

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-825/2015

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIO: HUGO BALDERAS
ALFONSECA

México, Distrito Federal, a doce de enero de dos mil dieciséis.

V I S T O S, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-825/2015**, interpuesto por el Partido Político Nacional MORENA, a fin de impugnar el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes*, identificado con clave INE/CG1082/2015, aprobado el dieciséis de diciembre de dos mil quince.

ANTECEDENTES

PRIMERO. De lo narrado por el apelante en el escrito recursal, así como del contenido de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

I. Reforma constitucional en materia político-electoral. El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales está el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, apartado B, párrafo penúltimo, que establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

II. Reforma legal. El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, se establecen las disposiciones en materia de fiscalización.

SEGUNDO. Acto impugnado. El dieciséis de diciembre de dos mil quince el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes*, identificado con la clave INE/CG1082/2015.

I. Recurso de Apelación. Por escrito presentado el veinte de diciembre de dos mil quince, ante la Secretaría Ejecutiva

del Instituto Nacional Electoral, Horacio Duarte Olivares interpuso recurso de apelación, en su carácter de representante del partido político nacional MORENA, dentro del expediente INE-ATG/745/2015, a fin de impugnar el Acuerdo anteriormente citado.

TERCERO. Trámite y turno.

I. Por acuerdo de veintitrés de diciembre de dos mil quince, emitido por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se ordenó integrar el expediente SUP-RAP-825/2015, y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

II. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el recurso se radicó y se admitió a trámite; posteriormente, al no existir diligencia pendiente de desahogar, se determinó cerrar la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución; y,

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, fracción VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso b), 4, 40

párrafo 1, inciso b), 44 párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes*, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de diciembre de dos mil quince, identificado con clave INE/CG1082/2015.

SEGUNDO. Procedencia. En el presente recurso de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

a) Oportunidad. El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la normatividad precisada en el punto precedente.

Lo anterior, toda vez que la materia principal de la impugnación lo constituye el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes*, identificado con clave INE/CG1082/2015, aprobado el dieciséis

de diciembre de dos mil quince.

En tanto que el medio de impugnación fue presentado el veinte de diciembre de dos mil quince; es decir dentro de los cuatro días que señala el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que el medio de impugnación fue presentado de manera oportuna.

b) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, es decir ante la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, haciendo constar en ella, el nombre de quien promueve, Horacio Duarte Olivares, representante de MORENA ante el Consejo citado; se señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tales efectos.

Se identifica como acto impugnado el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes*, así como la autoridad responsable; se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, junto con los agravios y preceptos presuntamente violados; se ofrecen y aportan los elementos de prueba que se estimaron convenientes; y se hace constar la firma autógrafa del promovente.

Por lo que se considera que satisface lo establecido en el artículo 9, de la Ley adjetiva de la materia.

c) Legitimación y personería. Los presentes elementos se encuentran satisfechos; el primero, porque el recurso de apelación es interpuesto por parte legítima, es decir, por Horacio Duarte Olivares, representante del Partido MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza, toda vez que se trata de un partido político que actúa a través de su representante legítimo.

En cuanto a la personería, la autoridad administrativa responsable, al rendir su informe circunstanciado, afirma que Horacio Duarte Olivares, sí tiene reconocida su personería como representante del Partido MORENA, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

d) Interés jurídico. El acto impugnado es el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes*, identificado con clave INE/CG1082/2015; que entre otros temas, argumenta el actor, la autoridad responsable

restringe arbitrariamente el derecho de los partidos políticos para postular candidatos a los cargos de elección popular.

Por lo que en esos términos, debido a que el recurrente es el propio Partido MORENA; acorde con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es que se considera que al ser los partidos políticos titulares del derecho para solicitar el registro de candidatos, el partido político actor tiene el interés jurídico necesario para impugnar el citado Acuerdo.

e) Definitividad. Se cumple también con este requisito, debido a que el recurso de apelación que nos ocupa tiene por objeto controvertir una determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del cual, no se cuenta con medio de defensa por el que pudiera ser revocado o modificado.

En consecuencia, dado que la autoridad responsable omitió plantear algún argumento vinculado con la improcedencia del asunto, y toda vez que esta Sala Superior de oficio no advierte la existencia de causa de improcedencia, se abocará a estudiar el fondo del asunto.

TERCERO. Acuerdo impugnado. En razón de que no constituye obligación legal incluir el fallo reclamado en el texto de la presente sentencia, se estima innecesario su transcripción, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su análisis debido.

CUARTO. Síntesis de agravios. De igual forma, resulta innecesario transcribir los disensos expuestos por el recurrente, sin que ello constituya una transgresión a los principios de congruencia y exhaustividad por parte de la Sala Superior, dado que tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda o del escrito de expresión de agravios, y se estudian y da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente expresados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis; lo anterior, sin perjuicio que, de considerarse pertinente, se realice una síntesis de estos.

Al respecto, resulta ilustrativa, la tesis de jurisprudencia número 2ª./J.58/20101, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**

El recurrente medularmente hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

Morena considera que el Lineamiento séptimo, numeral 2, aprobado mediante el acuerdo impugnado no es conforme a Derecho, dado que no existe disposición Constitucional o de la

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, mayo de 2010, Novena Época, materia común, página 830.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que obligue a los partidos políticos a utilizar un formato específico, vía electrónica o física, para ejercer el derecho de registro de candidato a cargos de elección popular; así como tampoco existe disposición legal que permita al Consejo General no aceptar la solicitud de registro si no se utilizan los formatos que mandata, de modo que afirma, se está exigiendo una formalidad que no está prescrita en la ley.

El partido político recurrente estima que el Instituto Nacional Electoral carece de facultades legales para imponer un formato determinado para que los partidos políticos realicen el registro de sus candidatos a cargos de elección popular, por lo que no puede obligarlos a realizar la captura de datos mediante un formato electrónico, así como tampoco obligarlos a presentar la solicitud de registro mediante un formato impreso preestablecido.

Asimismo el partido inconforme considera que el numeral 2, del lineamiento séptimo que establece tener como no presentada la solicitud, resulta una disposición desproporcionada, dado que en la ley no existe una sanción de tal magnitud, ya que en dado caso, lo que se debería realizar sería una rectificación y posteriormente un apercibimiento.

Lo anterior, en virtud de que considera que el derecho de los partidos políticos a registrar candidatos no puede ser restringido en los casos y condiciones que disponga la Constitución Federal, sino mediante la legislación secundaria. En ese sentido, el partido

apelante señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos fijó los parámetros que deben observarse en la limitación de los derechos políticos fundamentales.

Además, el partido político inconforme sostiene que de existir una restricción, esta debe cumplir con los requisitos siguientes:

➤ **La limitación debe encontrarse prevista en la Ley.** Respecto de este tópico Morena sostiene que no existe disposición legal alguna que limite el derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular en razón del uso de un formato específico, y que tampoco existe una norma que exima de responsabilidad al Instituto Nacional Electoral o a un organismo público local de cumplir con su obligación de recibir la solicitud de registro en caso de que no se presente en un formato determinado.

➤ **Establecerse sobre la base de un criterio razonable.** En relación a esto, el partido político apelante afirma que el objetivo de realizar las tareas de fiscalización con mayor eficiencia no resulta un criterio razonable para limitar e incluso para negar el derecho de registro de candidatos a cargos de elección popular, máxime que la ley no prevé esa limitación.

➤ **Cumplir un propósito imperativo de utilidad y oportunidad para satisfacer el interés público siendo proporcional a ese objetivo.** A decir del recurrente, la autoridad responsable no precisa de qué manera se materializa la utilidad y oportunidad de los lineamientos.

➤ **Procurar siempre escoger la alternativa que restrinja menos el derecho protegido.** El partido político inconforme considera que la alternativa de rechazar el registro de candidatos si no se presenta en un formato determinado y por dos vías, es decir de manera electrónica al realizar el registro vía el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos y, posteriormente tener la obligación de presentar la solicitud de manera física en el formato preestablecido, en aras de tener un mejor control de la fiscalización de los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; en su concepto no resulta una alternativa menos gravosa, máxime si la pena por no cumplir con lo establecido en el lineamiento controvertido es la negación por parte de la autoridad administrativa electoral a recibir el registro de los candidatos.

QUINTO. Estudio de fondo.

A) Marco Normativo.

Para iniciar el estudio de los motivos de disenso, resulta indispensable precisar las normas constitucionales y legales aplicables:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

gg) Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución;

[...]

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

[...]

Artículo 104.

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

a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto;

[...]

Artículo 190.

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

[...]

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

[...]

d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;

[...]

Artículo 238.

1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

b) Lugar y fecha de nacimiento;

c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

d) Ocupación;

e) Clave de la credencial para votar;

f) Cargo para el que se les postule, y

g) Los candidatos a las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de las Entidades Federativas que busquen reelegirse en

credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley;

VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

- 1) No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano;
- 2) No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en esta Ley, y
- 3) No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como Candidato Independiente.

VIII. Escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el Instituto.

2. Recibida una solicitud de registro de candidatura independiente por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el párrafo anterior, con excepción de lo relativo al apoyo ciudadano.

Artículo 384.

1. Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al solicitante o a su representante, para que dentro de las 48 horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala esta Ley.

2. Si no se subsanan los requisitos omitidos o se advierte que la solicitud se realizó en forma extemporánea, se tendrá por no presentada.

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) 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;

[...]

[...]

Reglamento de Fiscalización

Artículo 4.

Glosario

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

[...]

rr) Sistema de Registro Nacional de Candidatos: sistema informático propiedad del Instituto que a través de la Dirección

Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se ocupa para administrar el registro e inscripción de Aspirantes, Precandidatos, Candidatos y Candidatos Independientes.

B) Marco Preliminar

I. Obligaciones de los partidos políticos.

Del análisis normativo vigente en nuestro país, se advierten un cúmulo considerable de obligaciones y prohibiciones, entre las que se encuentran las establecidas **como controles para la asignación y el ejercicio debido del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos y candidatos independientes, lo cual implica la existencia de acciones encaminadas a controlar el gasto de los recursos que se entregan a partidos y candidatos.**

Los artículos 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen mandatos que los partidos deben cumplir para conseguir sus fines al ser entidades de interés público; ordenando que sea la ley la que determine las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Entre las obligaciones se encuentran, el deber de que sólo los ciudadanos formen partidos políticos, que la afiliación sea libre e individualmente; por tanto, no pueden intervenir organizaciones

gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Los partidos políticos deben respetar los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, y deben respetar y cumplir con los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

Asimismo, los partidos políticos y los candidatos en ningún momento pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; y en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Para cumplir con los mandatos de optimización establecidos en la Carta Magna, la Ley General de Partidos Políticos, desarrolla las decisiones políticas fundamentales que se encuentran en los artículos constitucionales señalados.

Así, la ley general citada, en sus artículos 25, 61, 63 y 68, establece obligaciones que deben satisfacer los partidos políticos nacionales y locales. Entre estas se pueden destacar las siguientes:

- f) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone;
- g) Contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;
- h) Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos;
- i) Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;**
- j) Entregar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la información fiscal necesaria para llevar un control efectivo;**
- k) Sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.**

En ese tenor, siendo el tópico monetario de interés amplio – dado que constituye una afectación al patrimonio de los particulares y al erario público-, deben considerarse a las prohibiciones y obligaciones, como elementos de validez constitucional que constituyen las garantías de los derechos político electorales, y asimismo, de los derechos en general.

SUP-RAP-825/2015

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO