

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-786/2017 Y  
SUP-RAP-787/2017, ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL  
Y OTRO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIO:** ALEJANDRO OLVERA  
ACEVEDO

**COLABORÓ:** ROXANA MARTÍNEZ  
AQUINO

Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** el Acuerdo INE/CG615/2017<sup>1</sup>, por el que se emitieron los lineamientos para dar cumplimiento a las especificaciones del identificador único que deben contener los anuncios espectaculares, de conformidad con el artículo 207, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE)".

### **I. ANTECEDENTES:**

**I. Reglamento de Fiscalización INE/CG409/2017.** El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó

---

<sup>1</sup> El Acuerdo impugnado fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el dieciocho de diciembre de 2017, por votación unánime de los Consejeros Electorales.

## **SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO**

el acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante el diverso 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 (en adelante Reglamento de Fiscalización).

**II. Sentencia recaída a los medios de impugnación interpuestos en contra del Reglamento de Fiscalización.** El veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, esta Sala Superior resolvió el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS; determinando modificar el Reglamento de Fiscalización.

**III. Acuerdo impugnado INE/CG615/2017.** El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG615/2017, por el que se emitieron los lineamientos para dar cumplimiento a las especificaciones del identificador único que deben contener los anuncios espectaculares, de conformidad con el artículo 207, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización (en adelante “Acuerdo o lineamientos impugnados”).

**IV. Recursos de apelación.** En contra del Acuerdo referido, el veintidós de diciembre, el PRI y el PRD, respectivamente, interpusieron recurso de apelación.

**V. Turno.** Por acuerdos de veintiséis y veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-RAP-786/2017** y **SUP-RAP-787/2017**, respectivamente, y turnarlos a la Ponencia a su cargo, para sustanciarlos y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

**VI. Radicación.** El tres de enero de dos mil dieciocho, la Magistrada radicó los recursos de apelación citados, a la Ponencia a su cargo.

**VII. Admisión y cierre.** En su oportunidad, se acordó la admisión y cerrar la instrucción de los presente medios de impugnación.

### II. CONSIDERACIONES:

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver estos medios de impugnación, porque se trata de recursos de apelación interpuestos por partidos políticos nacionales, a fin de impugnar un Acuerdo del Consejo General relacionado con las especificaciones del identificador único que deben contener los anuncios espectaculares, de conformidad con el artículo 207, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior con fundamento en:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (en adelante la Constitución): artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** (en adelante Ley Orgánica): artículos 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c).

**Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** (en adelante Ley de Medios): artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 42 y 44, párrafo 1, inciso a).

**SEGUNDA. Acumulación.** Del análisis de los escritos de demanda, la Sala Superior advierte que los promoventes controvierten el Acuerdo **INE/CG615/2017** aprobado por el Consejo General del INE.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Esto es, las partes impugnan el mismo acto y señalan a la misma autoridad responsable.

En este contexto, existe conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, expedita y completa, los expedientes identificados, 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 de este órgano jurisdiccional, es conforme a Derecho acumular el recurso de apelación **SUP-RAP-787/2017** al diverso recurso de apelación **SUP-RAP-786/2017**, por ser éste el primero que fue recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Superior y, en consecuencia, registrado en primer lugar en el Libro de Gobierno.

Por lo anterior, la Secretaría General debe glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria, al expediente del recurso de apelación acumulado.

**TERCERA. Procedencia.** Los medios de impugnación cumplen los requisitos de procedibilidad, previstos en los artículos: 7, párrafo 1, 8; 9, apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y, 45, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** Está cumplido, porque las demandas de los recursos se presentaron por escrito, en los que se hace constar la denominación de los partidos políticos apelantes, así como el nombre y la firma autógrafa de quienes promueven en su nombre y representación, respectivamente, y los demás requisitos legales exigidos.

**b) Oportunidad.** Los medios de impugnación se promovieron oportunamente, porque tanto el PRI como el PRD presentaron las

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

demandas el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, siendo que el Acuerdo impugnado fue aprobado por el Consejo General del INE el dieciocho de diciembre de ese mismo año, derivado de lo cual es evidente su promoción oportuna.

**c) Legitimación y personería.** Dicho requisito está satisfecho, pues los recursos de apelación fueron interpuestos, por una parte, por el PRI, por conducto de Alejandro Muñoz García, Representante suplente ante el Consejo General y por el PRD, por conducto de Camerino Eleazar Márquez Madrid, Representante propietario ante la referida autoridad; personería que les fue reconocida por la autoridad responsable en el Informe Circunstanciado, respectivo, conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

**d) Interés jurídico.** Está colmado este requisito, toda vez que el PRI y el PRD tienen derecho para impugnar lo determinado por la autoridad responsable, debido a que cuentan con interés legítimo para hacerlo, ya que defienden derechos difusos, pues la naturaleza del acto controvertido se encuentra directamente relacionada con el proceso electoral federal 2017-2018 y alude una posible afectación a los principios que lo rigen.

Resulta aplicable la jurisprudencia 10/2005 de esta Sala Superior, publicada bajo el rubro: "**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**".

De acuerdo a lo expuesto, es dable estimar que, en la especie, se actualiza dicho interés, toda vez que los motivos del disenso están encaminados a que la calificación de las conductas infractoras en materia de fiscalización, no se encuentran ajustados a la normatividad.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

**e) Definitividad.** Se cumple con este presupuesto, toda vez que el PRI y el PRD controvierten un Acuerdo emitido por el Consejo General, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

**CUARTA. Cuestión previa.** De conformidad con el principio de economía procesal, la Sala Superior estima innecesario transcribir los lineamientos impugnados y las alegaciones formuladas por los actores.

Sin embargo, con la finalidad de atender el contexto para resolver el presente medio de impugnación, es necesario identificar las determinaciones de la autoridad responsable respecto de la obligación de incluir el identificador único en los anuncios espectaculares que se coloquen durante las precampañas y campañas, los pronunciamientos que al respecto ha realizado este órgano jurisdiccional, así como los agravios que hacen valer los actores.

### **A. Determinaciones emitidas por esta Sala Superior respecto de la obligación de incluir un identificador único en espectaculares**

Mediante sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados, este órgano jurisdiccional resolvió los medios de impugnación presentados en contra del Reglamento de Fiscalización<sup>2</sup>, por una parte en el sentido de modificar algunos artículos y, por otra, para dejar sin efectos modificaciones realizadas en el referido reglamento<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Aprobado el ocho de septiembre de dos mil diecisiete en Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE, mediante el Acuerdo INE/CG409/2017 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.

<sup>3</sup> Únicamente se modificó el artículo 143 Quater, numerales 1 y 2; se dejó sin efecto las modificaciones realizadas en el artículo 35, para que se mantenga el párrafo 2 así como el término congruente en el párrafo 4 y se dejó sin efectos la modificación realizada al artículo 41, párrafo 1, 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". A partir de ello, en los resolutivos sexto y séptimo de la ejecutoria, se ordenó al Consejo General

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Respecto de las consecuencias jurídicas que resultan para los partidos que incumplan las obligaciones relacionadas con el identificador único de los anuncios espectaculares, esta Sala Superior confirmó lo establecido en el Reglamento de Fiscalización<sup>4</sup>.

En dicha sentencia se realizó el análisis, particularmente de la disposición del Reglamento de Fiscalización 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 carteleros 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.

Al resolver el medio de impugnación referido, esta Sala Superior calificó infundados los agravios que al respecto se formularon<sup>5</sup>, determinando 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...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... considera que es incorrecta la interpretación que pretenden los apelantes se dé al

---

del INE emitir las modificaciones respectivas y publicar en el Diario Oficial de la Federación el texto íntegro del Reglamento de Fiscalización vigente a partir de lo determinado en dicha ejecutoria.

<sup>4</sup> Aprobado el ocho de septiembre de dos mil diecisiete en Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE, mediante el Acuerdo INE/CG409/2017 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.

<sup>5</sup> Visibles a fojas 89 a 92 de la sentencia, derivado de los agravios formulados por PRD y MC en contra de lo establecido en el Reglamento de Fiscalización en el artículo 207, numeral 9.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

*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...*<sup>6</sup>

De lo anterior es posible concluir que, respecto de la obligación de incluir un identificador único en los anuncios espectaculares, ha quedado firme lo siguiente:

- Es una obligación directamente exigible a los partidos políticos, pues se trata de requisitos que deben cumplir al contratar publicidad.
- La Comisión de Fiscalización emitirá lineamientos que precisen las características del identificador único.
- La omisión de incluir el identificador único, se considerará una falta.
- La falta actualizada será responsabilidad del partido político.

Por otra parte, quedó firme lo determinado en el Reglamento de Fiscalización relativo a la emisión de lineamientos que establezcan las características del identificador único que debe incorporarse a los anuncios espectaculares.

### **B. Acto impugnado**

En cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del INE aprobó el **“ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS ESPECIFICACIONES DEL IDENTIFICADOR ÚNICO QUE DEBEN CONTENER LOS ANUNCIOS ESPECTACULARES, DE**

---

<sup>6</sup> Los agravios formulados por los partidos políticos consistieron medularmente en que *“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...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...”*

**CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 207, NUMERAL 1, INCISO D) DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN’.**

El PRI y el PRD presentaron demandas de recurso de apelación para impugnar, únicamente, el contenido del “lineamiento V”, el cual se precisa para mayor referencia:

**“V. INCUMPLIMIENTO A LOS PRESENTES LINEAMIENTOS**

*Se considerarán una infracción los supuestos que se citan a continuación y calificarán como falta sustantiva haciéndose acreedores los sujetos obligados y en su caso los proveedores, a la sanción que establezca el Consejo General del Instituto.*

- Los espectaculares exhibidos en Proceso Electoral que no cuenten con el identificador único para espectaculares, ID-INE.*
- Que un mismo número de identificación único ID-INE se refleje en dos o más espectaculares con ubicaciones geográficas diferentes.*
- El incumplimiento a las especificaciones señaladas en los presentes Lineamientos”*

En consecuencia, este órgano jurisdiccional se ocupará en la presente ejecutoria, únicamente del estudio del referido lineamiento V, a efecto de determinar si la autoridad responsable actuó con apego a derecho.

**C. Agravios**

Los agravios formulados por los partidos recurrentes únicamente controvierten el contenido de la fracción V de los lineamientos, denominado “*Incumplimiento a los presentes lineamientos*”, los cuales pueden esquematizarse en las temáticas siguientes:

- a.** La calificación de las faltas vulnera el principio de reserva de Ley, por lo que al exceder el ejercicio de la facultad reglamentaria debe inaplicarse (PRI)
- b.** Indebida calificación del incumplimiento como falta sustantiva (PRI)

## **SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO**

**c.** Falta de motivación respecto de la calificación de la conducta como sustantiva (PRI)

**d.** El contenido de los lineamientos impugnados es de aplicación exclusiva a los proveedores (PRI y PRD)

### **QUINTA. Estudio de fondo**

Para estar en condiciones de dar respuesta a los planteamientos de los recurrentes, se considera necesario realizar un estudio de las normas y principios que rigen la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la potestad sancionadora del INE, como premisa fundamental para establecer en qué términos se llevó a cabo la calificación de la conducta consistente en omitir incluir el identificador único en los anuncios espectaculares, así como imprimir el mismo identificador en más de un espectacular, como “falta sustantiva”.

A partir de lo anterior, se determinará si la responsable se apegó o no a la normatividad y a su interpretación jurídica.

### **A. Marco jurídico**

#### **a. Facultades del INE en materia de fiscalización**

La constitución establece 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<sup>7</sup>.

Aunado a la atribución de fiscalizar los recursos de los sujetos obligados, la Constitución le confirió al INE las facultades necesarias

---

<sup>7</sup> Derivado de la reforma político-electoral de dos mil catorce, se modificó, entre otras disposiciones, las contenidas en los artículos 41, Base V, apartados b y c, así como 116, fracción IV, incisos j) y k), de la Constitución. Particularmente, se reguló el modelo de competencias nacionales, derivado de lo cual el INE está facultado para asumir atribuciones respecto de las finalidades constitucionales asignadas tanto en el ámbito federal como en el local, con lo cual, su actuar no se ve limitado por la cláusula federal de los distintos centros de producción normativa. Lo referente a la fiscalización de los recursos, se regula en el segundo párrafo del Apartado B de la fracción V del artículo 41 constitucional.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

para implementar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, a efecto de realizar dicha función a partir de una aplicación efectiva de las normas.

Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>8</sup> establece las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos se realice de forma expedita y oportuna<sup>9</sup>.

Particularmente se regula entre las atribuciones del Consejo General del INE, la de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la Ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la Ley<sup>10</sup>.

Por otra parte, el Consejo General del INE está legalmente facultado para emitir normas reglamentarias que regulen aspectos no incluidos en la reserva legal prevista expresamente en la Constitución, lo que implica que puede válidamente precisar o detallar sus hipótesis o supuestos normativos, para alcanzar los fines y ejercer las atribuciones encomendadas, entre las cuales se encuentra la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

La facultad reglamentaria del Consejo General del INE se establece expresamente en el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LGIPE en el tenor de: ***“Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones [establecidas en el mismo artículo] y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable”.***

---

<sup>8</sup> En adelante LGIPE.

<sup>9</sup> De conformidad con lo establecido en el Artículo Segundo Transitorio fracción I, inciso g), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución.

<sup>10</sup> En términos de lo dispuesto en los incisos j), aa), ii) y jj) del artículo 44 de la LGIPE.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Adicionalmente, el artículo 44, párrafo 1, inciso *gg*), establece la atribución de aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en la Constitución<sup>11</sup>.

Precisado lo anterior, es de destacarse que la eficacia de las normas depende de una adecuada técnica en su elaboración, la posibilidad de parte de la autoridad para verificar su cumplimiento, y la imposición de mecanismos inhibitorios o disuasivos de conductas infractoras que puedan obstaculizar o imposibilitar el cumplimiento de sus fines.

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

En materia de fiscalización, los bienes jurídicos que se tutelan son, entre otros, la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad en las contiendas y el exacto cumplimiento de normas relacionadas con el reconocimiento total y oportuno de los gastos.

Derivado de ello, en materia de fiscalización deben regularse las prácticas infractoras que trascienden en un ocultamiento de los ingresos y gastos.

### **b. Determinación de sanciones por infracciones en materia de fiscalización**

Este órgano jurisdiccional ha considerado en diversas ejecutorias que el ejercicio de la potestad sancionadora del INE, que derive de

---

<sup>11</sup> En el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, relativas a la fiscalización, función encomendada a la autoridad electoral nacional, en relación con lo dispuesto en el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la LGIPE.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar la sanción respectiva<sup>12</sup>.

El Consejo General del INE goza de discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, para lo cual, las sanciones a imponer, en caso de que los sujetos obligados incumplan con las disposiciones normativas en la materia, se encuentran reguladas en el artículo 456 de la LGIPE.

No obstante, el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, por lo cual, ante una infracción específica resulta indispensable que la autoridad motive de forma apropiada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Esto es, la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción<sup>13</sup>.

Los preceptos referidos de la LGIPE, establecen un catálogo de

---

<sup>12</sup> De conformidad con lo dispuesto en el inciso aa), del artículo 44 de la LGIPE.

<sup>13</sup> En la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, esta Sala Superior ha establecido el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

sanciones que se podrán aplicar a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, candidatos independientes y demás sujetos obligados que cometan alguna de las infracciones previstas en la legislación electoral, las cuales pueden variar en función de las circunstancias de cada caso.

Por otra parte, las referidas disposiciones regulan la forma en la que se deberá individualizar la sanción, tomando en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

### **c. Límites a las facultades reglamentarias y principio de reserva de Ley**

El INE es un organismo público autónomo<sup>14</sup>, lo cual adquiere relevancia en el caso pues, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las características esenciales de los organismos públicos autónomos son a) se prevén en la Constitución; b) mantienen relaciones de coordinación con los órganos del Estado; c) cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) realizan funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

A partir de lo señalado, es dable sostener que el INE cuenta con **autonomía normativa<sup>15</sup> en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos**, pues tiene la atribución de emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, lineamientos y

---

<sup>14</sup> De conformidad con el artículo 29 de la LGIPE, el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. El INE contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

<sup>15</sup> La autonomía del INE resulta de lo establecido en la Constitución, consistente en que puede ejercer su competencia sin intervención o injerencia de ninguna autoridad, siempre que esta se lleve dentro de los límites que marca la Constitución y la ley; elemento *sine qua non* que la independencia del órgano frente a los poderes públicos primarios.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones<sup>16</sup>.

La Constitución y las Leyes Generales otorgaron al INE la atribución de regular la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, así como sus derechos y prerrogativas; para ello, el legislador ordinario partió de la premisa de la colaboración reglamentaria, con la finalidad de que ese organismo público autónomo, desarrollara ciertos contenidos normativos dentro de los límites de sus facultades y en consecución de las finalidades legítimas o valores que debe siempre perseguir, como lo son la certeza y la equidad en la contienda.

La facultad reglamentaria del INE no es absoluta y debe ejercerse dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la Leyes secundarias y se encuentra limitada por dos principios **a)** el principio de reserva de ley y el de **b)** subordinación jerárquica.

El principio de reserva de ley impone que cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras fuentes, en especial el reglamento.

El principio de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de

---

<sup>16</sup> Como se advierte del artículo 44 de la LGIPE, particularmente en los incisos ii) y jj).

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Bajo las consideraciones normativas expuestas, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse exclusivamente en el marco de las atribuciones conferidas al órgano, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley que de ella derivan, siendo precisamente en el marco de sus atribuciones donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla<sup>17</sup>.

En consecuencia, resultará conforme a la norma que mediante los reglamentos o acuerdos emitidos por el Consejo General del INE se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos se realicen con apego a lo dispuesto en todo el sistema normativo, esto es, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución y, tratándose de derechos humanos, por los Convenios que en esa materia haya celebrado válidamente el Estado Mexicano.

A partir de lo expuesto se tiene que el Consejo General del INE cuenta con facultades expresas para emitir los reglamentos y acuerdos que hagan efectivas sus atribuciones, a partir de lo cual, es dable ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que tengan como finalidad cumplir con los fines constitucionales y legales conferidos<sup>18</sup>.

Dicho en otras palabras, adicionalmente a las facultades expresas

---

<sup>17</sup> De conformidad con lo sostenido en la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 30/2007, con rubro "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**", publicada en la página mil quinientos quince (1515) del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 16/2010 de esta Sala Superior bajo el rubro "**FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES**".

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

que la Constitución y las Leyes Generales le han otorgado, el INE de forma implícita cuenta con las atribuciones que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de sus deberes, así como para asegurar la protección de los derechos de los gobernados y de los principios que rigen la materia.

### **d. Motivación de los actos de autoridad**

La motivación que en el régimen democrático mexicano se le exige al legislador puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria<sup>19</sup>.

La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

En estos supuestos se estima que el legislador debe llevar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma, y los fines que pretende alcanzar.

Por otra parte, la motivación ordinaria se actualiza cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia 120/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**"; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 1255; registro IUS 165745.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo<sup>20</sup>.

La referida jurisprudencia señala que, en determinados campos - como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias<sup>21</sup>.

Finalmente, **este órgano jurisdiccional ha sostenido que la emisión de los actos del INE se encuentran debidamente fundados cuando la facultad reglamentaria del Consejo General del INE esté prevista en la Ley**<sup>22</sup>.

### **e. Obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización**

Los partidos políticos deberán presentar sus informes de gastos ordinarios y de precampaña y campaña, incluyendo la totalidad de ingresos y gastos realizados<sup>23</sup>.

El sistema de fiscalización de los partidos políticos, exige que estos reporten cada uno de los gastos en sus respectivos informes, obligación que permite el orden, la transparencia y la adecuada rendición de cuentas, sin que exista justificación para omitir cumplir con esta responsabilidad por parte del partido político, pues el manejo de recursos públicos para el cumplimiento de sus fines se

---

<sup>20</sup> Criterio sostenido en el SUP-RAP-20/2017.

<sup>21</sup> Criterio aplicado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-20/2017.

<sup>22</sup> Jurisprudencia 1/2000, que se consulta en las páginas 367 y 368 de la Compilación 19972013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, con el título "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA**"

<sup>23</sup> En términos de los artículos 78 y 80 de la LGPP; 22 y 237, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

constituye en un deber de óptimo control, tanto del origen como del destino de dichos recursos, en aras de la adecuada funcionalidad del sistema de fiscalización en materia electoral.

La oportunidad que rige el sistema financiero de los partidos constituye uno de los pilares del registro de operaciones, pues ello se privilegia el registro de información de los ingresos y egresos, en forma oportuna y expedita, como lo dispone la Constitución.

Con la finalidad de cumplir con las obligaciones en materia de fiscalización, en la forma y plazos establecidos en la ley, los partidos deben contar entre sus órganos internos, con 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; pues cada partido político será responsable de su contabilidad<sup>24</sup>.

Esto es, los partidos deben contar con los órganos internos necesarios para enfrentar la tarea de fiscalización<sup>25</sup>, e implementar las medidas adecuadas que les permitan contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y con una estructura encargada de su contabilidad, con la finalidad de realizar de manera eficiente y profesional las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones que desde los planos constitucional y legal les han sido impuestas, específicamente, durante las etapas de precampaña y campañas electorales<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Al tenor de lo previsto en el artículo 43, párrafo 1, inciso c), en relación con el artículo 59, párrafo 1, de la LGIPE.

<sup>25</sup> Derivado del nuevo modelo de fiscalización expedito, el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el cual se expidió la LGIPE, estableció que los partidos políticos que a la entrada en vigor de la referida ley no cuenten con alguno de los órganos internos que se prevén, debían modificar su estructura orgánica y nombrar a las personas encargadas de las mismas, a efecto de cumplir con las disposiciones correspondientes, a más tardar el treinta de septiembre de dos mil catorce.

<sup>26</sup> Similar criterio fue aprobado en el SUP-RAP-207/2014

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Por otra parte, es obligación de los partidos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos<sup>27</sup>.

### **B. Análisis del caso concreto**

#### **a. La calificación de las faltas vulnera el principio de reserva de Ley, por lo que al exceder el ejercicio de la facultad reglamentaria debe inaplicarse (PRI)**

##### **Agravio**

El PRI señala que el lineamiento impugnado, que constituye el fundamento utilizado por la responsable para determinar la calificación de la conducta consistente en la omisión de incluir del identificador único en los anuncios espectaculares, resulta inconstitucional, razón por la cual debe inaplicarse.

Argumenta que el contenido de la fracción V de los lineamientos impugnados, constituye una vulneración directa a la Constitución y a las Leyes Generales de la materia, en específico en cuanto al principio de reserva de ley.

Sostiene que de conformidad con el Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, son la LGIPE y la Ley General de Partidos Políticos<sup>28</sup>, las que deben establecer las sanciones que se impondrán en caso de que los sujetos incumplan sus obligaciones.

---

<sup>27</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso a) de la LGPP.

<sup>28</sup> En adelante LGPP.

## **SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO**

En consecuencia, al calificar las conductas en el Acuerdo impugnado, la responsable actuó fuera de sus atribuciones al exceder sus facultades reglamentarias, pues de conformidad con el principio de jerarquía normativa, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una Ley.

### **Consideraciones de la Sala Superior**

El partido político actor pretende que el contenido de la fracción V de los lineamientos impugnados sea inaplicado, dado que estima, que rompe con el orden constitucional, específicamente con el principio de reserva de ley.

La pretensión del PRI se formula a partir del contenido de dicho lineamiento, el cual ha quedado precisado en el apartado previo y que, a efecto de evitar repeticiones innecesarias, se tiene por reproducido en el presente.

Contrariamente a lo expuesto por el recurrente, para esta Sala Superior el lineamiento cuestionado guarda armonía con el principio de reserva de ley y el sistema de fiscalización, en términos de la Constitución federal y las leyes que lo rigen, por lo que no es procedente su inaplicación.

En efecto, del análisis sistémico de las facultades conferidas al INE en materia de fiscalización, de la potestad sancionadora y de los lineamientos recurridos, se concluye que no procede la pretensión del recurrente.

Conforme con el marco normativo citado en el apartado correspondiente, el Consejo General del INE es el órgano con facultades constitucionales y legales para ejercer la función fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, en donde debe considerarse que es un órgano autónomo, esto es, opera por su

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

propia cuenta y asume sus propias determinaciones, las cuales deben estar apegadas a la Constitución y a las Leyes Generales, sin estar subordinadas a la actuación de algún otro órgano del Estado.

En materia sancionadora, la función del INE consiste en vigilar la conducta de los sujetos en materia electoral y, cuando conozca de actos u omisiones que se traduzcan en violación de prohibiciones o en incumplimiento de obligaciones en materia electoral, está constreñido a implementar el procedimiento previsto en la ley, el cual, eventualmente, puede concluir con la imposición de sanciones.

Por otra parte si bien, como se ha expuesto previamente, el principio de reserva de ley limita la potestad reglamentaria al exigir que determinadas materias se regulen por normas con rango de ley en sentido formal, dicho principio no vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate<sup>29</sup>.

En la materia en estudio, no existe en la Constitución ni en las Leyes Generales la determinación univoca de la calificación que merecen las conductas infractoras, pero se otorgó al INE la atribución de imponer las sanciones que resulten procedentes en cada caso, por lo que resulta evidente que se le ha conferido a dicha autoridad la facultad discrecional de pronunciarse respecto de los elementos que el artículo 458, numeral 5 de la LGIPE<sup>30</sup> establece necesarios para

---

<sup>29</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-RAP-232/2017.

<sup>30</sup> Artículo 458

(...)

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;

d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;

imponer la sanción.

Esto es, el Consejo General del INE goza de discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, para lo cual, las sanciones a imponer, en caso de que los sujetos obligados incumplan con las disposiciones normativas en la materia, se encuentra regulada en el artículo 456 de la LGIPE<sup>31</sup>.

---

e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

<sup>31</sup> Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

**a) Respeto de los partidos políticos:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

**b) Respeto de las agrupaciones políticas:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses.

**c) Respeto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

**d) Respeto de los Candidatos Independientes:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

**e) Respeto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:**

I. Con amonestación pública;

II. Respeto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo;

III. Respeto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

En consecuencia, no existe impedimento para que el INE pueda válidamente emitir normas reglamentarias y lineamientos para garantizar los principios constitucionales de equidad e imparcialidad, cuando, como en el caso concreto, el Consejo General advirtió la necesidad de precisar, en el lineamiento V impugnado, que la omisión de incluir el identificador único será sancionado como una falta de carácter sustancial o de fondo.

Si bien no existe una disposición expresa en la normativa que regule la facultad explícita del INE para establecer un lineamiento que sirva de base en la individualización de la sanción derivada de la omisión de incorporar el identificador único en los anuncios espectaculares, sí se desprende su facultad originaria de imponer las sanciones que resulten procedentes ante las infracciones que se cometan.

En consecuencia, a partir de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo expuesto previamente, se desprende que, con la finalidad de dotar de funcionalidad la aplicación al sistema y darle plena vigencia a lo ordenado en la Constitución, el

---

dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo, y

IV. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o moral, con amonestación pública y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de que promuevan una denuncia frívola. Para la individualización de las sanciones a que se refiere esta fracción, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

**f) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:**

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales o locales, según sea el caso, y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales;

**g) Respecto de los concesionarios de radio y televisión:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;

III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto, los mensajes a que se refiere este Capítulo, además de la multa que, en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza;

IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 452, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, previo acuerdo del Consejo General, de

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Consejo General del INE tiene la facultad implícita de llevar a cabo esa regulación conforme a parámetros de congruencia y proporcionalidad<sup>32</sup>.

Una interpretación contraria tornaría ineficaces las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el INE, así como los procedimientos de fiscalización y la rendición de cuentas, cuya finalidad es disuadir conductas que infrinjan la normatividad electoral aplicable.

A partir de lo señalado, resulta claro que, si en ejercicio de las facultades en materia de fiscalización y de su potestad sancionadora el INE determina, mediante la emisión de reglamentos, lineamientos y acuerdos, el criterio como falta sustantiva que aplicará ante el incumplimiento de una obligación, a partir de considerar la trascendencia de la norma y el bien jurídico vulnerado, se encuentra actuando con apego a lo establecido en la Constitución y en las Leyes Generales.

Lo anterior al considerar que, si la norma tiene como propósito la aplicabilidad efectiva para prevenir, vigilar e inhibir conductas

---

la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de concesionarios de uso público y privado, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios;

V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo General;

**h) Respetto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:**

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y
- III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional, y

**i) Respetto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos:**

- I. Con amonestación pública, y
- II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

<sup>32</sup> Esto en términos de lo que establece el inciso j), del párrafo 1, del artículo 44, de la LGIPE. Similar criterio fue sostenido por este órgano jurisdiccional en el SUP-RAP-331/2016 Y ACUMULADO al pronunciarse sobre la facultad del INE para emitir lineamientos que sirvan de base en la individualización de la sanción, derivada del registro extemporáneo de operaciones.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

perniciosas que obstaculicen o impidan la fiscalización, resulta correcto que al emitir sus determinaciones el INE prevea situaciones disuasorias o de inhibición de conductas infractoras.

Respecto de la manifestación del recurrente en el sentido que las sanciones o la calificación de la infracción únicamente puede encontrar sustento en la Ley, este órgano jurisdiccional advierte que parte de una incorrecta interpretación.

Como ha quedado previamente precisado, **la facultad de imponer las sanciones, así como el tipo de sanciones que pueden imponerse a cada uno de los sujetos obligados en materia de fiscalización, efectivamente está regulado en la LGIPE, en el artículo 456.**

Sin embargo, es con sustento en la atribución conferida al INE<sup>33</sup> para imponer las sanciones, que dicha autoridad, en ejercicio de su facultad reglamentaria, procedió a precisar que, ante la omisión de incluir un identificador único en los anuncios espectaculares, la falta actualizada será de carácter sustancial o de fondo.

Como puede advertirse, el actuar del INE sí se realizó con sustento en lo establecido en la Constitución y la Ley, sin vulnerar el principio de reserva de ley.

Máxime que, **el contenido del lineamiento no se contrapone a los tipos de sanción regulados en la Ley, pues en los referidos lineamientos el INE únicamente precisó la calificación que merece la falta sin que de suyo dicha determinación infrinja el catálogo de sanciones establecido.**

Como puede advertirse en el caso, existe sustento constitucional y legal para que la autoridad responsable, en ejercicio de su facultad

---

<sup>33</sup> En el artículo 458, numeral 5 de la LGIPE.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

reglamentaria, desarrolle a través de los actos que emita, a saber, reglamentos, acuerdos o lineamientos, los aspectos relativos a sus funciones preventivas, de vigilancia, de inhibición de conductas perniciosas, de control operativo y de investigación en materia de fiscalización de los recursos, derivado de lo cual, no resulta atendible la pretensión del PRI respecto la calificación de la conducta respectiva como “sustantiva”, contenida en el lineamiento V impugnado.

Ahora bien, una vez analizado lo anterior, es importante tener presente que la calificación de la falta, como de forma o de fondo o sustancial, es solo uno de los elementos que el juzgador debe considerar al momento de individualizar la sanción a imponer, y consiste en determinar la calificativa que merece el incumplimiento a determinada norma, atendiendo a la trascendencia del bien jurídico tutelado, la naturaleza de la conducta susceptible de actualizar la hipótesis normativa, esto es, mediante una acción (tratándose de conducta prohibidas) o una omisión (en el caso de obligaciones de hacer), así como los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

A partir de ello, es dable sostener que dicha calificativa puede darse *a priori* a la actualización de la vulneración, pues el juzgador ya conoce la norma y el bien jurídico infringido.

Bajo ese contexto, particularmente la precisión incorporada en el lineamiento V, relativo a la calificación de la conducta infractora, proporciona certeza a los partidos políticos, al brindarles reglas claras ante la infracción que se actualice por el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento de Fiscalización.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Por otra parte, la individualización de las sanciones se realiza una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, pues la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

Si bien el INE goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, ha sido criterio de esta Sala Superior que la imposición de las sanciones está condicionada a la ponderación de condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a efecto de que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

Así, a partir del análisis del a) Tipo de infracción (acción u omisión); b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron; c) Comisión intencional o culposa de la falta; d) La trascendencia de las normas transgredidas; e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas y g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia), el INE estará en condiciones de determinar la gravedad de la conducta y, determinado ello, proceder a la graduación de la sanción respectiva.

De esta manera, al momento de imponer las sanciones que, en su caso, resulten precedentes por el incumplimiento a lo dispuesto en el lineamiento V impugnado, el INE deberá considerar, de manera razonada las circunstancias particulares del caso, a efecto que exista una adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta y motive de

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

manera adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

Esto es, con independencia de la determinación emitida por el INE en el lineamiento V impugnado, la legalidad está garantizada para los sujetos obligados en materia electoral, pues si dicho Instituto al emitir una resolución en la que impone una sanción, deja de cumplir con los criterios sostenidos por este órgano jurisdiccional para la individualización de las sanciones, podrá hacer valer sus pretensiones en los medios de impugnación que resulten procedentes.

En efecto, si el INE, al graduar las sanciones que procedan ante hechos concretos, emite algún acto que vulnere los derechos de los partidos políticos puede ser reparado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pero de ahí no deriva, como lo señala el recurrente, que el INE no cuente con facultades para determinar, mediante los actos que emita, como lo son, los reglamentos, lineamientos y acuerdos, el criterio de interpretación de las normas que aplicará, a partir de considerar la trascendencia de la norma y el bien jurídico vulnerado.

De ahí lo **infundado** del agravio.

### **b. Indebida calificación del incumplimiento como falta sustantiva (PRI)**

#### **Agravio**

El PRI aduce que el contenido de dicha fracción transgrede los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica al calificar la *“omisión de colocación del identificador, la repetición de este o el no cumplimiento de los referidos lineamientos”* como una falta sustantiva y, por tanto, grave.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

A consideración del recurrente, las conductas deben ser calificadas como faltas de forma, pues no impiden conocer el origen, destino y aplicación de los recursos públicos y privados, por lo que no vulneran la certeza, legalidad, imparcialidad y transparencia en la rendición de cuentas.

Sostiene que las conductas de mérito únicamente obstaculizan la facultad de revisión de la autoridad electoral, pero no impiden la revisión de los ingresos y gastos porque solo se trata de una falta de cuidado del proveedor y del partido, que pone en riesgo el control de la contratación de espectaculares.

A efecto de sostener su pretensión refiere el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional en el recurso de apelación SUP-RAP-199/2016, respecto de la indebida calificación de conductas como sustantivas o de fondo.

### **Consideraciones de esta Sala Superior**

Del análisis realizado por este órgano jurisdiccional a la disposición normativa cuyo incumplimiento genera la infracción, arriba a la conclusión que la calificativa como “falta sustantiva” es congruente con la finalidad de inhibir conductas que impidan o dificulten el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, y garantizar que la actividad se desempeñe con apego al principio de legalidad.

Esto es, la pretensión del PRI que la conducta sea calificada como “de forma” resulta **infundada**.

Ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que **la calificación de una infracción debe ser correspondiente a la esencia del hecho infractor cometido**.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

En el caso en estudio, en primer punto debe decirse que la omisión de incluir el identificador único para espectaculares, en los anuncios exhibidos en durante los procesos electorales, incluir un mismo número de identificación único ID-INE en dos o más espectaculares con ubicaciones geográficas diferentes, se traduce en la omisión de identificar debidamente toda la propaganda que beneficia a un determinado periodo (precampaña, obtención del apoyo ciudadano o campaña) y, por lo tanto, en gastos no reportados, lo que por sí mismo constituye una falta sustantiva.

La relevancia de la obligación contenida en el artículo 207, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización y en el lineamiento V impugnado, radica en la importancia de la rendición de cuentas en la forma y plazos establecidos, a efecto que la autoridad fiscalizadora cuente con los elementos necesarios para supervisar en forma oportuna y permanente la totalidad de los gastos ejercidos por los sujetos obligados durante sus actividades.

Debe considerarse que las nuevas facultades atribuidas constitucional y legalmente al INE en materia de fiscalización<sup>34</sup>, hacen razonable que la autoridad electoral desarrolle mecanismos aptos para que los sujetos obligados le informen con oportunidad, la totalidad de la propaganda que difundan durante los procesos electorales, así como de las operaciones vinculadas a éstos, pues así estará en mejor aptitud de verificar que los ingresos y gastos vinculados cumplan con lo establecido en la normatividad.

La inclusión del identificador único a los anuncios espectaculares permitirá al órgano fiscalizador contar con información necesaria para verificar con oportunidad y certeza el adecuado manejo de los recursos que los institutos políticos reciban y realicen, garantizando

---

<sup>34</sup> Derivado de la reforma Constitucional de dos mil catorce, mediante el cual se nacionaliza la competencia del INE en materia de fiscalización.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

de esta forma un régimen de transparencia y rendición de cuentas, principios esenciales que deben regir en un Estado democrático de Derecho.

Lo anterior es así toda vez que a partir de la inclusión de la información establecida en el lineamiento V impugnado, cuando la autoridad fiscalizadora realice el monitoreo a los anuncios espectaculares colocados en la vía pública, contará con elementos objetivos que le permitan conocer el universo de la propaganda colocada, tener un mejor control de lo reportado en los informes y lo detectado por la autoridad y realizar, con mayor precisión, la conciliación de lo advertido del monitoreo contra lo reportado en los informes de ingresos y gastos correspondientes<sup>35</sup>.

Esto es, a partir del identificador único se fortalecen las herramientas para conocer con certeza la totalidad de los espectaculares colocados en la vía pública, conocer si los mismos han sido reportados o no a la autoridad, determinar si han sido reportados con veracidad y conocer los proveedores que han brindado los servicios respectivos.

La relevancia de lo anterior radica en que, cuando en el ejercicio de sus atribuciones la autoridad fiscalizadora detecta propaganda que genera un beneficio a las precampañas, periodo de obtención del

---

<sup>35</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 319 del Reglamento de Fiscalización

**Artículo 319.**

**Monitoreo de espectaculares**

1. La Comisión, a través de la Unidad Técnica, realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo monitoreo en espectaculares panorámicos colocados en la vía pública con el objeto de obtener datos que permitan conocer la cantidad, las características y ubicación de los anuncios espectaculares localizados en territorio nacional, tendentes a obtener el voto o promover a los precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular, al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados Federales por el principio de mayoría relativa, así como de campañas locales o bien a promocionar genéricamente a un partido político y/o coalición, durante los Procesos Electorales.

2. El monitoreo **dará cuenta de la existencia de propaganda en los espacios referidos** en los que aparezcan ciudadanos y ciudadanas con aspiraciones a convertirse en candidatos a cargos elección popular, candidatos internos registrados o reconocidos por los partidos, candidatos postulados por los partidos o coaliciones y candidatos independientes. Asimismo, la Unidad Técnica determinará las condiciones y plazos para hacer públicos los resultados de los monitoreo, siempre que no se afecte el procedimiento de fiscalización en curso.

(...)

10. El monto de la propaganda no reportada o conciliada por los partidos políticos; coaliciones y candidatos **se acumulará a los gastos de campaña de la elección de que se trate, y de ser el caso, se prorrateará en términos del Reglamento.**

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

apoyo ciudadano o campañas, y acredita que los ingresos y gastos utilizados no fueron reportados en los informes respectivos, la autoridad debe cuantificar dicho beneficio al precandidato, aspirante o candidato que resulte beneficiado y, a partir de ello, pronunciarse, en su caso, del eventual rebase de topes que pueda actualizarse<sup>36</sup>.

Aunado a ello, cuando un sujeto obligado se ha colocado en la hipótesis de no haber reportado en sus informes la totalidad de los ingresos y egresos a que estaba obligado a reportar en ellos o, bien, que habiéndolos reportado en los respectivos informes, se conozca en un momento posterior que no informó con veracidad a la autoridad electoral, que falseó e, incluso, dio apariencia de legalidad a actos supuestamente simulados, el sujeto obligado incurriría en el incumplimiento de las obligaciones que, a su cargo, establece la normatividad y, por consiguiente, se estaría en aptitud de imponer una sanción.

En consecuencia, a partir de considerar que **la finalidad de la obligación prevista es garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, mediante la información necesaria que permita tener un mejor control de los anuncios espectaculares, es dable sostener que su incumplimiento obstaculiza las funciones fiscalizadoras y se podría traducir, incluso, en un**

---

<sup>36</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243, numeral 2 de la LGIPE y 192 del RF, deben acumularse a los gastos de campaña:

(...)

a) El total de gastos reportados en los informes.

b) Los gastos determinados por autoridad, tales como:

i. El saldo de cuentas por cobrar y anticipos a proveedores que no hayan sido comprobados o recuperados.

ii. Los gastos directos que se hayan detectado y que correspondan a otra precampaña o campaña, que no hayan sido correctamente reportados al inicio, y que derivado de observaciones de la autoridad electoral, deban ser reclasificados.

iii. **Los gastos no reportados, derivados de la respuesta a la confirmación de operaciones con proveedores o prestadores de servicios.**

iv. **Los gastos no reportados, identificados durante los monitoreos.**

v. **Los gastos no reportados, identificados durante las visitas de verificación.**

vi. Los gastos no reportados, derivados de la información remitida y valorada por los Organismos Públicos Locales.

vii. Los gastos por cuantificar, ordenados por Resoluciones del Consejo General.

viii. Cualquier otro que durante el proceso de revisión, determine la Comisión o la Unidad Técnica.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

**ocultamiento de los ingresos y gastos que benefician las campañas.**

En consecuencia, la infracción establecida sí vulnera los bienes jurídicos tutelados en la norma, consistentes en la certeza y transparencia en la rendición de cuenta, de ahí que su actualización trascienda a una falta de carácter sustancial o de fondo.

Por otra parte, contrario a lo señalado por el recurrente, no resulta aplicable al caso el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional en el SUP-RAP-199/2016, por las razones que a continuación se precisan.

En la sentencia referida, esta Sala Superior analizó particularmente las conductas siguientes<sup>37</sup>:

Conclusión	Concepto
1	Presentar informe extemporáneo.
2-A	No presentar información mediante el Sistema Integral de Fiscalización.
15	Presentar informes extemporáneos.
21	Presentar informes extemporáneos.

Al respecto, esta autoridad concluyó que las faltas debieron calificarse como formales, en tanto que con ellas únicamente se pusieron en riesgo los valores protegidos por el sistema de fiscalización, por lo que fue incorrecto que el INE las calificara como infracciones sustantivas o de fondo.

No obstante, como puede advertirse del cuadro previo y del análisis a las circunstancias que motivaran la referida ejecutoria, la naturaleza de las conductas es *per se* distinta a las que se analizan en el presente caso.

<sup>37</sup> Visible a fojas 12, 13 y 14 del SUP-RAP-199/2016.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

En tanto que, en aquel asunto se trató de presentar información en un medio distinto al Sistema Integral de Fiscalización, así como presentarla de forma extemporánea, en el presente caso la conducta consiste en dejar de cumplir con requisitos específicos que, como se ha precisado, resultan esenciales para que la autoridad pueda ejercer oportunamente sus facultades de fiscalización y con ello conozca con certeza la totalidad de la propaganda que beneficia a cada una de las etapas del proceso electoral.

Esto es, en el caso dejar de cumplir con los requisitos establecidos en la fracción V de los lineamientos impugnados, no puede calificarse como meras faltas de índole formal, ya que hay un resultado consistente en que la fiscalización no se efectúe con la totalidad de los elementos necesarios para identificar toda la propaganda existente, generándose un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados, así como una afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

De ahí que **no le asista la razón** al recurrente por lo que a ese aspecto se refiere.

### **c. Falta de motivación respecto de la calificación de la conducta como sustantiva (PRI)**

#### **Agravio**

El partido actor sostiene que la autoridad responsable faltó a su deber de motivar la determinación de calificar tales conductas como sustantivas, siendo que conforme al artículo 16 de la Constitución las autoridades deben motivar todos los actos de molestia.

#### **Consideraciones de esta sala Superior**

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

No asiste la razón al recurrente en su motivo de disenso, por lo que el agravio es **infundado**.

Lo anterior toda vez que, acorde con los criterios sostenidos por esta Sala Superior, en el caso específico, la determinación del INE de calificar la conducta infractora como sustantiva, se soporta en razones y fundamentos, que atienden a la naturaleza del acto cuestionado.

Este órgano jurisdiccional ya se ha pronunciado en el sentido que los actos emitidos por el INE, en ejercicio de su facultad reglamentaria, no necesariamente deben formularse en los mismos términos que otros 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.

A partir de ello, en la especie, se considera apegada a derecho la emisión de la disposición que se controvierte, en atención a que la facultad de la autoridad para expedir los lineamientos, así como su potestad sancionadora en materia de fiscalización, se encuentra prevista en los artículos 44, numeral 1, incisos j), aa) y jj) de la LGIPE, con relación en lo dispuesto en el diverso 458, numeral 5 de la misma Ley.

Por otra parte, respecto de la motivación, este órgano jurisdiccional ha señalado que, cuando la disposición sea emitida sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a una relación social que reclama ser jurídicamente regulada<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Similar criterio fue sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-207/2014.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

En el caso en concreto, debe considerarse que, desde el Reglamento de Fiscalización<sup>39</sup>, el INE determinó que: **a)** La omisión de incluir como parte del anuncio espectacular el identificador único constituiría una falta y **b)** El identificador debe reunir las características que se señalen en los lineamientos que al efecto apruebe la Comisión, mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Fue a partir de lo anterior, que el INE aprobó los lineamientos hoy impugnados con la finalidad de revestir de efectividad y aplicación a la obligación establecida en el referido Reglamento, mediante la inclusión de las características del identificador único que permitan una fiscalización efectiva de los ingresos y gastos que los sujetos obligados apliquen en anuncios espectaculares<sup>40</sup>.

Adicionalmente, es de destacarse que los referidos lineamientos precisaron que la irregularidad actualizada derivado del incumplimiento, se traduciría en una falta de carácter sustantiva, regulando con ello el aspecto inhibitorio de conductas infractoras, lo cual dota también de efectividad a las disposiciones reglamentarias.

Aunado a lo expuesto, es dable sostener que la actuación del INE está justificada pues, en la materia que se analiza, se orienta a ejercer su capacidad de vigilancia respecto del origen y destino de los recursos de los sujetos obligados en materia de fiscalización.

---

<sup>39</sup> Aprobado mediante el Acuerdo INE/CG409/2017, particularmente en el artículo 207, numerales 1, inciso d) y 9, los cuales fueron confirmados por este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-623/2017.

<sup>40</sup> En el considerando 12 de los lineamientos impugnados, el INE razonó lo siguiente "...Que a fin realizar una fiscalización efectiva de los ingresos y gastos de los sujetos obligados y contar con todos los elementos que permitan el correcto monitoreo de los anuncios espectaculares que contraten, así como el cruce contra los gastos reportados por los sujetos obligados por en el Sistema Integral de Fiscalización, se modificó el artículo 207 del Reglamento de, Fiscalización mediante los acuerdos INE/CG875/2016 e INE/CG409/2017, este último para señalar como un requisito para la contratación de anuncios espectaculares incluir como parte del anuncio el identificador único..." Adicional a ello, el Acuerdo por el cual se emitieron los lineamientos precisó "Que para dar certeza a los sujetos obligados respecto de las características que debe reunir el identificador único, a que se refiere el artículo 207 incisos c) fracción IX y d), resulta necesario la aprobación de los presentes Lineamientos, los cuales deben ser observados por los partidos políticos, coaliciones, precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes, que contraten el tipo de publicidad..."

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

En consecuencia, **la falta de motivación que arguye el PRI no se actualiza, pues la facultad para calificar las conductas infractoras se encuentra previstas dentro de los parámetros establecidos en la Constitución y en la LGIPE**, y toda vez que las consideraciones que sustentan la calificación de la conducta no es desvirtuada, el resultado es que no esté acreditado que el lineamiento V impugnado, sea contrario a derecho.

De ahí lo **infundado** del agravio.

**d. El contenido de los lineamientos impugnados es de aplicación exclusiva a los proveedores (PRI y PRD)**

### **Agravio**

El PRI señala que el ID-INE será proporcionado por la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF) en forma automática a través del Registro Nacional de Proveedores, al proveedor al concluir el registro dentro de su catálogo de productos y servicios en la categoría de “Servicios y Tipo de espectacular” (renta), pues este será único e irrepetible para cada espectacular contratado.

A su consideración, lo anterior lo deja en estado de indefensión al encontrarse impedido para monitorear o tener comunicación con los proveedores, por lo que puede sufrir afectaciones derivado de conductas indirectas.

Por su parte, el PRD señala que la responsable en perjuicio del debido proceso pretende imponer sanciones a los partidos políticos por conductas que son exclusivas de los proveedores, por lo que solicita se modifique la fracción V de los lineamientos impugnados, y excluya a los partidos de las sanciones respectivas.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Señala que el identificador único solo lo obtienen los proveedores, por lo que solo ellos tienen la obligación garante de cuidado consistente en que cada uno de los espectaculares contenga el “número identificador ID-INE”.

Añade que se le genera una carga para los partidos de colocar el referido identificador, pues además de no contar con él, no cuentan tampoco con los elementos técnicos y materiales para hacerlo, por ello contratan al proveedor experto respectivo.

Arguye que, conforme a las obligaciones contenidas en la fracción IV de los Lineamientos impugnados, se advierte que tanto los sujetos de fiscalización como los proveedores, tienen la obligación garante de establecer en los contratos respectivos la cláusula de la obligación del proveedor de colocar el número identificador en cada uno de los espectaculares, así como en la hoja membretada correspondiente.

Considera que ante un incumplimiento la sanción corresponde únicamente al proveedor y no al sujeto contratante, pues son los proveedores quienes en todo momento tienen el deber de garante de los cumplimientos derivados del contrato.

### **Consideraciones de esta Sala Superior**

Los agravios formulados por los recurrentes son **inoperantes**, por una parte, **e infundados** por otra, como se advierte enseguida.

En primer término, es relevante considerar que derivado de la determinación del INE relativa a que, la omisión de incluir el identificador único en los espectaculares constituye una falta, este órgano jurisdiccional ya se pronunció respecto del sujeto responsable ante el incumplimiento, como se observa en seguida:

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

Asunto analizado previamente por este órgano jurisdiccional		Materia de análisis en la presente ejecutoria	
Reglamento de Fiscalización INE-CG-409/2017	SUP-RAP-623-2017 Y ACUMULADOS	Lineamiento V INE/CG615/2017	SUP-RAP-786-2017 Y ACUMULADO
<p>Artículo 207 1. (...) d) Se <b>deberá incluir como parte del anuncio espectacular el identificador único</b> 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. <b>La falta de inclusión</b> en el espectacular del identificador único, así como la generación de las hojas membretadas en formatos distintos a los señalados en el presente artículo, <b>será considerada una falta.</b></p>	<p><b>Agravio PRD y MC.</b></p> <p>Al regularse una <b>actividad a cargo de los proveedores de espectaculares, son éstos los que en caso de omitir el cumplimiento de la norma deben ser sancionados</b>, pues se trata de conductas que le son directamente imputables y no así a los partidos políticos.</p> <p>Se calificó como <b>infundado.</b></p> <p><b>Criterio SS: Los partidos se encuentran obligados a vigilar que sus proveedores cumplan con los requisitos legales correspondientes...se puede concluir que los partidos políticos en su calidad de sujetos obligados por la legislación descrita, son quienes resultan directamente responsables.</b></p>	<p>V. INCUMPLIMIENTO A LOS PRESENTES LINEAMIENTOS</p> <p><b>Se considerarán una infracción los supuestos que se citan a continuación y calificarán como falta sustantiva haciéndose acreedores los sujetos obligados y en su caso los proveedores,</b> a la sanción que establezca el Consejo General del Instituto.</p> <p>- Los espectaculares exhibidos en Proceso Electoral que no cuenten con el identificador único para espectaculares, ID-INE. - Que un mismo número de identificación único ID-INE se refleje en dos o más espectaculares con ubicaciones geográficas diferentes. - El incumplimiento a las especificaciones señaladas en los presentes Lineamientos.</p>	<p>PRI y PRD.</p> <p>La autoridad pretende imponer sanciones a los partidos políticos por conductas que son exclusivas de los proveedores, por lo que solicita se modifique la fracción V de los lineamientos impugnados, y excluya a los partidos de las sanciones respectivas.</p>

De lo señalado en el cuadro respectivo, resulta relevante destacar lo siguiente:

- Desde el Reglamento de Fiscalización ya se había regulado la consecuencia jurídica ante el incumplimiento de la inclusión del identificador único en los espectaculares, es decir, se dijo que actualizaba una “falta”.
- El artículo 207 del referido ordenamiento no limitó los sujetos responsables ante la infracción.
- No obstante PRD y MC, en su momento, impugnaron tal artículo con la finalidad de que, en su caso, se sancionará únicamente al proveedor.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

- Esta Sala Superior resolvió que la responsabilidad directa recae en el partido político, pues son ellos quienes tienen la obligación de vigilar que sus proveedores cumplan con los requisitos legales y reglamentarios correspondientes.
- Al emitir los lineamientos hoy impugnados, el INE precisó que la sanción que, en su caso proceda, será imputable a “los sujetos obligados y en su caso los proveedores”.

Como puede advertirse, lo determinado por el INE en los lineamientos, resulta acorde con lo determinado por este órgano jurisdiccional al pronunciarse respecto del Reglamento de Fiscalización.

De ahí que el agravio relativo a que las sanciones se impongan exclusivamente a los proveedores resulte **inoperante**, toda vez que dicha temática ya fue objeto de análisis por esta Sala Superior.

Adicionalmente, debe destacarse que el propio Reglamento señala que la información de los anuncios espectaculares contratados, regulada en el artículo 207, deberá ser reportada por los partidos en los informes, junto con los registros contables que correspondan<sup>41</sup>.

Por otra parte, los lineamientos impugnados establecen que *“los partidos políticos, coaliciones, aspirantes a candidaturas independientes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, deberán incluir en los contratos, una cláusula que obligue al proveedor a colocar el identificador único para espectaculares, ID-INE, para dar cumplimiento a lo establecido en el presente lineamiento”*<sup>42</sup>.

Lo anterior adquiere relevancia pues, es obligación de los partidos políticos entregar de forma correcta sus informes de origen y uso de

---

<sup>41</sup> Artículo 207, numeral 2, inciso c).

<sup>42</sup> Lineamiento “IV. OBLIGACIONES”

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

recursos, con la totalidad de requisitos que regula la norma<sup>43</sup> y opuestamente a lo indicado por el partido recurrente, no puede declinarse bajo afirmaciones respecto a que, tratándose del identificador único de espectaculares, este solo lo obtienen los proveedores, por lo que, a consideración del recurrente, solo ellos tienen la obligación garante de cuidado consistente en que cada uno de los espectaculares contenga el “número identificador ID-INE”.

Esto es así, a partir de considerar que la responsabilidad en la observancia de la norma de cada sujeto obligado y cada tramo o elemento de control es importante para la debida tutela de los principios que rigen el sistema de fiscalización en materia electoral, como lo son la transparencia y la rendición de cuentas<sup>44</sup>.

Robustece lo anterior el hecho que, **es obligación de los partidos políticos facilitar en su contabilidad el reconocimiento de operaciones, reflejando un registro congruente y ordenado de cada operación; por lo que no puede argumentarse, ante la omisión de incluir el identificado único en los espectaculares, que existe responsabilidad exclusiva de los proveedores, al constituir dicho identificador una carga para el partido y que no cuentan con los elementos técnicos y materiales para hacerlo.**

Lo anterior toda vez que el cumplimiento de las obligaciones en esa materia, por parte de los partidos políticos no admite flexibilización, pues de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos.

Esto es, los sujetos obligados en materia de fiscalización, no pueden trasladar su obligación de verificar el cumplimiento de la normativa electoral, señalando que los proveedores son los responsables de la

---

<sup>43</sup> Regulada en el artículo 25 párrafo 1, inciso s), de la LGPP.

<sup>44</sup> Criterio sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-20/2017 y SUP-RAP-210/2017, respectivamente.

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

inclusión del identificador único, y que no cuenta con los elementos técnicos y materiales para hacerlo<sup>45</sup>.

De ahí que **no les asista la razón** a los recurrentes.

Cabe precisar, que la responsabilidad y consecuente sanción que resulte procedente para los partidos políticos, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes, no excluye la imposición de las sanciones que, en su caso, por hechos que les resulten imputables, correspondan a los proveedores involucrados.

Lo anterior toda vez que, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Fiscalización, el proveedor inscrito en el Registro Nacional de Proveedores tiene la obligación, por una parte, de generar la hoja membretada, la cual debe ser remitida al sujeto obligado, utilizando el propio Registro Nacional de Proveedores a partir de la información que se encuentre registrada en el mismo, entre otra, la ubicación del espectacular, el número asignado al proveedor por el sistema de registro y **el identificador único de cada anuncio espectacular**<sup>46</sup>.

Aunado a ello, los lineamientos impugnados establecen la obligación a cargo de los proveedores de imprimir por cada espectacular el ID-INE que le proporcione la Unidad Técnica de Fiscalización<sup>47</sup>, así como cumplir con las características del ID-INE señaladas en la fracción III de los referidos Lineamientos<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Criterio sostenido por este órgano jurisdiccional en el SUP-JDC-545/2017 Y ACUMULADO.

<sup>46</sup> Artículo 207, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización.

<sup>47</sup> II. OBTENCIÓN DEL ID-INE

4. El ID-INE será proporcionado por la UTF al proveedor que haya registrado el espectacular en el RNP y contará con la estructura siguiente:

INE-RNP-000000000000,

Mismo que debe ser impreso en el espectacular. Este identificador se generará por cada cara del espectacular.

5. Los dígitos se compondrán de 8 caracteres fijos y 12 caracteres que se irán asignando al momento de realizar el registro del espectacular en el aplicativo antes citado.

6. Únicamente los proveedores activos dentro del RNP de conformidad con el artículo 356 del Reglamento de Fiscalización podrán obtener el ID-INE.

7. El ID-INE se otorgará en forma automática al proveedor al concluir el registro dentro de su catálogo de productos y servicios en la categoría de SERVICIO y tipo ESPECTACULAR (RENTA).

<sup>48</sup> Lineamiento "IV. OBLIGACIONES"

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

En consecuencia, en caso de incumplimiento de sus obligaciones, los proveedores serán objeto de las sanciones que resulten procedentes, mediante los procedimientos y autoridades competentes<sup>49</sup>, sin que ello exima de la responsabilidad que corresponda a los partidos políticos infractores.

Finalmente, es **infundado** el agravio del PRI cuando señala que, la imputación de la falta por omitir el identificador único en los espectaculares lo deja en estado de indefensión al encontrarse impedido para monitorear o tener comunicación con los proveedores, pues como se señaló es obligación de los partidos políticos facilitar en su contabilidad el reconocimiento de operaciones, reflejando un registro congruente y ordenado de cada operación; por lo que no puede argumentarse, ante la omisión de incluir el identificador único en los espectaculares, que existe responsabilidad exclusiva de los proveedores, además que el procedimiento de revisión en materia de fiscalización incluyen medidas que garantizan el conocimiento oportuno de observaciones en la materia y la defensa de los sujetos obligados.

Así, la calificación del disenso obedece a que la LGPP<sup>50</sup> y el Reglamento de Fiscalización regulan la garantía de audiencia<sup>51</sup>, de

---

<sup>49</sup> Artículo 447 de la LGIPE. 1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto o los Organismos Públicos Locales, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;

b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;

c) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores;

d) La promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos, se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia, y

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

<sup>50</sup> Artículo 80.

<sup>51</sup> Artículo 44.

Garantía de audiencia

1. Una vez que los aspirantes y candidatos independientes, así como partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos realicen el registro de sus operaciones en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento y la Unidad Técnica acredite dichas operaciones, se asegurará la garantía de audiencia, toda vez que el Sistema de Contabilidad en Línea generará un reporte con el detalle de los ingresos y egresos, asimismo

## SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO

cuya lectura se advierte que, contrario a lo sostenido por el recurrente, existe una regla tendente a privilegiar dicha garantía con la finalidad de otorgar la oportunidad para confirmar o aclarar las diferencias detectadas en el reporte de los ingresos y egresos de precampaña y campaña.

Al efecto, la autoridad fiscalizadora informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas, a fin de que en un término de siete o cinco días, según se trate, presenten las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes<sup>52</sup>.

Esto es, el propio reglamento privilegia la garantía de audiencia, de manera previa a que se genere el Dictamen Consolidado y proyecto de resolución respectivo.

En consecuencia, contrario a lo sostenido, los sujetos obligados tendrán la oportunidad de realizar las manifestaciones que consideren procedentes.

Atendiendo la calificación de los agravios esgrimidos por el PRI y PRD, respectivamente, se **confirma** el acuerdo INE/CG615/2017, en lo que fue materia de impugnación.

### R E S U E L V E

**PRIMERO.** Se **acumula** el recurso de apelación SUP-RAP-787/2017 al diverso SUP-RAP-786/2017, en consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al expediente del recurso acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma** el acto impugnado.

---

*detallará las causas y montos de los incrementos y decrementos, a fin de que dichos sujetos confirmen o aclaren las diferencias detectadas.*

*2. Una vez otorgada la garantía de audiencia, a través de oficios de errores y omisiones y confronta, se contará con cifras finales para la generación del Dictamen Consolidado y proyecto de resolución respectivo.*

<sup>52</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 80, párrafo 1, incisos c), fracción II; y d), fracción III, de la LGPP, respectivamente.

**SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO**

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO**