos (cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral o la mayoría de los Consejeros Electorales del Organismo Público Local).

Posteriormente, se dicta el correspondiente acuerdo de admisión o desechamiento y, en su caso, se abre la etapa de investigación en la que se admiten y desahogan las pruebas, finalmente se elabora y presenta al Consejo General el Proyecto de Resolución respectivo, en la que se determina atraer o no el asunto que se trate.

De manera excepcional, si la urgencia del asunto requiere sustanciar un procedimiento en forma expedita, el Consejo General puede resolver sobre la solicitud de atracción sin agotar los plazos y las etapas previstas para el procedimiento ordinario, de conformidad con el artículo 64, numeral 1, del Reglamento de Elecciones, siempre que se haya iniciado a instancia de parte legitimada para tal efecto; es decir, por cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral o por la mayoría de los Consejeros integrantes de algún Organismo Público Local.

SUP-RAP-754/2017

Así, la responsable señala que en el particular, el procedimiento no se cumplió, dado que la solicitud fue presentada por el representante propietario de Morena ante el Consejo General, y no así, por al menos cuatro Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral o por la mayoría de los integrantes de algún Organismo Público Electoral.

5. Estudio de fondo. Una vez analizadas las constancias de autos y la resolución impugnada, los motivos de disenso, analizados en su conjunto², devienen **infundados**.

La calificativa anterior obedece a que, contrario a la pretensión del partido político recurrente, el Consejo General no puede ejercer la facultad de atracción que se le solicitó, no sólo porque se incumplió con el procedimiento previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento de Elecciones, sino además, porque se excedería en el uso de las facultades que la ley le concede, al grado de invadir la esfera de competencia de los Poderes Legislativos de las entidades federativas y conculcar el principio de legalidad.

En efecto, para el ejercicio de la facultad de atracción, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe cumplir con los parámetros constitucionales y legales permitidos, los cuales serían vulnerados si se acogiera la pretensión del partido político recurrente, como enseguida se explica.

² Sin que el estudio en conjunto de los agravios cause perjuicio alguno a los recurrentes, de conformidad con lo establecido en la tesis de jurisprudencia 4/2000 de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**; disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, año 2001, pp. 5 y 6.

I. Facultad de los Organismos Públicos Locales Electorales en materia de tope de gastos.

A partir del Sistema Electoral Nacional, derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de la legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron reglas específicas respecto de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral y de los organismos electorales de las entidades federativas.

Conforme con lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartados A, B y C, de la Constitución General de la República, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del **Instituto Nacional Electoral** y de los organismos públicos electorales de las entidades federativas.

El Instituto Nacional Electoral tiene definidas ciertas facultades para ejercerlas tanto en los procesos electorales federales como locales y tiene la atribución de ejercer las facultades de asunción, **atracción** y delegación.

Los organismos públicos locales electorales tienen a su cargo las elecciones locales y ejercen todas las facultades no reservadas al Instituto Nacional Electoral conforme con lo previsto en la Constitución y con base en las Constituciones y leyes electorales de cada entidad federativa, ya que en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución

Federal, son las legislaturas de los Estados las competentes para establecer las reglas aplicables a la función electoral local, acorde con las bases constitucionales y legales establecidas por el legislador federal.

Respecto a la facultad de establecer los topes de gastos de campaña y precampaña para las elecciones locales, **corresponde a cada legislatura local**, de conformidad con el penúltimo párrafo de la Base II del citado artículo 41, así como el diverso artículo 116, fracción IV, inciso h), ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, y ejercerlos, en virtud del sistema de competencia constitucional, a los organismos públicos locales.

³ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. (...)

II.(...).

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, **las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:**

(...)

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

(...).

En esa tesitura, de conformidad con el artículo 104, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴, una de las atribuciones de los Organismos Públicos Locales Electorales conferida de manera tácita, al no encontrarse reservada al Instituto Nacional Electoral, es la de ejecutar los mecanismos relativos a los topes de gastos de campaña y precampaña establecidos por el legislador local para las elecciones locales.

Lo anterior es así, porque el artículo 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵, instituye la facultad

⁴ **Artículo 104.**

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

(...)

r) Las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

⁵ **Artículo 243.**

1. 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.

2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

a) Gastos de propaganda:

I. 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:

I. 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:

I. 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, y

d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:

I. 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.

3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

exclusiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para establecer los topes de campaña, únicamente para las elecciones federales.

Conforme con lo anterior, en el ámbito electoral local, corresponde a los organismos públicos locales aplicar las reglas previstas en las Constituciones y leyes electorales estatales relativas a los topes de gastos de precampaña y campaña; y corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el ámbito electoral federal, establecer el tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores.

II. Marco conceptual de la facultad de atracción

La facultad de atracción implica el ejercicio de **un medio de control excepcional** con el que cuenta determinada autoridad para asumir asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria. En virtud de ello, por regla general, se exigen ciertas cualidades para su ejercicio, como son, que el asunto revista interés, importancia o trascendencia, o bien, que ante lo novedoso del caso sea necesario **establecer un criterio interpretativo** a fin de armonizar la aplicación de la ley.

I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial, y

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal, y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

Al pronunciarse sobre el ejercicio de la facultad de atracción que la Constitución les otorga tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como a esta Sala Superior, ambas autoridades jurisdiccionales han considerado que el concepto “**importancia**” se relaciona con la naturaleza intrínseca del asunto, a través de la cual se permite advertir que éste reviste un interés superior reflejado en la gravedad o complejidad del tema; es decir, en la posible clarificación, afectación o alteración de los valores sociales, políticos, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano, o principios tutelados por las materias de la competencia de la autoridad que ejerce la facultad de atracción.

Mientras que el de “**trascendencia**” se vincula con el carácter eminente reflejado en lo **excepcional o novedoso** que supone la fijación de un criterio jurídico relevante para **casos futuros** o la **complejidad sistémica** de esos criterios.⁶

Por su parte, al pronunciarse sobre la facultad de atracción y la procedencia de su ejercicio, esta Sala Superior ha desprendido como **características** esenciales las siguientes:

⁶ Por ejemplo, al decidir sobre la facultad de atracción solicitada a esta Sala Superior para conocer de los asuntos competencia de las Salas Regionales, se ha establecido que la **importancia** se aprecia en la posible elucidación, afectación o alteración de los valores o principios tutelados por las materias de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relacionados con la administración o impartición de justicia en los asuntos de su competencia, mientras que la trascendencia tiene que ver con que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico relevante para casos futuros o la complejidad sistémica de esos criterios.

A su vez, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los conceptos “interés o importancia” se utilizan como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo y reserva el concepto trascendencia para el aspecto cuantitativo, para reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio estrictamente jurídico, derivado de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos en su interdependencia jurídica o procesal. (Jurisprudencia 27/2008 de rubro: FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO).

- a) Es una **medida excepcional**, porque además de constituir una salvedad al régimen constitucional y legal de distribución de competencias, **únicamente procede ejercerse en casos específicos y concretos**;
- b) Es **discrecional** y no obligatoria; resultando pertinente señalar que la característica de las facultades discrecionales, es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse de hacerlo en determinados casos, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley le señala.
- c) Su ejercicio debe ser **fundado y motivado**, por lo que se debe razonar la importancia y la trascendencia del caso;

Asimismo, ha establecido dos tipos de requisitos para que proceda el ejercicio de dicha facultad, a saber:

- a. **Cualitativos**. Consistentes en que el caso revista intrínsecamente importancia e interés superior, tanto jurídico como extrajurídico, y
- b. **Cuantitativos**. Relacionados con que el caso pueda resultar trascendente o novedoso a tal grado que del mismo pueda desprenderse la fijación de criterios jurídicos para casos futuros y complejos.

III. Facultad de atracción del Instituto Nacional Electoral

El artículo 41, Base V, Apartado C, segundo párrafo, inciso c), de la Constitución confiere al Consejo General la facultad de atraer a su conocimiento **cualquier asunto** de la **competencia**

de los órganos electorales locales, cuando la *trascendencia* así lo amerite o para ***sentar un criterio de interpretación***.⁷

En armonía con la Constitución, el artículo 32, párrafo 2, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone como atribución del Instituto, la de ***atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.***

Como se aprecia, el Consejo General es la autoridad electoral a la cual se le otorga la facultad de atracción respecto de las cuestiones competenciales que correspondan a los Organismos Públicos Locales. Esta facultad solo puede ser ejercida cuando sea aprobado su ejercicio por ocho consejeros o consejeras y cuando el asunto sea trascendente o resulte idóneo para establecer un **criterio de interpretación**.

Los artículos 120, 121, párrafo 4, y 124 de la Ley General Electoral y los numerales 40, 42, 47, 48 y 60 a 64, del Reglamento de Elecciones desarrollan los **requisitos** y el **procedimiento** que debe agotarse para el ejercicio de esta facultad.

⁷ Derivado del cambio en la organización de las autoridades administrativas electorales implementado en la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, al Instituto Nacional Electoral se le otorgaron facultades especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas. Una de ella es, precisamente, la facultad de atracción. El artículo 41 citado dice: *En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando **menos ocho votos** del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:*

[...]

c) ***Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.***

1. Requisitos⁸

Conforme al marco legal y reglamentario citado, la solicitud de atracción debe:

- a) Presentarse en cualquier momento, mediante escrito que contenga la fecha y firma; se señale el nombre y domicilio de los solicitantes y se acredite la calidad con la que se ostenta (salvo que la solicitud la formulen consejeros electorales integrantes del Consejo General).
- b) Contener una narración clara de los hechos que motivan la petición de atracción.
- c) En su caso, contener las pruebas que sustenten la petición.
- d) Formularse por al menos cuatro consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral o por la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local.

2. Trámite

a) Ordinario

Recibida la petición:

- a) La Secretaría Ejecutiva la registra y la hace pública;

⁸ Cabe resaltar, que tanto la legislación como el reglamento utilizan la cláusula de remisión para determinar los requisitos que debe cumplir la **petición para el ejercicio de la facultad de atracción** [remiten al cumplimiento de los requisitos que deben cumplirse para solicitar el ejercicio de la facultad de asunción (otra de las especiales)]. Por ello, algunos de los requisitos exigidos deben verse en una dimensión diferente respecto de la facultad de atracción, porque como su objeto es conocer de cualquier asunto de los organismos públicos locales que, por su trascendencia o importancia, requieran ser delimitados o interpretados por el Consejo General, generalmente no se requiere que esa circunstancia sea probada, sino más bien justificada por el solicitante y por la autoridad que ejerce la atracción. En tal virtud, el análisis de los requisitos y el procedimiento se hará tomando en consideración esa dimensión, cuando la normativa remita a dichos preceptos.

- b) Dentro de los cuatro días hábiles posteriores a la recepción, la Secretaría Ejecutiva determina sobre la procedencia o el rechazo de la petición.
- c) Será procedente cuando por la **relevancia del asunto** sea necesario **sentar un criterio de interpretación** y/o asegurar el adecuado desarrollo de la función electoral, o bien, en los demás casos que lo determine el Consejo General.
- d) Admitida la petición, en caso de ser necesario, la Secretaría Ejecutiva podrá allegarse de los elementos que estime necesarios para la elaboración del proyecto de resolución, para lo cual podrá abrir una investigación que no podrá durar más de diez días hábiles.
- e) Concluida la investigación, la Secretaría Ejecutiva cuenta con el plazo de cinco días hábiles posteriores para elaborar el proyecto de resolución, el cual deberá ser sometido a consideración del Consejo General en la siguiente sesión que celebre.

b) Extraordinario

Cuando por la trascendencia y urgencia del asunto se requiera de un **procedimiento más expedito**, de manera **excepcional**, el Consejo General podrá resolver sobre la solicitud, **sin agotar los plazos y procedimiento** establecidos en el Reglamento.

3. Resolución

La resolución debe contener, por lo menos:

- a) Las razones de hecho y de derecho que sustenten la determinación. Cuando la atracción se **funde** en el

establecimiento de un **criterio interpretativo**, el Instituto debe valorar el carácter excepcional y novedoso,⁹ así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general como para la función electoral local, por la fijación de un criterio para casos futuros o la complejidad sistemática

- b) Los alcances del ejercicio de la facultad de atracción, y
- c) Los términos en que el Instituto ejercerá la facultad.

Asimismo, en la normativa se establece que las resoluciones del Consejo General se emiten con apoyo en el trabajo de sus comisiones y del Consejo General del Organismo Público Local.

IV. Requisitos formales para ejercer la facultad de atracción en materia de tope de gastos.

En principio, esta Sala Superior considera **que no asiste razón al partido apelante**, en razón a que, como el propio acuerdo reclamado señala, no se cumplió con los requisitos formales de la solicitud, ni el procedimiento respectivo, previsto en el Reglamento de Elecciones en los artículos 47, 48, 60 y 64, relativos a las reglas para el trámite y resolución de los procedimientos especiales de asunción, atracción y delegación.

Lo anterior, porque el escrito de atracción carece de los requisitos formales que deben cubrir esas solicitudes, y por

⁹ El artículo 61 del Reglamento de Elecciones define lo **excepcional** como lo apartado de lo ordinario o de lo sucedido comúnmente y lo **novedoso** como lo no ocurrido con anterioridad, de manera que no exista un caso precedente que sirva de referente respecto al modo de proceder.

consiguiente, no se inició el procedimiento respectivo para realizar el análisis y en su oportunidad emitir resolución.

En efecto, resulta indispensable que la solicitud por escrito de atracción la presenten al menos cuatro Consejero Electorales del Instituto Nacional Electoral, o bien, la mayoría de los Consejeros Electorales del Organismo Público Local, por ser los únicos sujetos legitimados para ello, tanto para el inicio de un procedimiento ordinario, como para sustanciar un procedimiento extraordinario previsto en el artículo 64, del Reglamento de Elecciones; sin embargo, en el presente caso, la solicitud de atracción no fue promovida por parte legítima, dado que la referida petición fue presentada por el representante propietario del partido político Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Esta es una razón por la cual no es dable acoger la pretensión del partido político recurrente, porque además de que el asunto sea trascendente o resulte idóneo para establecer un **criterio de interpretación**, la solicitud de atracción debe cumplir los requisitos formales legalmente establecidos para su procedencia y el Consejo General, autoridad electoral a la cual se le otorga la facultad de atracción respecto de las cuestiones competenciales que correspondan a los Organismos Públicos Locales, pueda ejercerla, lo que en el presente caso no acontece.

V. La facultad de atracción en materia de tope de gastos.

No obstante lo anterior, como el acuerdo reclamado se sustenta en dos deferencias torales, esta Sala Superior considera necesario exponer que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentra impedido jurídicamente para ejercer la facultad de atracción en materia de tope de gastos de campaña, en los términos propuestos por MORENA.

En efecto, como se mencionó en párrafos anteriores, al ser los Organismos Públicos Electorales Locales los facultados para aplicar las reglas previstas en la normativa electoral de los estados respecto a los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales locales, el Consejo General estaría facultado para ejercer su facultad de atracción, cuando por la relevancia del asunto existiera la necesidad de **sentar un criterio de interpretación**.

Por supuesto, el ejercicio de la facultad debe estar ceñido a las reglas previstas tanto en la Constitución como en las leyes generales aplicables a la materia electoral. Esto es, se deben expresar de manera clara y precisa las razones de hecho y de derecho que motivan el ejercicio, así como justificar el carácter excepcional y novedoso del criterio interpretativo.

Sin embargo, no es admisible que a través del ejercicio de esta facultad, el Consejo General emita criterios generales que sustituyan las reglas previstas en las legislaciones de los Estados para fijar el tope de gastos de campaña y precampaña

para las elecciones locales, dado que la formulación de criterios interpretativos debe estar encaminada a armonizar los sistemas para la coexistencia de las normas, mas no a suplantar las reglas diseñadas en los distintos sistemas jurídicos establecidos por los órganos legislativos estatales, porque ello equivaldría a ejercer una especie de control de constitucionalidad indirecto para el cual no está facultado el Consejo General.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Federal, en materia electoral, el control de constitucionalidad se ejerce: en **abstracto** por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las acciones de inconstitucionalidad; y en **concreto** por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los medios de impugnación en la materia.

En esencia, la diferencia entre ambos modelos de control estriba en que en el *abstracto* se confronta directamente la ley con el bloque de constitucionalidad, formado por la Norma Fundamental y las normas de derechos humanos de fuente internacional ratificadas por el Estado mexicano, con base en los conceptos de invalidez que se formulen, en tanto que en el control *concreto* se requiere de un acto de aplicación de la ley tildada de inconstitucional, para el efecto de realizar el contraste anotado a partir de los agravios que se planteen, o que así se determine *ex officio* según lo dispuesto en el expediente Varios 912/2010, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, cuando el Consejo General ejerce la facultad de atracción no está en condiciones de confrontar directamente las reglas previstas en las distintas legislaciones electorales con el bloque de constitucionalidad y a partir de ello construir el modelo que estima óptimo para establecer topes de gastos de campaña y precampaña en los procesos electorales, dado que esa facultad solo se encuentra reservada para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando conoce de las acciones de inconstitucionalidad.

Tampoco está en condiciones de cambiar las reglas, cuando advierte que uno de los modelos implementados en las entidades federativas omite regular de manera expresa alguna medida establecida por otro legislador local o por el federal, porque, como se dijo, el ejercicio de la facultad de atracción sólo está diseñado para aquellos casos en los que, por la **relevancia del asunto**, sea necesario **sentar un criterio de interpretación**, esto es, para definir el sentido o determinar el alcance de una regla, tomando en consideración los precedentes jurisdiccionales.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior considera **que no asiste razón al partido apelante**, porque si el Consejo General ejerce la facultad de atracción como lo pretende el recurrente, excedería los parámetros establecidos para ello; dado que, en lugar de sentar criterios interpretativos tendentes a armonizar la coexistencia de las reglas establecidas en las legislaciones electorales locales, a partir de un análisis particularizado de

cada caso, realizaría lo que equivaldría a ejercer un control indirecto de las normas, al dejar sin efectos las reglas establecidas en las entidades federativas y sustituirlas con los criterios generales, vulnerando con ello la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en materia de topes de gastos en campañas electorales.

En efecto, a fin de cumplir con el mandato establecido en los artículos 41 y 116, de la Constitución Federal, con relación al principio de legalidad electoral, **en ejercicio de la libertad de configuración legal que se concede a los poderes legislativos estatales**, cada una de las leyes electorales estatales establece reglas tendentes a fijar los límites para las erogaciones en los procesos electorales locales.

Tal como lo hizo evidente el Consejo General en el acuerdo impugnado, todas las legislaturas de los Estados, son las que tienen competencia para determinar los criterios y las bases para que se fijen los topes de gastos de campaña en cada una de las elecciones, tomando en cuenta las obligaciones derivadas de la Constitución Federal; y los Organismos Públicos Locales Electorales de cada entidad federativa, se encargan únicamente de establecer los topes de gastos de campaña en el ámbito de su competencia con apego a los multicitados criterios y bases, es decir, no establecen motu proprio los topes, sino que se ciñen a lo previsto en la legislación aplicable y únicamente determinan el monto líquido, a partir de las reglas y operaciones señaladas en las reglas aplicables.

SUP-RAP-754/2017

Por ello, se insiste, aun cuando la facultad de atracción se ejerce con la finalidad de definir criterios interpretativos, en el presente asunto, lo que en realidad pretende el partido político recurrente, es que el Consejo General emita reglas generales de carácter vinculante, a través de las cuales fije criterios y bases tendentes a unificar los gastos de precampaña y campaña en los procesos electorales locales.

Lo anterior, sin ocuparse de hacer un análisis particularizado en cada entidad federativa, que condujo a los poderes legislativos de los Estados a adoptar las medidas tendentes a cumplir su obligación constitucional de fijar los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, como lo establece el inciso h), de la fracción IV, del artículo 116, de la Constitución Federal.

Justamente, si el Consejo General ejerciera su facultad de atracción para determinar los topes de precampaña y campaña de las elecciones de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos, se insiste vulneraría la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en materia de topes de gastos de campaña, porque no se ocuparía de realizar un ejercicio interpretativo a efecto de lograr la coexistencia de las normas; sino que equivaldría a ejercer el control indirecto de las reglas locales, fijando **nuevas reglas generales y vinculantes, que sustituirán a las reglas y al modelo previsto en las legislaciones de las entidades federativas.**

Sumado a lo anterior, como se mencionó en acápites precedentes, las características esenciales de la facultad de atracción y la procedencia de su ejercicio, es que es una medida excepcional que procede ejercer en casos específicos y concretos; en forma discrecional y no obligatoria; su ejercicio debe ser fundado y motivado, por lo que debe razonarse la importancia y trascendencia del caso.

Así, el ejercicio de la facultad de atracción por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral implica, en todos los casos, que podrá decidir respecto de la pertinencia de su ejercicio a partir de las circunstancias que se presenten, sin que ello suponga una autorización legislativa para la actuación arbitraria del órgano, toda vez que sus acciones están acotadas por los lineamientos que la propia ley contempla.

De ahí que, al tratarse de una facultad discrecional, no es dable exigir a la responsable su ejercicio, menos aún, cuando no se colman los requisitos legales para ello, según se puso de relieve en párrafos precedentes.

Por ende, es claro que la manera de proceder del Consejo General se ajustó a los parámetros establecidos para el ejercicio de la facultad de atracción, respetando la libertad de configuración legislativa de cada Estado, sin rebasar lo previsto en la ley.

Cabe destacar que el criterio sostenido en párrafos previos, no es contrario al sostenido por esta Sala Superior en la ejecutoria

SUP-RAP-754/2017

emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-605/2017 y acumulados, resuelto en sesión de once de octubre de dos mil diecisiete, como se explica a continuación.

En el señalado recurso de apelación, uno de los acuerdos controvertidos¹⁰ consistió en la resolución número **INE/CG386/2017**, de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, *“... por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como para establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018”*.

En contra de dicha resolución, los recurrentes sostenían, esencialmente, los siguientes agravios:

- La facultad de atracción ejercida por el Instituto Nacional Electoral resultó injustificada y excesiva toda vez que alteró las normas constitucionales y legales que regulan las diversas etapas del proceso electoral.
- La modificación del texto constitucional y legal en materia de los plazos, no se trata de cuestiones en las que se

¹⁰ En el diverso recurso de apelación SUP-RAP-619/2017, que también se acumuló al SUP-RAP-605/2017, fue interpuesto contra el acuerdo **INE/CG427/2017**, del mencionado Consejo General, por el cual se estableció el periodo de precampañas para el proceso electoral federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas.

acredite un carácter novedoso, sino que se pretende legislar respecto de supuestos sin encontrar correspondencia en la norma electoral vigente.

- La resolución impugnada se funda indebidamente en el artículo Décimo Quinto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que faculta al INE a ajustar los plazos establecidos en la propia Ley, para la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales, en virtud de que los artículos transitorios son de naturaleza temporal, accesoria y extraordinaria, por lo que no se pueden usar de manera continua e indiscriminada.
- La modificación de los plazos y fechas de todos los procedimientos electorales federal y locales genera un grado de incertidumbre importante en los operadores del derecho, puesto que a menos de diez días de que inicie el proceso federal se cambian cuestiones de vital relevancia para el desarrollo de los próximos procesos.

A juicio de esta Sala Superior, esos motivos de disenso resultaron **infundados**, en razón de que, la facultad de atracción ejercida por el Consejo General responsable a efecto de homogeneizar las fechas de conclusión de algunas fases de las contiendas electorales locales concurrentes al proceso federal 2017-2018, fue apegado al marco constitucional y legal.

SUP-RAP-754/2017

Se consideró que para hacer efectiva esa posibilidad de atracción mediante el acuerdo reclamado, en el caso, de las elecciones locales concurrentes de 2018, fue menester realizar una interpretación sistemática, funcional y de concordancia práctica, de los Artículos Noveno, Décimo Primero y Décimo Quinto transitorios de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 41 y 116, de la Norma Suprema, para establecer que el Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades para llevar a cabo ajustes a las fechas de los plazos electorales federales y locales tratándose de elecciones concurrentes.

Estableció que de acuerdo con el artículo 41 constitucional, corresponde a los Organismos Públicos Locales Electorales la preparación de la jornada electoral del proceso comicial local respectivo, por lo que, en principio, tales órganos locales cuentan con atribuciones para emitir los actos relacionados con la fase de preparación de la jornada electoral, incluido el ajuste de los plazos atinentes, siempre que se justifique alguna causa extraordinaria para ello.

Consecuentemente, con motivo de la reforma político electoral de dos mil catorce, el propio legislador federal determinó que los procesos electorales locales y federal iniciarían la primera semana de octubre de dos mil catorce y la jornada electoral se realizaría el primer domingo de junio de dos mil quince; y a tal fin, la norma autorizó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a que ajustara los plazos correspondientes.

Esa normatividad transitoria también dispuso que las elecciones federales y locales de dos mil dieciocho, se realizarán el primer domingo de julio de ese año, como excepción a la previsión constitucional de que deben efectuarse el primer domingo de junio del año que corresponda.

De esa forma, se razonó que si el Instituto Nacional Electoral cuenta con atribuciones para realizar ajustes a los plazos establecidos en la Ley General Electoral, con el propósito de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en ese ordenamiento e, incluso, se le facultó expresamente a ello en el proceso 2014-2015, con motivo de que éste iniciaría la primera semana de octubre y que la respectiva jornada electoral sería el primer domingo de junio siguiente, en el caso, se colmaba el elemento extraordinario que se exige a efecto de actualizar la facultad del INE para ajustar las fechas de los plazos de los procesos electorales.

Se especificó, que esa atribución, en modo alguno le confiere la posibilidad de reducir o ampliar los plazos señalados en la ley, porque únicamente se trata de una potestad instrumental que le autoriza a mover –ajustar- las fechas, respetando la duración de las etapas en las que tienen verificativo diversos actos electorales, sin menoscabar los derechos políticos-electorales de los actores políticos.

También se estableció que el Instituto Nacional Electoral puede ejercer su facultad de atracción para ajustar las fechas, al ser

SUP-RAP-754/2017

un caso extraordinario que requería armonización, a fin de que el desarrollo de las etapas que tienen verificativo en procesos comiciales concurrentes no se desfasen, evitando así, se generen situaciones que pueden dificultar las actividades electorales. Además de que la homogeneización perseguía otros fines trascendentes directamente vinculados con la certeza en materia electoral: la simplicidad del proceso comicial y la integridad del mismo, que justificaban los actos realizados por el Instituto Nacional Electoral en ejercicio de su facultad de atracción.

Se dijo que era un caso extraordinario, porque lo ordinario es que los plazos de las diferentes etapas del proceso electoral, se ajusten a la fecha señalada en la legislación para la celebración de la jornada electoral, esto es, el primer domingo de junio; empero, para los procesos electorales 2017-2018, las elecciones locales deben efectuarse el primer domingo de julio, lo que revelaba el supuesto extraordinario para ajustar los plazos, y que justificaba que el Consejo General del INE pudiera ejercer la facultad de atracción.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Constituyente Permanente fue el que determinó que la jornada electoral del proceso electoral de dos mil dieciocho debe ser la misma, por lo que se deducía su intención y la necesidad práctica de que las distintas fechas de los procesos deban ser coincidentes.

Respecto del ejercicio de la facultad de atracción del Instituto Nacional Electoral, en ese caso, esta Sala Superior determinó

que el marco constitucional, legal y reglamentario, reconoce al Instituto Nacional Electoral la atribución de atraer las cuestiones que correspondan conocer a los organismos públicos electorales locales en el desarrollo del proceso, siempre que la solicitud cumpla las exigencias determinadas por la propia normativa legal.

Así, la atracción de las tareas y atribuciones que constitucionalmente corresponde a los organismos electorales locales, implica el ejercicio de una potestad extraordinaria por parte de la autoridad electoral nacional, **que se acota al desarrollo de las actividades propias de organización de las elecciones y de la naturaleza operativa de las autoridades de las entidades federativas.**

Esa razón anterior, fue la que llevó a considerar a esta Sala Superior que **fue apegado a Derecho el actuar del Consejo General**, toda vez que, los organismos públicos electorales locales, son las autoridades que constitucionalmente se encargan de organizar y desarrollar diversas etapas de los procesos electorales de renovación de los poderes cada entidad federativa, conforme las directrices dispuestas en cada legislación local.

De esa manera, si el esquema dispuesto en el texto constitucional, reserva al conocimiento de las autoridades electorales locales atribuciones específicas, vinculadas, entre otras cuestiones, con la etapa de preparación de la jornada electoral de las contiendas estatales; válidamente el Instituto

SUP-RAP-754/2017

Nacional Electoral puede atraer el ejercicio de tales facultades, siempre que justifique su determinación conforme lo exige el marco normativo.

La Sala Superior concluyó que ese aspecto referente a la facultad de atracción, que conforme a las facultades y a la naturaleza que se le reconoció a la autoridad administrativa electoral nacional, en la reforma constitucional de dos mil catorce, a fin de cumplir los fines constitucionales y legales establecidos, razón por la que el Instituto Nacional Electoral puede hacer suyas, o atraer, todas las atribuciones que constitucionalmente tengan encomendadas los organismos públicos electorales locales, derivadas del agotamiento de sus funciones; dentro de las cuales se incluye la preparación de la jornada electoral, y como parte de ésta, la calendarización –y en su caso, los necesarios y justificados ajustes– de las diversas etapas del proceso electoral.

En otro orden de ideas, en la misma ejecutoria se estableció que la naturaleza del acto impugnado no era de índole sustancial, sino instrumental; esto, porque los ajustes efectuados a la conclusión de diversas fases que componen la etapa de preparación de la elección, no podrían considerarse como “modificaciones fundamentales” para así serle exigible la anticipación que prevé el numeral 105 de la Constitución Federal.

Ello, porque en ese caso no se trataban de modificaciones que tengan como propósito o consecuencia el otorgamiento,

alteración o eliminación de algún derecho u obligación; más bien, se trata de un cambio en la temporalidad de su ejecución, situación que, por sí misma, no se traduce en algún perjuicio para la ciudadanía, los partidos políticos o las autoridades locales.

De lo anterior se advierte, que en el **SUP-RAP-605/2017 y acumulados**, se estimó, en esencia respecto a la facultad de atracción del Instituto Nacional Electoral, lo siguiente:

- a. Que la solicitud por escrito de atracción fue presentada por los sujetos legitimados para ello (cuatro integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral) y la vía en que se dio trámite fue la extraordinaria.
- b. Que se trataba de un supuesto extraordinario, porque para los procesos electorales 2017-2018, las elecciones locales deben efectuarse el primer domingo de julio, lo que revelaba necesario ajustar los plazos, y justificaba que el Consejo General ejerciera la facultad de atracción.
- c. Que los Organismos Públicos Locales Electorales tienen facultades para ajustar los plazos de los procesos electorales locales, razón por la cual el Instituto Nacional Electoral puede ejercer válidamente la facultad de atracción para regular dicha cuestión.
- d. Que, si en algunos casos, los OPLES no tenían conferida expresamente la atribución de ajustar los plazos previstos en las leyes locales, el Instituto Nacional Electoral podía ejercer la facultad de atracción para ajustar esos plazos y homogeneizarlos con el proceso federal en caso de

elecciones concurrentes, en respeto al principio de certeza en materia electoral.

- e. Que la atracción de las tareas y atribuciones que constitucionalmente corresponde a los organismos electorales locales, implica el ejercicio de una potestad extraordinaria por parte de la autoridad electoral nacional, **que se acota al desarrollo de las actividades propias de organización de las elecciones y de la naturaleza operativa de las autoridades de las entidades federativas.**
- f. Que la naturaleza del acto impugnado no era de índole sustancial, sino instrumental; esto, porque los ajustes efectuados a la conclusión de diversas fases que componen la etapa de preparación de la elección, no podrían considerarse como “modificaciones fundamentales”.

En consecuencia, ante lo excepcional y acotado del tema en el mencionado precedente, en el cual se ejerció la facultad de atracción respecto de un aspecto instrumental, relativo a las fechas que se debían ajustar debido a la excepcionalidad de los procedimientos que se van a desarrollar en dos mil diecisiete y dieciocho, era necesario realizar los ajuste, máxime que esa facultad está contemplada en las legislaciones locales para los Organismos Públicos Locales Electorales.

En ese contexto, se concluye que no es aplicable al caso el citado precedente, dado que ni el Instituto Nacional Electoral ni los Organismo Públicos Locales Electorales, tienen la facultad

SUP-RAP-754/2017

de modificar los topes de gastos de precampaña y campaña, porque ha sido el legislador el que lo ha establecido, y únicamente corresponde a estos órganos electorales hacerlo líquido, aplicando las reglas y operaciones necesarias.

Por ende, se reitera, la pretensión del partido político recurrente de que el Instituto Nacional Electoral ejerza su facultad de atracción y determine los topes máximos de gastos de campaña y de precampaña para Gobernadores, Diputados Locales, Ayuntamientos, Alcaldías de la Ciudad de México y Juntas Municipales del Estado de Campeche, no es dable acogerla, porque tampoco se cumple con los supuestos que se señalaron en el **SUP-RAP-605/2017** y acumulados, para que el Consejo General ejerciera su facultad de atracción, porque:

- a. La solicitud por escrito para ejercer la facultad de atracción, no fue promovida por parte legítima para ello, dado que fue presentada por el representante propietario del partido político Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y por consiguiente no se inició el procedimiento respectivo.
- b. No se trata de un supuesto extraordinario, y no se acredita la necesidad y justificación para que el Consejo General ejerciera la facultad de atracción.
- c. Los Organismos Públicos Locales Electorales no tienen facultades para establecer el tope de gastos de campaña y precampaña, sino únicamente aplicar las reglas previstas en las Constituciones y leyes electorales estatales relativas a los topes de gastos de precampaña y

SUP-RAP-754/2017

campaña, razón por la cual el Instituto Nacional Electoral no puede ejercer válidamente la facultad de atracción para regular dicha cuestión.

- d. El artículo 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, instituye la facultad exclusiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para establecer los topes de campaña, únicamente para las elecciones federales.
- e. Establecer los topes de gastos de precampaña y campaña, además de que no es una atribución que constitucionalmente corresponde a los organismos electorales locales, no es una actividad propia que se acota a la organización y naturaleza operativa en las elecciones de las entidades federativas; por lo que no implica el ejercicio de una potestad extraordinaria por parte de la autoridad electoral nacional, como lo es la facultad de atracción.
- f. La naturaleza del acto impugnado (determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña) es de índole sustancial, y no instrumental; esto, porque unificar o regular los topes de gastos de precampaña y campaña, se pueden considerar como “modificaciones fundamentales” a la ley.

En ese contexto, la pretensión del partido político recurrente no es procedente, dado lo **infundado** de los motivos de disenso; por tanto, es de **confirmar** el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado se:

III. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que no se aprueba el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que resuelve ejercer la facultad de atracción, a fin de determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para Gobernadores, Diputados locales, Ayuntamientos, Alcaldías de la Ciudad de México y Juntas Municipales del Estado de Campeche*, identificado con la clave **INE/CG570/2017**.

Notifíquese como corresponda.

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

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-RAP-754/2017

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO