

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-154/2014

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA

SECRETARIO: ALEJANDRO
PONCE DE LEÓN PRIETO

México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-154/2014**, promovido por el partido político nacional denominado MORENA, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir el acuerdo identificado con la clave **INE/CG203/2014**, de siete de octubre de dos mil catorce, por el que *“...SE DETERMINAN LAS REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN; ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 QUE INICIAN EN 2014”*, y

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el partido político recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos del recurso al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

1. 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 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

2. Reforma legal. El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos por los que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

3. Acuerdo controvertido. En sesión de siete de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo **INE/CG203/2014**, denominado “*ACUERDO POR EL QUE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LAS REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN; ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 QUE INICIAN EN 2014*”. La parte considerativa del acuerdo controvertido es del siguiente tenor:

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como los gastos que se considerarán como de precampañas, en el Proceso Electoral 2014-2015 que inician en 2014, que son las siguientes:

REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN; ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS, EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 QUE INICIAN EN 2014.

Artículo 1.- Para el caso de los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, que sean parte de Procesos Electorales que inician en 2014, les serán aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley

General de Partidos Políticos y leyes, Reglamentos y Acuerdos locales que no se opongan a las Leyes Generales. En caso de oposición, prevalecerán las Leyes Generales.

Artículo 2.- Gastos de precampaña y de aspirantes a candidatos independientes:

1. De conformidad con los artículos 227 y 230 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el 243, numeral 2, incisos a), b), c) y d) del mismo ordenamiento, serán considerados gastos de precampaña los siguientes:

a) Gastos de propaganda:

I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos de la precampaña:

I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:

I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y precandidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y

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

I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

e) Aquellos que establezcan las legislaciones locales, en lo que no se opongan a las Leyes Generales, en cuyo caso, prevalecerán las Leyes Generales.

2. De conformidad con el artículo 370 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, serán actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes a una candidatura independiente con el objeto de obtener el apoyo ciudadano. Asimismo, serán considerados como tales aquéllos que establezcan las legislaciones locales, en lo que no se opongan a las Leyes Generales.

Artículo 3. Reglas de contabilidad.

1. La contabilidad, que comprende la captación, clasificación, valuación y registro deberá observar las reglas siguientes:

a) Deberán registrarse todas y cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realicen los partidos políticos, precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente de manera semanal mediante una plantilla

denominada "Reporte de Operaciones Semanal" basada en un programa de hoja de cálculo (definido por el Instituto Nacional Electoral) que deberá cargarse en el aplicativo que se describe en el presente Acuerdo (Anexo Único), el cual generará un acuse de recibo. Los datos que se deberán capturar o seleccionar en la plantilla, según corresponda, se describen en la sección "Reporte de Operaciones Semanal" (PLANTILLA 1) del Anexo Único del presente Acuerdo. La información tendrá el carácter de definitiva y solo podrán realizar modificaciones con la debida justificación. El incumplimiento a este inciso por parte del sujeto obligado tendrá efectos vinculantes.

b) Las operaciones deberán comprobarse a través de archivos digitales: XML en el caso de facturación electrónica que deberán reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación; y, formato de imagen, audio, PDF o Excel para la documentación comprobatoria a la que aluden las leyes locales y para los papeles de trabajo en los cuales se realice la distribución del gasto en los casos que aplique el prorrateo, en todos los casos se deberá generar un archivo por comprobante, muestra o papel de trabajo. Todos los archivos correspondientes a la documentación comprobatoria deberán integrarse en un único archivo, con formato de compresión (definido por el Instituto Nacional Electoral), el cual deberá cargarse a través del aplicativo que para tales efectos disponga el INE a través de INTERNET, el cual generará un acuse de recibo.

c) Todos los comprobantes que acompañen al registro de operaciones de los precandidatos, deberán expedirse a nombre del partido por el que pretende postularse. En el caso de los comprobantes de gastos realizados por aspirantes a una candidatura independiente, los comprobantes deberán estar a nombre de la asociación civil que hayan constituido para fines de rendición de cuentas, en términos de lo establecido en el numeral 4, del artículo 368 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

d) Las cuentas de balance deberán reconocerse en la contabilidad del periodo ordinario que corresponda (2014 ó 2015) y acreditarse con la documentación soporte y muestras respectivas. Las disposiciones de este Acuerdo no eximen a los partidos de la obligación de reportar los ingresos y gastos de precampaña en el informe anual que corresponda.

e) Los partidos políticos y los aspirantes a una candidatura independiente deben conservar la documentación e información comprobatoria de la contabilidad por un plazo de 5 años, en el domicilio del Comité Directivo Estatal en el caso de partidos político nacionales con acreditación local, para los demás casos, en el domicilio fiscal;

f) Si de la revisión desarrollada por la autoridad se determinan errores o reclasificaciones, los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente deberán realizarlas a través del aplicativo dentro de los siete días siguientes a la fecha de notificación. Si las aclaraciones o rectificaciones

realizadas no se subsanan, las aplicaciones en la contabilidad se deberán realizar dentro de los cinco días siguientes a la fecha de notificación. La revisión de los informes que presentan los partidos políticos, respecto de su precandidatos y los aspirantes a una candidatura independiente, se deberán realizar de acuerdo a los plazos establecidos en el artículo 80, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.

g) Se utilizarán los catálogos de cuentas locales, siempre que no se opongan a los conceptos de gasto establecidos en el artículo 2 de las presentes reglas.

h) En el caso existir gastos que beneficien a más de un precandidato o tipo de precampaña la distribución se realizará de manera igualitaria entre los precandidatos beneficiados.

Artículo 4- Plazos, avisos y forma de entrega de los informes.

1. A más tardar el día del inicio de las precampañas, los partidos políticos deberán:

a) Comunicar por escrito a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la designación de un funcionario, que será el responsable financiero, en estricto cumplimiento al presente Acuerdo y a las disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley General en Materia de Delitos Electorales.

b) Informar el domicilio para oír y recibir notificaciones.

2. Los aspirantes a una candidatura independiente, deberán constituir una Asociación Civil en términos de lo dispuesto por el artículo 368, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para la rendición de cuentas y al inicio del periodo de obtención de apoyo ciudadano deberán:

a) Notificar a la Comisión de Fiscalización el nombre del Representante Legal o responsable financiero.

b) Informar el domicilio para oír y recibir notificaciones.

3. Los informes de precampaña y de obtención de apoyo ciudadano, correspondientes a los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente se presentarán en los plazos y formatos dispuestos en el presente Acuerdo y en la sección "INFORME DE PRECAMPANA (PLANTILLA 2)" del Anexo Único del presente Acuerdo, respectivamente.

4. Los oficios de errores y omisiones elaborados por la Comisión de Fiscalización a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, deberán:

a) Ser notificados al responsable financiero del partido o Asociación Civil, según corresponda, en el domicilio registrado.

b) Ser dirigidos al funcionario designado descrito en el numeral 1, inciso a) del presente Punto de Acuerdo.

c) Para el caso de los aspirantes a una candidatura independiente, se notificarán al Representante Legal o responsable financiero, en el domicilio registrado.

5. La respuesta a los oficios de errores y omisiones, así como cualquier otro comunicado, información o documentación que se entregue en respuesta o en alcance a la Comisión de

SUP-RAP-154/2014

Fiscalización, en atención a los procedimientos de fiscalización, deberán:

a) Para el caso de partidos, ser suscritos con firma autógrafa del funcionario designado por el partido político.

b) Para el caso de aspirantes a una candidatura independiente, ser suscritos con firma autógrafa por el Representante Legal o financiero, registrado ante la Comisión de Fiscalización.

6. El informe de precampaña de los partidos políticos deberá entregarse dentro de los diez días siguientes a la conclusión de la precampaña exclusivamente a través del aplicativo electrónico que se describe en el Anexo Único, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

7. Los aspirantes a una candidatura independiente deberán entregar el informe referido en el artículo 378 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, exclusivamente a través del aplicativo.

8. Todos los precandidatos deberán presentar sus informes de ingresos y gastos independientemente de su procedimiento de designación a través del aplicativo, léase: precandidato único, designación directa o derivados de una contienda.

9. Si existieron precampañas y los precandidatos no realizaron gastos y no recibieron algún tipo de ingreso, se deberán presentar los informes en ceros a través del aplicativo.

10. En el caso de aspirantes a una candidatura independiente que no hayan recibido ingresos en dinero o en especie ni hayan realizado erogaciones, deberán presentar el informe de precampaña en ceros a través del aplicativo.

11. Los partidos políticos deberán presentar al Consejo General, a través de la Comisión de Fiscalización, los contratos que celebren durante las precampañas en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate.

Artículo 5.- Los procedimientos de revisión de informes se realizarán atendiendo lo siguiente:

1. Una vez que se cumpla la fecha límite para la presentación de los informes de precampaña o de obtención del apoyo ciudadano, a través del aplicativo que se establece en el presente Acuerdo, la Unidad Técnica de Fiscalización contará con quince días para revisar los informes que presenten los aspirantes a una candidatura independiente y los partidos políticos respecto de sus precandidatos.

2. Si durante la revisión de los informes de precampaña o de obtención del apoyo ciudadano se advierte la existencia de errores u omisiones, la Unidad Técnica de Fiscalización lo notificará al sujeto obligado que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de siete días contados a partir del día siguiente a su notificación, presente la documentación solicitada así como

las aclaraciones o rectificaciones que estimen pertinentes. En el caso de Partidos Políticos Nacionales con acreditación local, además se hará del conocimiento del responsable de finanzas del Comité Ejecutivo Nacional.

3. Una vez concluido el término señalado en el numeral anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización contará con un plazo de diez días para emitir el Dictamen Consolidado, así como el Proyecto de Resolución respectivo, mismo que será sometido a consideración de la Comisión de Fiscalización que contará con seis días para aprobarlo. Una vez concluido este período, la Comisión Fiscalización presentará en un plazo de 72 horas el proyecto ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual contará con un plazo de seis días para su discusión y aprobación.

4. Una vez que sea aprobado el Dictamen y la resolución de informes por parte del Consejo General, se dará vista a los Organismos Públicos Locales Electorales para los efectos legales conducentes. La obligación de presentar los informes de precampaña ante el Instituto Nacional Electoral, no exime a los partidos políticos de reportar los gastos de precampaña en el informe anual, en los plazos y términos aprobados por los Organismos Públicos Locales Electorales.

5. En las precampañas, los escritos de aclaración o rectificación, deberán ser firmados por el titular del órgano de finanzas del Comité Ejecutivo Estatal o su equivalente. Deberán ser presentados en forma impresa y en medio digital, señalando de manera pormenorizada la documentación que se entrega, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente por parte del personal designado por la unidad en términos del programa de trabajo por entidad que apruebe la Comisión. En el caso de los aspirantes a una candidatura independiente, los escritos serán entregados por el representante legal o encargado de la administración de los recursos. Los partidos, aspirantes a una candidatura independiente y precandidatos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y egresos o de sus estados contables, contra los presentados por la Unidad Técnica de Fiscalización, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

6. La Unidad Técnica de Fiscalización deberá convocar a una confronta con los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente, a más tardar un día antes de la fecha de vencimiento de respuesta el oficio de errores y omisiones.

7. Los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente podrán informar por escrito a la Unidad Técnica de Fiscalización, a más tardar un día antes de la confronta, los temas u observaciones sobre las que se quieran manifestar.

8. Desde el inicio de las precampañas o del periodo de obtención del apoyo ciudadano, y hasta la conclusión de la revisión de los informes, se tendrá la obligación de permitir a la Unidad Técnica de Fiscalización el acceso a todos los documentos originales que soporten las operaciones reportadas

SUP-RAP-154/2014

a través del aplicativo, respecto de sus ingresos y gastos correspondientes, situación que será informada a la Comisión de Fiscalización.

9. La Unidad Técnica de Fiscalización previa consulta de la comisión, podrá determinar la realización de verificaciones selectivas de la documentación comprobatoria de los ingresos y gastos de los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, según corresponda, a partir de criterios objetivos basados en las Normas Internacionales de Auditoría. Dichas verificaciones podrán ser totales o muestrales en uno o varios rubros.

10. Durante el periodo de revisión, personal designado por la Unidad Técnica de Fiscalización en términos del programa de trabajo por entidad que deberá aprobar la Comisión, podrán acudir a sus oficinas a fin de validar la información enviada a través de los medios electrónicos a que se refiere el presente Acuerdo o verificar documentación complementaria.

11. La Unidad Técnica de Fiscalización informará por oficio a los sujetos obligados, los nombres de los auditores que se encargarán de la verificación documental y contable correspondiente.

12. Los auditores encargados de la revisión podrán participar en cualquier etapa de la revisión de manera conjunta o separada y deberán identificarse mediante la presentación de un documento oficial.

13. Para la revisión de documentación en las oficinas de los sujetos obligados la Unidad Técnica de Fiscalización deberá informar por oficio a cada partido o aspirante a candidato independiente, los horarios en que se llevarán a cabo los trabajos, considerando que todos los días y horas son hábiles. Para la realización de los trabajos de revisión, tanto en las oficinas de la Unidad Técnica como en las del partido o aspirante, deberá considerarse que durante los Procesos Electorales todos los días y horas son hábiles, conforme al artículo 460, párrafo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que deberán tomarse las previsiones para garantizar la atención de los requerimientos de información y documentación necesarios para la fiscalización.

14. El desarrollo de la verificación documental de los informes, se levantará un acta que será firmada al inicio y conclusión de ésta por los responsables de la revisión, comisionados por la Unidad Técnica de Fiscalización y por dos testigos designados por el sujeto obligado o en su ausencia o negativa, por dos testigos designados por los responsables de la revisión.

15. La Unidad Técnica de Fiscalización podrá solicitar documentación original y entregar al sujeto obligado si así lo solicita, copias certificadas de la misma.

16. Los sujetos obligados no podrán, bajo ninguna circunstancia, presentar nuevas versiones de los informes, sin previo requerimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización. Los cambios o modificaciones a los informes presentados, sólo

podrán ser resultado de la solicitud de ajuste notificados por la autoridad, los cuales serán presentados en los mismos medios que el primer informe.

17. Cuando en los oficios de errores y omisiones se soliciten cambios y ajustes al informe, los precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente deberán presentar una cédula donde se concilie el informe originalmente presentado con todas las correcciones mandadas en los oficios.

18. El personal designado por la Unidad Técnica de Fiscalización, podrá marcar el reverso de los comprobantes originales presentados por los sujetos obligados como soporte documental de sus ingresos y egresos, señalando el mes o ejercicio de revisión según sea el caso, la fecha de revisión y su firma. Se podrá asentar también, la precampaña o el proceso de obtención del apoyo ciudadano a la cual corresponde el ingreso o egreso o, en su caso el criterio de prorrateo utilizado respecto de esa erogación específica.

Artículo 6. Los procedimientos de fiscalización se realizarán atendiendo lo siguiente:

1. El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los partidos políticos respecto de sus precandidatos, y aspirantes a una candidatura independiente, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones, de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el presente Acuerdo y demás disposiciones aplicables.

2. La Comisión, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, ejercerá las facultades de fiscalización en todo momento mediante los procedimientos de revisión de informes de precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, así como la tramitación y sustanciación de procedimientos administrativos sancionadores.

Los procedimientos a que se refiere este numeral consistirán, sin que sean limitativos, en: A. Monitoreo de diarios, revistas y otros medios impresos; y B. Monitoreo de espectaculares.

A. Monitoreo de diarios, revistas y otros medios impresos

a) La Comisión de Fiscalización, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo monitoreo en diarios, revistas y otros medios impresos tendientes a obtener el voto de la militancia o promover a los precandidatos, o aspirantes a una candidatura independiente.

b) Los resultados obtenidos en el monitoreo serán conciliados con lo reportado por los partidos, precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente en el "Reporte de Operaciones Semanal" y en los informes de ingresos y gastos aplicados a las precampañas.

SUP-RAP-154/2014

c) El monitoreo consistirá en reunir, clasificar y revisar la propaganda que se publique en medios impresos locales y de circulación nacional tendentes a obtener o promover a precandidatos, obtener apoyo ciudadano o bien promocionar genéricamente a un partido político en el período correspondiente.

d) El monto de la propaganda no reportada o conciliada por los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente se acumulará a los gastos de precampaña y los destinados a la obtención del apoyo ciudadano, según corresponda, de la elección de que se trate.

e) El periodo de monitoreo de anuncios espectaculares y medios impresos se realizará desde el inicio de las precampañas o de los procesos para la obtención del apoyo ciudadano en cada entidad federativa con elección 2015 que inicie en 2014 y hasta el término de las mismas, para los precandidatos y partidos políticos; y el periodo que dure la obtención del apoyo ciudadano para el caso de los aspirantes, independientemente del año de su conclusión.

f) La Comisión de Fiscalización podrá solicitar el apoyo de la Coordinación Nacional de Comunicación Social y de la estructura desconcentrada del Instituto con el objeto de hacerse llegar de elementos de prueba suficientes a través del monitoreo de la publicidad en diarios, revistas y otros medios impresos durante las precampañas o el periodo de obtención del apoyo ciudadano.

B. Monitoreo de espectaculares

a) La Comisión de Fiscalización, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo el monitoreo de propaganda colocada en la vía pública consistente en propaganda que se contrate o difunda en espectaculares, buzones, cajas de luz, carteleras, marquesinas, muebles urbanos de publicidad con o sin movimiento, muros, panorámicos, para buses, puentes, vallas, vehículos o cualquier otro medio similar, conceptos referidos en el artículo 64 numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, con el objeto de obtener datos que permitan conocer la cantidad, las características y ubicación de los anuncios espectaculares, tendentes a obtener el voto de la militancia, promover a los precandidatos a cargos de elección popular, promocionar genéricamente a un partido político o bien obtener el apoyo ciudadano, durante el período correspondiente.

b) El monitoreo dará cuenta de la existencia de propaganda en los espacios referidos en los que aparezcan aspirantes a una candidatura independiente y precandidatos. Asimismo, la Unidad Técnica de Fiscalización determinará las condiciones y plazos para hacer públicos los resultados de los monitoreos, siempre que no se afecte el procedimiento de fiscalización en curso.

c) El periodo de monitoreo de los espectaculares panorámicos colocados en la vía pública para precampaña o los

procesos de obtención del apoyo ciudadano, se realizarán durante el periodo que duren estos.

El monitoreo se realizará preferentemente en las principales calles y avenidas en los distritos de mayor urbanidad, en las principales plazas de los distritos y en aquellas localidades en las que los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas observen mayor nivel de concentración de propaganda durante la precampaña o los procesos de obtención del apoyo ciudadano.

d) El resultado del monitoreo será conciliado con lo reportado en el "Reporte de Operaciones Semanal" y en los informes de ingresos y gastos aplicados a las precampañas o a los procesos de obtención del apoyo ciudadano.

e) El monto de la propaganda no reportada o conciliada por los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente se acumulará para el tope de gastos de precampaña de la elección de que se trate.

3. La Comisión podrá ordenar a la Unidad Técnica de Fiscalización que realice las visitas de verificación a los precandidatos y aspirantes de candidatos independientes con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

Artículo 7.- Respecto de las reglas para el tratamiento de ingresos y gastos relacionados en las precampañas y los relativos a la obtención del apoyo ciudadano reportados en los Informes, los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente deberán seguir lo señalado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y reglas locales que no se opongan a las Leyes Generales.

Para el caso de los aspirantes a una candidatura independiente, deberán seguir lo señalado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos en lo relativo a los aspirantes a una candidatura independiente y reglas locales de acuerdo a la entidad en que se postulen, siempre y cuando no se opongan a las Leyes Generales, en cuyo caso prevalecerán las Leyes Generales.

Artículo 8.- Derivado de la revisión de ingresos y gastos de precampañas y los relativos a la obtención del apoyo ciudadano, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral discutirá y en su caso aprobará, los dictámenes y proyectos de resolución correspondientes por cada entidad federativa.

Artículo 9.- Una vez que sea aprobado cada Dictamen y la resolución relativa a la fiscalización de los informes de precampaña y de la obtención del apoyo ciudadano, por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se informará a los Organismos Públicos Locales Electorales para que en el ámbito de sus atribuciones realicen la retención de las ministraciones, el cobro de las sanciones impuestas, o bien realicen la negativa o cancelación del registro cuando así proceda.

Artículo 10.- El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo, se sancionará de acuerdo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y reglas locales que no se opongan a las Leyes Generales, en cuyo caso prevalecerán las Leyes Generales.

SEGUNDO.- Las normas relativas a la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización establecidas en el presente Acuerdo serán vigentes para las precampañas electorales y los procesos de obtención del apoyo ciudadano, que inicien en 2014 y se resolverán en estos términos independientemente de la fecha en que concluyan.

TERCERO.- Las precampañas y los procesos de obtención del apoyo ciudadano que inicien en el 2015 se registrarán en materia de fiscalización, por lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización que emita el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización.

CUARTO.- En el caso de la precampaña y del periodo de obtención del apoyo ciudadano del Estado de Guanajuato, los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes, tendrán cinco días adicionales a los establecidos en artículo cuatro, numerales uno y dos del resolutive primero del presente Acuerdo.

QUINTO.- La Unidad Técnica de Fiscalización presentará a la Comisión de Fiscalización un programa de trabajo por cada entidad federativa, que deberá incluir la estrategia de capacitación, asesoría y acompañamiento a los partidos políticos, precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, en la implementación del presente Acuerdo, el cual difundirá entre los sujetos obligados.

SEXTO.- La Comisión determinará el número de dictámenes y resoluciones a realizar por entidad federativa que corresponda, tomando en cuenta los periodos de precampaña y de apoyo ciudadano para aspirantes a candidatos independientes.

SÉPTIMO.- La Unidad Técnica de Fiscalización, con el apoyo de la Unidad Técnica de Servicios de Informática, emitirá los procedimientos y manuales, para la asignación de cuentas de acceso, así como para el uso y la operación del aplicativo descrito en el presente Acuerdo.

OCTAVO.- Con la aprobación del presente Acuerdo, se da cumplimiento al artículo 75, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos, sólo por lo que respecta a las precampañas y los procesos de obtención del apoyo ciudadano del Proceso Electoral 2014-2015 que inicien en el 2014, independientemente de la fecha en que concluyan.

NOVENO.- Lo no previsto en este Acuerdo será resuelto por la Comisión de Fiscalización.

DÉCIMO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que notifique el presente Acuerdo a los Partidos Políticos Nacionales y a los partidos políticos locales que realicen precampañas en el ámbito local el presente año, así como a los Organismos Públicos Locales correspondientes.

DÉCIMO PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor una vez que sea aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

DÉCIMO SEGUNDO.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

II. Recurso de apelación. Disconforme con la resolución identificada con la clave INE/CG203/2014, precisada en el apartado tres (3), del resultando primero (I) que antecede, el once de octubre de dos mil catorce, el partido político nacional denominado MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto, escrito por el cual promovió recurso de apelación.

III. Trámite y remisión de expediente. Llevado a cabo el trámite correspondiente, el diecisiete de octubre de dos mil catorce, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió, mediante oficio INE/SCG/3011/2014, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente INE-ATG-101/2014, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por MORENA.

Entre los documentos remitidos obran el escrito original de demanda de apelación y el respectivo informe circunstanciado.

IV. Registro y turno a Ponencia. Mediante proveído de diecisiete de octubre de dos mil catorce, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-154/2014**, con motivo de la promoción del recurso de apelación precisado en el resultado II que antecede.

SUP-RAP-154/2014

En su oportunidad, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación. Por auto de veinte de octubre de dos mil catorce, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del recurso de apelación que motivó la integración del expediente **SUP-RAP-154/2014**, para su correspondiente substanciación.

VI. Admisión. Mediante proveído de veintitrés de octubre de dos mil catorce, el Magistrado Flavio Galván Rivera, al considerar que estaban satisfechos los requisitos de procedibilidad, admitió la demanda de recurso de apelación que se resuelve.

VII. Cierre de instrucción. Por auto de seis de noviembre dos mil catorce, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, con lo cual el recurso quedó en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia, y

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción I, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido para controvertir un resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central de esa autoridad electoral administrativa.

SEGUNDO. Conceptos de agravio. En su escrito de demanda, el partido político recurrente expresa los siguientes argumentos como conceptos de agravio:

AGRAVIOS:

Fuente del agravio: Es la deficiente regulación de lo establecido en el artículo 2 del punto Primero del Acuerdo impugnado, así como la parte subrayada del referido precepto; el cual se reproduce enseguida, para mayor claridad:

(Se transcribe)

Preceptos constitucionales y legales vulnerados: Artículos 6, 41, 116 fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos de las Leyes Generales en materia electoral que se señalan en el presente apartado.

Concepto de agravio.- El precepto en cuestión es inconstitucional y carece de un adecuado desarrollo reglamentario en el citado acuerdo, porque:

- En primer lugar omite regular ciertos gastos atinentes a propaganda de precampañas no previstos expresamente dentro del campo de aplicación de la disposición combatida por deficiente; tales como: los producidos en anuncios o mensajes publicitarios en cines, porrales o sitios de internet, anuncios en autobuses foráneos de pasajeros, así como cobertura informativa irregular (infomerciales), y los spots que eventualmente pudieran transmitir -mediante compra o adquisición- en medios electrónicos (radio y televisión) fuera de los tiempos oficiales que se asignan a los partidos políticos; gastos de publicidad electoral distintos, por ende, a los citados en los incisos a) y c) del párrafo 1 del impugnado artículo 2 del punto resolutivo PRIMERO del acuerdo de la responsable. Asimismo, omite considerar dentro de los topes de precampaña los gastos que realicen los partidos políticos para el sostenimiento de sus órganos directivos durante esa etapa del proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular (existiendo vulneración de los principios

constitucionales de legalidad, certeza y objetividad, en relación con violación de los artículos 6, 41, 116 fracción IV inciso b) y 133 de la Constitución)

- Comprende, en el inciso c) de su párrafo 1, entre los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, los realizados en cualquiera de esos medios, cuya finalidad sea la obtención del voto, excluyendo, a la par, aquellos que tengan por objeto la obtención de una candidatura al cargo de elección popular que se supone el precandidato pretende en ese período (vulneración de los principios constitucionales de legalidad, certeza, objetividad, en relación con la violación de los artículos 41, 116 fracción IV inciso b) y 133 de la Constitución)

- Omite considerar, de manera expresa, en el párrafo 2 del artículo 2, qué **gastos** son considerados como efectuados por los aspirantes a candidatos independientes, pues solo define los casos que el Consejo General responsable define como **actos** tendentes a recabar el apoyo ciudadano en esa fase del proceso electoral, remitiendo para ello al artículo 370 de la LGIPE (vulneración de los principios constitucionales de legalidad, certeza, objetividad, en relación con la violación de los artículos 41, 116 fracción IV inciso b) y 133 de la Constitución)

Cabe, al efecto, hacer mención que, los gastos considerados en el artículo 2 párrafo 1 del punto PRIMERO del acuerdo impugnado son de carácter enunciativo y se vinculan *mutatis mutandi* con los que el numeral 243 párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales comprende para el caso de los gastos de campaña, que son similares a los de precampaña, con ciertas variantes no recogidas en el acuerdo combatido.

En ese sentido, el hecho de que los diversos gastos de la relación del citado artículo 2 del acuerdo sean de los comprendidos en los de precampaña, no significa necesariamente el que sean los únicos a considerar, sino que el órgano electoral competente, esto es, el Consejo General del INE al aprobar el ordenamiento debió hacer el debido análisis de cuáles conceptos o supuestos normativos debían quedar dentro del campo de aplicación del conjunto de gastos de precampaña, habida cuenta que el no incluirlos, aunado a lo que dispone en numeral 60 párrafo 1 inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que, el sistema de contabilidad al que los partidos políticos deberá tener (entre) sus características, el que las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, **son de interpretación estricta de la norma.**

Lo que afecta el principio constitucional de legalidad en la medida que, si no se comprenden en la norma de detalle, como lo es (o debería ser) la impugnada, los conceptos de gastos de propaganda no enunciados en la relación que finalmente

aprobó el Consejo General responsable, tal situación podría derivar asimismo en ausencia de certeza, respecto a si puede o no exigir la Unidad Técnica de Fiscalización a los partidos políticos, precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente, que conforme lo previsto en el artículo 3 del citado acuerdo, registren todas y cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realicen en la plantilla denominada "Reporte de Operaciones Semana", pues los sujetos obligados podrían aducir al efecto que, por "todas y cada una de las operaciones" entienden solo la relación de gastos de precampaña relacionados limitativamente en el párrafo 1 del artículo 2 del citado punto PRIMERO del acuerdo combatido, lo que a todas luces resulta disfuncional, en tanto, como sabemos, el artículo 41 de la Carta Magna, dispone en su fracción V, Apartado "B", inciso a) punto 6, que corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen la propia Constitución y las leyes, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, lo que implica la prohibición de excluir de dicha fiscalización cualquier gasto que realicen los partidos políticos y los candidatos, o bajo el mismo principio, quienes aspiren a una candidatura durante las precampañas y períodos de obtención de apoyo popular en el caso de los independientes.

En ese tenor, si el Consejo General responsable al considerar la lista de gastos de precampaña en el artículo 2 del punto PRIMERO del impugnado acuerdo, entre otras cosas, pretende desarrollar lo dispuesto en el artículo 227, párrafo 3, de la LGIPE, en el sentido de que,

(Se transcribe)

Ello implica que, de una interpretación conforme y funcional de lo establecido en el precepto trasunto, que dentro de los topes de gastos de precampaña se comprenden no solo los conceptos señalados en los incisos a), b), c) y d) del párrafo 2 del artículo 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino todos aquellos gastos realizados en cualquier propaganda cuyo objeto sea dar a conocer las propuestas de los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, es decir, los gastos que se realicen sin considerar prima facie su validez o no, pero mediante los cuales se llevó a cabo un conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por dicha Ley y el que señale la convocatoria respectiva, y no únicamente los que limitativamente señala ahora el artículo cuya inconstitucionalidad e ilegalidad se reclama.

De ahí que el Consejo electoral responsable estaba obligado a detallar y desarrollar en el acuerdo combatido esa regulación, a efecto de que todo egreso de partidos políticos, precandidatos, o aspirantes a candidaturas a cargos de elección popular quedaran previstos normativamente, y, al no haberlo hecho así,

vulneró por deficiente regulación lo señalado en las normas constitucionales y legales ante dichas. Razón por la que se solicita de esa Sala Superior el consecuente pronunciamiento, para los efectos a que haya lugar.

De igual manera, resulta inconstitucional la porción normativa que establece entre los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, los realizados en cualquiera de esos medios, cuya finalidad sea la **obtención del voto**, excluyendo, a la par, aquellos que tengan por objeto la **obtención de una candidatura** al cargo de elección popular que se supone el precandidato pretende en ese período en vulneración de los principios constitucionales de legalidad, certeza, objetividad, en relación con la violación de los artículos 41, 116 fracción IV inciso b) y 133 de la Constitución.

Lo anterior es así porque, como hemos dicho, al remitir la responsable y el artículo 230 de la propia LGIPE a la relación que enuncia el numeral 243, párrafo 2, incisos a), b), c) y d) del mismo ordenamiento legal, a fin de determinar que gastos serán considerados como de precampaña, si bien, el inciso c) del citado numeral 243, hace referencia a los gastos de campaña como aquellos gastos de propaganda realizados en diarios, revistas y otros medios impresos, **tendientes a la obtención del voto**, es evidente que no estaba autorizado el Consejo responsable a simplemente extrapolar esa expresión al supuesto de los gastos de propaganda de precampañas, pues estos, como ya vimos en el párrafo 3 del artículo 227 tienen otra finalidad, consistente en **“el propósito de dar a conocer sus propuestas”** y dar a conocer por distintos medios **“la calidad de precandidato de quien es promovido”**

Luego entonces, la referencia que mecánicamente hace el inciso c) del párrafo 2 del artículo 2, del punto PRIMERO del acuerdo INE/CG203/2014, resulta contrario al principio de legalidad, pues la propaganda de precampaña no puede tener por objeto la obtención del voto, pues ello constituiría actos anticipados de campaña, prohibidos por todo el diseño normativo, antes del inicio de las campañas, y como se sabe, durante las precampañas no existen siquiera candidatos registrados, habida cuenta que no se han seleccionado ni han alcanzado ese estatus.

Asimismo, resulta inconstitucional por deficiente regulación la omisión consistente en la abstención de la autoridad responsable de incluir como gastos de precampaña, así como la omisión de considerar dentro de los topes de precampaña los gastos que realicen los partidos políticos para el sostenimiento de sus órganos directivos durante esa etapa del proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, existiendo vulneración de los principios constitucionales de legalidad, certeza y objetividad, en relación con violación de los artículos 6, 41, 116 fracción IV inciso b) y 133 de la Constitución.

Ello si se toma en cuenta que, el párrafo 1 del artículo 227 de la LGIPE, también dispone que

(Se transcribe)

De donde se deduce que obviamente durante la fase de precampañas de cada uno de los procesos internos de selección de candidatos, los partidos políticos realizan actos de precampaña, mismos que deben ser reportados como gastos de precampaña electoral, aunado al hecho de que en el caso, por analogía iuris, debe considerarse la invalidez que en el caso de las estructuras y partidistas haya considerado como gastos de campaña y no como gastos operativos ordinarios, salvo error u omisión al respecto, a efecto de concluir que en el acuerdo impugnado debieron incluir como gastos de precampaña los realizados por los partidos políticos respecto a la actividad de los partidos políticos efectuados en apoyo de los procesos internos y sus precampañas.

En efecto, aunado a lo anterior, como se advierte también de su acápite, el artículo 2 del punto PRIMERO del Acuerdo número INE/CG203/2014, por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como los gastos que se considerarán como de precampañas, en el Proceso Electoral 2014-2015 que inician en 2014, el Consejo General responsable **pretende regular**, dos cosas:

1. Los **gastos de precampañas**, dentro de los que considera, en diferentes incisos que luego desarrolla, los siguientes:
 - a) Gastos de propaganda
 - b) Gastos operativos de la precampaña
 - c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos
 - d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, y
 - e) Aquellos que establezcan las legislaciones locales compatibles con las leyes generales
2. Los **gastos de aspirantes a candidatos independientes**, en la fase de obtención de apoyo ciudadano.

De lo anterior, es dable inferir que el Consejo General, en el primer párrafo del artículo 2 de su impugnado Acuerdo, clasificó los gastos -que implícitamente considera **válidos** como "gastos de precampaña"- por el hecho de concordar con los artículos 227 y 230 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el 243, numeral 2, incisos a), b), c) y d) del mismo ordenamiento.

Pero, la responsable desestima otros gastos en supuestos que, con independencia de si son válidos o no, también tendrían que entrar en ese campo de aplicación por intelección extensiva del precepto, y conforme a lo previsto constitucionalmente y en las leyes generales mencionadas con antelación. Tales como los ya enunciados: anuncios o mensajes publicitarios en cines,

portales o sitios de internet, anuncios en autobuses foráneos de pasajeros, así como cobertura informativa irregular (infomerciales), y los spots que eventualmente pudieran transmitir -mediante compra o adquisición- en medios electrónicos (radio y televisión) fuera de los tiempos oficiales que se asignan a los partidos políticos.

Pues, el común denominador es que, de generarse dichos gastos, legales o ilegales, constitucionales o no, en todo caso se trataría de erogaciones efectuadas por los partidos políticos, sus precandidatos o por los aspirantes a candidatos independientes durante las precampañas o etapas de obtención de apoyo popular. De ahí que todo gasto hecho en esos períodos con independencia de la validez o sanción a que hubiere lugar, son sujetos de fiscalización y deben entrar dentro de los topes de precampañas o de relativos a los informes de aspirantes a candidatos independientes.

En ese sentido, importa destacar que, aun cuando el acuerdo impugnado prevé un conjunto de disposiciones relativas a la atribución del Instituto de fiscalizar los gastos de partidos políticos, candidatos y aspirantes a candidatos independientes erogados en la etapa de precampañas, dicha responsable debió estimar que, aunado a los gastos de precampaña que estima válidos, los sujetos de fiscalización no siempre realizan ese tipo de gastos, sino también algunos no autorizados o de plano prohibidos por la Constitución o las leyes, como los señalados con antelación en este concepto de agravio.

Pues, si bien más adelante, en el artículo 6 del Acuerdo, y con relación a la forma en que deben realizarse los procedimientos de fiscalización, se observa que, tanto en el caso de los monitoreos de diarios, revistas y otros medios impresos como en el caso de monitoreo de espectaculares, previstos respectivamente en el Apartado A, inciso d) y en el Apartado B, inciso e), ambos del párrafo 2 de dicho artículo 6, la responsable dispuso que

(Se transcribe)

También se advierte, del contexto normativo inmediato en el que tales disposiciones se ubican, que del resultado de esos monitoreos, obviamente no se contempla la acumulación para efectos de los topes de precampaña y de los gastos realizados en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, erogados por concepto de otras formas de propaganda desplegadas por los aspirantes independientes a una candidatura o por los candidatos de los partidos políticos, tales como, la promoción o propaganda a través de anuncios o mensajes publicitarios en cines, autobuses urbanos o foráneos de pasajeros, portales o sitios de internet, así como la cobertura informativa irregular de los llamados infomerciales y los spots que eventualmente pudieran transmitirse -mediante compra o adquisición- en medios electrónicos (radio y televisión), es decir, fuera de los tiempos oficiales que se asignan a los partidos políticos, los

cuales también son propaganda electoral, y respecto de los cuales -aunque de manera irregular- también pueden erogarse gastos en precampañas o en la etapa de obtención de respaldo ciudadano por quienes intentan obtener la candidatura de un partido político o de manera independiente.

La previsión misma de solo esos dos tipos o clasificaciones de monitoreos en el artículo 6, **torna inconstitucional por deficiente regulación el acuerdo de la responsable**, puesto que, como ya hemos visto, al efectuarse múltiples gastos por concepto de propaganda de precampaña no considerada en el artículo 2, ello se tradujo en la abstención de la autoridad responsable de establecer monitoreos diversos, en el caso específico del acuerdo impugnado, tales como serían los monitoreos en propaganda y gastos de precampaña y de la fase de obtención de respaldo ciudadano en: funciones de cines, internet, anuncios en autobuses foráneos de pasajeros, infomerciales o cobertura informativa irregular, y la propaganda de spots, también irregular, por medio de radio y televisión fuera de los tiempos oficiales.

De ahí que se plantea a esa Sala Superior, emitir el correspondiente pronunciamiento a efecto de ordenar a la autoridad responsable que prevea lo conducente, modificando el acuerdo impugnado, según corresponda, y en el entendido que es exclusivamente para efectos de fiscalización, contables y de registro de operaciones de precampaña y gastos realizados por los aspirantes a candidatos independientes.

Razón por la cual, también debieran fiscalizarse gastos de propaganda no previstos en el artículo 2, propaganda diversa respecto de la cual tampoco se ordena acumular lo reportado y no conciliado el artículo 6 del impugnado Acuerdo INE/CG203/2014, para efectos de los topes de gastos de precampaña, o el de la erogaciones en la fase de respaldo ciudadano, pues como ya dijimos, tal previsión se refiere solo al resultado específico de los **monitoreos de espectaculares y de propaganda en diarios**, revistas y otros medios impresos, pero no respecto a otros monitoreos imprevistos en el acuerdo; por ejemplo, el de medios electrónicos, internet, infomerciales, anuncios en cines, o en publicidad interior en autobuses de pasajeros, etcétera, donde también podría difundirse propaganda política. Y adicionalmente la publicidad de los mismos no está debidamente garantizada.

Es de considerar, por consiguiente, que con tal omisión de regulación (en la comprobación de los gastos no regulados de propaganda de precampaña o de obtención de respaldo ciudadano) se demerita la atribución de fiscalizar, en la medida que el Instituto Nacional Electoral auto limita su ejercicio en el acuerdo impugnado, al menos parcialmente, de su facultad de revisar el correcto origen y destino de los recursos de los partidos políticos y candidatos como sujetos de fiscalización. Lo

que entraña vulneración a los principios constitucionales de certeza, legalidad y supremacía constitucional.

Aquí es pertinente insistir que, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 párrafo 1 inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, el sistema de contabilidad al que los partidos políticos debe tener como características, entre otras, que las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados, así como las que fijan las infracciones, **son de interpretación estricta de la norma.**

Esto implica que, si no se consideran como gastos de precampaña o como gastos erogados por aspirantes independientes a candidatos, los erogados en propaganda distinta a la prevista en el artículo 2 del punto Primero del Acuerdo impugnado, y tampoco se ordena monitorear ni acumular los gastos de propaganda en cines, autobuses de pasajeros, internet, radio y televisión fuera de los tiempos oficiales o cobertura informativa también irregular a través de infomerciales, y otras formas similares de difusión electoral en la multi referida etapa del proceso electoral, la ausencia de certeza en la redacción del precepto impugnado haría inviable jurídicamente, o al menos dificultaría, para el caso del Acuerdo fiscalizador aplicable a los procesos de selección de candidatos y de obtención de respaldo ciudadano que pretende regular, una interpretación de la norma congruente con las atribuciones que la Constitución y las leyes generales en la materia confieren al Instituto Nacional Electoral, con todo lo que ello implica, y particularmente con la incertidumbre de definir si son de acumular o no dichos gastos efectuados en propaganda, con independencia de su invalidez o validez, para efectos de determinar topes de gastos y, en su caso, fijar sanciones al respecto.

Dada la finalidad y la naturaleza de los recursos que manejan los aspirantes y precandidatos a obtener candidaturas independientes o de partidos, es necesario cumplir las normas constitucionales dispuestas al efecto por el Poder Reformador de la Constitución, las cuales son aplicables conforme a los principios rectores electorales de certeza, legalidad, máxima publicidad y transparencia, y evidentemente hay falta de certeza cuando una norma o normas que reglamentan la fiscalización de gastos de propaganda en las etapas mencionadas no garantizan la debida revisión y en su caso sanción por infracciones cometidas en la promoción de posibles candidaturas.

En ese contexto, resulta claro que el segundo párrafo del Apartado A de la base III del artículo 41 de la Carta Magna prohíbe a los partidos políticos y candidatos contratar o adquirir en momento alguno, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio o televisión.

Ello, no es óbice para que algunos sujetos obligados a cumplir, al final del día intenten eludir dicha norma suprema sabiendo que existe la posibilidad de no ser sancionados si las normas o acuerdos determinados por el Consejo General carecen de la debida previsión, sin que pase desapercibido que, aun mediando tal irregularidad, también es claro que, **contablemente eso tiene un costo** y, o bien la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE se informa en esa eventualidad del valor comercial de lo erogado, o determina un valor al respecto, o bien pudiera acontecer que dejara de hacerlo ante una posible interpretación literal de dicho acuerdo, pues es claro que quien viola la ley de esa manera difícilmente lo reportaría en el informe de gastos (por ejemplo, de precampaña o para la obtención de respaldo ciudadano).

Pero es indudable, y aun por sentido común, que en caso de hacerse el gasto, aunque sea irregular y obviamente no conciliable, debe acumularse; razón por la cual, el Consejo General debió prever esa situación al regular el Acuerdo ahora impugnado, y al no hacerlo violó principios de certeza, objetividad y legalidad constitucional, por deficiente regulación de la norma impugnada.

Por lo cual, procede solicitar, como se solicita de esa Sala Superior declarar inconstitucional por deficiente regulación el contenido de la norma impugnada.

También es trascendente, en concepto del partido político actor, señalar que la base V del artículo 41 constitucional, en su Apartado A, dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y que, en el ejercicio de esa función serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En ese tenor, la deficiencia en la regulación de lo que, en el artículo 2 del punto Primero del Acuerdo INE/CG203/2014 se considera como gastos de precampaña, y como gastos de **aspirantes a candidatos independientes, trastoca asimismo, de modo fundamental, el principio rector de máxima transparencia, pues si la autoridad no regula adecuadamente el deber de los sujetos de fiscalización durante esa fase del proceso** electoral, ni monitorea la diversidad de propaganda y tampoco ordena acumular los gastos realizados al efecto de determinar los topes de gastos correspondientes.

Los ciudadanos no se enteran con la máxima transparencia posible de la forma en que aplican recursos los aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular previamente a su registro legal, ni están en condiciones de denunciar cualquier posible irregularidad si advierten que la norma no se los autoriza o prevé.

SUP-RAP-154/2014

De ahí que, por una parte, sea de concluir que el órgano electoral responsable debió aclarar en la citada disposición reglamentaria, que para efectos de la fiscalización que

lleve a cabo el Instituto Nacional Electoral, son gastos de precampañas los contenidos en los cinco incisos del párrafo 1 del citado artículo 2, y los similares a estos, pero también cualquier erogación en concepto de propaganda de precampaña efectuada en la fase del proceso interno de selección de candidatos de los partidos políticos o en la de respaldo ciudadano.

En ese orden, el párrafo 2, del artículo 2 impugnado, solo aparentemente alude a los gastos de los aspirantes a candidatos independientes realizados en el período de obtención de respaldo ciudadano. Sin embargo, de la lectura de esa parte del Acuerdo INE/CG203/2014, se advierte que, al efecto, la autoridad responsable únicamente remite al artículo 370 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (y a lo que establezcan las legislaciones locales en lo que no se opongan a las leyes generales) para definir **los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano**, mas no señala expresamente, siquiera, que lo erogado en dichos actos sean gastos fiscalizables de los citados aspirantes a tales candidaturas.

En efecto, el numeral 370 párrafo 1 de la LGIPE, únicamente dice que:

(Se transcribe)

Pero como se advierte de su contenido, en ninguna parte define cuáles son los gastos que en propaganda y por los demás conceptos de fiscalización han de considerarse contable y registralmente para efectos de los topes máximos que no deben rebasar los aspirantes a candidatos independientes en cada tipo de elección, así como para la determinación de las consecuencias jurídicas atinentes.

Motivo por el cual, ante la ambigüedad o falta de certeza de la disposición referida, debe operar la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad, por deficiente regulación de la porción normativa impugnada; lo cual se solicita de esa Sala Superior, para los efectos legales que procedan.

TERCERO. Estudio del fondo de la litis. Una vez transcritos los conceptos de agravio hechos valer por el partido político recurrente, a continuación se hace el estudio del fondo de la litis.

Como primer concepto de agravio, el partido político

recurrente aduce deficiente regulación en el artículo 2, del punto de acuerdo primero, del acto impugnado, porque desde su perspectiva, vulnera los principios de legalidad, certeza y objetividad, toda vez que se omite regular ciertos gastos, tales como los relativos a los anuncios o mensajes publicitarios en cines, portales o sitios de internet, anuncios en autobuses foráneos de pasajeros, así como cobertura informativa irregular (infomerciales) y mensajes que eventualmente se pudieran transmitir mediante compra o adquisición de tiempo en medios electrónicos (radio y televisión), además de los gastos de los partidos políticos para el sostenimiento de sus órganos directivos durante la etapa de selección de candidatos.

En este sentido, argumenta que para efectos de fiscalización, se debió considerar como gastos de precampaña los previstos en el párrafo 1, del artículo 2, del punto de acuerdo primero y los similares a estos, pero también cualquier otra erogación en concepto de propaganda de precampaña efectuada en la fase del procedimiento interno de selección de candidatos de los partidos políticos o en la de respaldo ciudadano, porque de otra forma se restringen las operaciones de ingresos y egresos, pues se podría decir que solo se reportarán los gastos establecidos limitativamente en la aludida disposición reglamentaria.

Esta Sala Superior considera que es **infundado** el aludido concepto de agravio, toda vez que no se advierte la omisión alegada.

En efecto, si bien es cierto que en el artículo 2, párrafo 1, del punto de acuerdo primero, del acuerdo identificado con la

SUP-RAP-154/2014

clave INE/CG203/2014, se establecen ciertos conceptos que se deben considerar como gastos de precampaña para efectos de la fiscalización ordenada constitucional y legalmente, también lo es que no sólo se deben tomar en cuenta esas erogaciones para el ejercicio de fiscalización correspondiente.

Lo anterior, debido a que, como se advierte de la transcripción que antecede, el propio acuerdo establece la posibilidad de considerar todos los gastos efectuados en la etapa de precampaña al señalar, en los incisos a), b) y c), que también se deben entender otros gastos "*similares*" y, en el inciso d), "*los demás inherentes al mismo objetivo*", como lo son los producidos en anuncios o mensajes publicitarios en cines, portales o sitios de internet, así como los anuncios en autobuses foráneos de pasajeros, a que hace alusión el partido político recurrente.

Al respecto cabe señalar que también quedan comprendidos los gastos de propaganda electoral, operativos de la precampaña, propaganda en diarios revistas y otros medios impresos, así como los gastos de producción de mensajes para radio y televisión que no son enumerados por el propio recurrente, lo cual permite a esta Sala Superior concluir que no existe la omisión alegada.

Consecuentemente, si en el artículo 2, del punto de acuerdo primero, del acuerdo identificado con la clave INE/CG203/2014, se establecen de forma enunciativa, pero no limitativa, algunos de los rubros en los que se pueden llevar a cabo gastos, esto de ninguna manera impide que otras erogaciones de precampaña se puedan y deban tomar en

cuenta para efecto de la fiscalización correspondiente.

En este orden de ideas, tampoco asiste razón al partido político apelante cuando afirma que se debieron prever expresamente en el acuerdo impugnado los gastos relativos a cobertura informativa irregular (infomerciales) y a los mensajes que eventualmente se pudieran transmitir, mediante compra o adquisición en medios electrónicos (radio y televisión), para efecto de que sean tomados en cuenta en la fiscalización de gastos de precampaña.

Lo anterior, toda vez que constitucional y legalmente está prohibido que los partidos políticos, candidatos y precandidatos puedan contratar o adquirir espacios en radio y televisión fuera del tiempo oficial otorgado a los propios institutos políticos, por lo que resultaría contrario a Derecho regular el registro de esas operaciones indebidas para efecto de la fiscalización, sin que quede de lado la posibilidad de que, en caso de que un precandidato o partido político incurra en una irregularidad de este tipo, pueda ser sancionado en términos de la propia normativa electoral e inclusive, el gasto correspondiente sea considerado para todos los efectos.

En este mismo tenor, tampoco asiste razón al apelante cuando aduce que la erogación para el sostenimiento de la dirigencia partidista se debe considerar dentro del tope de gastos de precampaña, toda vez que, en términos del artículo 72, párrafo 2, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos, el pago de sueldos y salarios del personal de los partidos políticos, es decir, el relativo al sostenimiento de la dirigencia partidista, está comprendido dentro del rubro de gasto ordinario,

SUP-RAP-154/2014

por lo que ubicar este tipo de erogaciones como pretende el apelante, implicaría incumplir el mandato legal.

Aunado a lo anterior, es oportuno señalar que conforme al del artículo 230 de Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales, sólo deben quedar comprendidos dentro de los topes de gastos de precampaña los conceptos previstos en los incisos a), b), c) y d) del párrafo 2, del artículo 243 de la propia ley, es decir, gastos de propaganda; gastos operativos; gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, así como los relativos a la producción de los mensajes para radio y televisión.

Par mayor claridad, a continuación se transcribe el texto de los artículos 230 y 243, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor siguiente:

Artículo 230.

1. Quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de precampaña los conceptos señalados en los incisos a), b), c) y d) del párrafo 2 del artículo 243 de esta Ley.

Artículo 243.

[...]

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

a) Gastos de propaganda:

I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos de la campaña:

I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:

I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus

similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y

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

I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

En consecuencia, los gastos para el sostenimiento de la dirigencia partidista no pueden estar comprendidos dentro de los topes de gastos de precampaña, al no estar considerados en los conceptos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo que el incluirlos implicaría sobrepasar la facultad reglamentaria otorgada al Instituto Nacional Electoral por el legislador.

Por otra parte, el apelante afirma que los gastos considerados en el artículo 2, párrafo 1, del punto de acuerdo primero, del acto impugnado, son de carácter **enunciativo** y se vinculan, *mutatis mutandi*, con los previstos en el artículo 243, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el caso de gastos de campaña.

Al respecto, MORENA aduce que al aprobar el ordenamiento, la responsable debió analizar los conceptos o supuestos normativos que se debían considerar como gastos de precampaña, porque las normas en esta materia son de **interpretación estricta**, en términos del artículo 60, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido, considera que tal omisión vulnera el principio de certeza, toda vez que no queda claro si se puede exigir o no que, conforme al artículo 3, del punto de acuerdo

SUP-RAP-154/2014

primero, de las reglas impugnadas, registren todas y cada una de las operaciones de ingresos y egresos.

El aludido concepto de agravio es **infundado**, toda vez que, si bien es cierto que conforme al artículo 60, párrafo 1, inciso b), de la aludida Ley de Partidos Políticos las normas que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gastos de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados, así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta, para esta Sala Superior el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no incumple esa disposición, sin que sea necesario, como ya se apuntó, incluir otros conceptos, como pretenden el recurrente.

Doctrinariamente ha sido aceptado que, atendiendo a su resultado, la interpretación normativa puede ser estricta, extensiva o restrictiva.

La interpretación estricta se presenta cuando el operador jurídico se ciñe a lo que se establece en la norma, limitándose a aplicarla a los supuestos comprendidos en ella. A diferencia de la anterior, en la interpretación extensiva se concluye que la ley se debe aplicar a más casos o situaciones de los que expresamente se prevén, mientras que la interpretación restrictiva implica la aplicación de la ley a menos situaciones de las que expresamente se mencionan.

En cuanto a la interpretación estricta, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en términos de las tesis de jurisprudencia CXLII/99 y 133/2002 de la novena época, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, la primera en el Tomo X, de diciembre de mil

novecientos noventa y nueve, página cuatrocientos seis, y la segunda en el Tomo XVI, diciembre de dos mil dos, página doscientos treinta y ocho, las cuales son al tenor siguiente:

LEYES TRIBUTARIAS. SU INTERPRETACIÓN AL TENOR DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Conforme a lo establecido en el citado numeral, para desentrañar el alcance de lo dispuesto en las normas que establecen el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución y las excepciones a ésta, las respectivas disposiciones deben aplicarse en forma estricta, mientras que la interpretación del resto de las disposiciones tributarias podrá realizarse aplicando cualquier otro método de interpretación jurídica. Ante tal disposición, la Suprema Corte de Justicia considera que la circunstancia de que sean de aplicación estricta determinadas disposiciones de carácter tributario, no impide al intérprete acudir a los diversos métodos que permiten conocer la verdadera intención del creador de las normas, cuando de su análisis literal en virtud de las palabras utilizadas, sean técnicas o de uso común, se genere incertidumbre sobre su significado, ya que el efecto de la disposición en comento es constreñir a aquél a realizar la aplicación de la respectiva hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella, una vez desentrañado su alcance.

CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTAÑAR SU SENTIDO. El hecho de que el legislador haya establecido que las disposiciones fiscales que prevén elementos esenciales, como son sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución y las excepciones a ésta, son de aplicación estricta, no significa que el intérprete no pueda acudir a los diversos métodos que permiten conocer la verdadera intención del creador de aquellas disposiciones, cuando de su análisis literal en virtud de las palabras utilizadas, sean técnicas o de uso común, se genere incertidumbre sobre su significado, ya que el efecto de lo ordenado por el legislador es obligar a aquél a que realice la aplicación estricta de la respectiva hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella, una vez desentrañado su alcance.

En este sentido, se puede concluir que la interpretación

estricta no implica necesariamente hacer una interpretación gramatical o literal de la norma, sino que, como ya se precisó, está vinculada a la aplicación de la norma a los supuestos comprendidos en ella, para lo cual se pueden utilizar, además del gramatical, otros métodos interpretativos como pudieran ser el sistemático o el funcional.

En el caso, la circunstancia de que sean de interpretación estricta las normas que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gastos de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados, así como las que fijan las infracciones, tiene su origen en que por su repercusión en los sujetos obligados, constituyen auténticas normas de excepción que conforman regímenes jurídicos especiales, sin que sea válido hacer una interpretación extensiva o restrictiva de las normas a otros sujetos o a otras situaciones.

Ahora bien, la norma reglamentaria controvertida establece como gastos de precampaña los relativos a la propaganda, a los operativos y a los de producción de mensajes en radio y televisión, para lo cual se hace una descripción enunciativa de algunos de los conceptos contenidos en cada uno de los aludidos rubros, señalando además la circunstancia de que se deben considerar también las erogaciones similares.

Consecuentemente, la aplicación estricta de la norma supone, en el régimen jurídico especial de las precampañas, contabilizar todos los gastos efectuados en esta etapa del procedimiento electoral, para lo cual, la autoridad responsable

reiteró la clasificación del legislador en términos de los artículos 230 y 243, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ya han quedado transcritos.

En este contexto, resulta innecesario atender a lo solicitado por MORENA en el sentido de incluir en el acuerdo impugnado otros conceptos específicos como gastos de precampaña, toda vez que la disposición es clara al señalar cuales son éstos y al precisar, de forma enunciativa y no limitativa ciertos conceptos comprendidos en cuatro incisos, por lo que los sujetos obligados debe registrar todas y cada una de las operaciones de ingresos y egresos correspondientes, aunque no estén expresamente señaladas.

Al respecto, es oportuno precisar que, en dado caso, si la autoridad fiscalizadora advierte algún gasto no identificado expresamente, tanto en los preceptos antes señalados como en el acuerdo impugnando, debe ponderar, en el caso concreto, si se debe tomar en cuenta o no para incluirlo en los topes de gastos de precampaña o en algún otro rubro respecto de los informes que tienen el deber de presentar los partidos políticos o, inclusive, si considera que es contrario a Derecho, iniciar un procedimiento sancionador para deslindar la responsabilidad que corresponda.

Aunado a lo anterior, para esta Sala Superior es importante precisar que sería imposible establecer un catálogo cerrado en el que se incluyeran todos los conceptos que se deban considerar como gastos de precampaña, como lo señala el recurrente, porque siempre habría posibilidad de que algún rubro no quedara regulado, por lo que las reglas para la

SUP-RAP-154/2014

contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, aprobadas por el Consejo General responsable no son contrarias a Derecho.

En otro concepto de agravio, MORENA aduce que en el párrafo 1, inciso c), del punto primero del Acuerdo impugnado, se considera como gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, aquellos *“tendientes a la obtención del voto”*; sin embargo, en términos del párrafo 3, del artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la etapa de precampaña, los actos tienen el *“propósito de dar a conocer sus propuestas”* así como dar a conocer *“la calidad de precandidato de quien es promovido”*.

Tal circunstancia, a juicio del apelante, resulta contraria al principio de legalidad, toda vez que la propaganda de precampaña no puede tener por objeto la obtención del voto, pues ello constituiría actos anticipados de campaña.

Para esta Sala Superior, el aludido concepto de agravio es **infundado**, toda vez que en el contexto de la regulación de los gastos de precampaña, tal expresión se debe entender en sentido amplio, dirigida para obtener el voto de la militancia, de simpatizantes o inclusive de la ciudadanía, según sea el caso, en una contienda interna o inclusive abierta a la ciudadanía en general o, en su caso, para obtener el voto de delegados en asambleas llevadas a cabo precisamente para la selección de candidatos en una contienda interna.

Esto es así, ya que conforme al artículo 227 de la Ley General de Partidos Políticos, por actos de precampaña se entiende los efectuados en las reuniones públicas, asambleas,

marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, siendo que la forma de obtener ese respaldo es mediante la emisión de su voto. Consecuentemente, no se puede entender que el acuerdo impugnado autorice a los precandidatos a llevar a cabo actos de campaña, como lo considera el partido político apelante, toda vez que, como él mismo lo afirma, tal circunstancia implicaría llevar a cabo actos anticipados de campaña.

Por otra parte, MORENA aduce que en el párrafo 2, del artículo 1, del punto primero del Acuerdo impugnado, no se determina cuales gastos son considerados como efectuados por los aspirantes a candidatos independientes, toda vez que solo prevén los casos que el Consejo General define como actos tendentes a recabar apoyo ciudadano en esa fase, remitiendo al artículo 370 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El anterior concepto de agravio es **infundado**, toda vez que la redacción del precepto controvertido permite concluir cuales son los rubros en los cuales los aspirantes a candidatos independientes pueden hacer gastos.

En efecto, en la disposición impugnada se señala que todos los actos llevados a cabo con el fin de obtener el apoyo ciudadano, por parte de los ciudadanos que aspiran a obtener el registro como candidatos independientes, serán considerados para la fiscalización correspondiente, a lo cual

SUP-RAP-154/2014

resulta apegado a Derecho que la autoridad administrativa electoral hubiera hecho alusión a lo previsto en el artículo 370 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se establece, como se reiteró en el acuerdo impugnado, que serán actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general con esa finalidad, consecuentemente, toda erogación en estos rubros se debe entender como permitida, la que serán considerada para efecto de la fiscalización respectiva.

En otro orden de ideas, en cuanto al artículo 6, del punto primero de Acuerdo, del acto impugnado, MORENA señala como concepto de agravio que es indebido que sólo se prevea el monitoreo de diarios, revistas y otros medios impresos, así como de espectaculares.

Afirma que como los precandidatos o aspirantes a candidato independiente pueden hacer otro tipo de gastos, el Instituto electoral está imposibilitado para llevar a cabo otro tipo de monitoreos, por ejemplo: en medios electrónicos, internet, infomerciales, anuncios en cines o en publicidad interior en autobuses de pasajeros, con lo que se demerita la facultad fiscalizadora, toda vez que no queda claro que sean gastos que se deban acumular para efecto de los topes correspondientes.

Al respecto, esta Sala Superior considera que es **infundado** el planteamiento del recurrente.

Como se puede advertir de la transcripción del acuerdo impugnado que se hace en esta sentencia, el Consejo General

del Instituto Nacional Electoral no consideró únicamente los monitoreos en diarios, revistas y otros medios impresos, así como de espectaculares, toda vez que conforme al artículo 6, párrafo 2, párrafo segundo, del punto de acuerdo primero, se estableció que *“Los procedimientos a que se refiere este numeral consistirán, **sin que sean limitativos**, en: A. Monitoreo de diarios, revistas y otros medios impresos; y B. Monitoreo de espectaculares.”*

En este sentido, si bien es cierto que únicamente se establecieron expresamente estos dos tipos de monitores, es decir, de diarios, revistas y otros medios impresos, así como de espectaculares, también lo es que quedó previsto que tal disposición no era limitativa, sino que está expedita la posibilidad de llevar a cabo otro tipo de revisiones o monitoreos, como pudieran ser en medios electrónicos de comunicación o en unidades de transporte público.

No obstante lo anterior, es importante precisar que con independencia del contenido del acuerdo controvertido, los monitoreos constituyen mecanismos para verificar la información proporcionada por los precandidatos y aspirantes a candidatos independientes, como esta Sala Superior ya lo ha determinado. En consecuencia, la circunstancia de que estén previstos expresamente o no en el acuerdo impugnado, de ninguna manera impide que la autoridad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral lleve a cabo todos los actos necesarios para cumplir esa función, a fin dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partido Políticos, así como 230, 367, 380, párrafo 1, inciso h) y 431, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales.

Finalmente, esta Sala Superior considera que es **infundado** el concepto de agravio en el que el partido político nacional denominado MORENA afirma que las omisiones alegadas vulneran el principio de máxima transparencia, toda vez que se imposibilita a los ciudadanos el conocimiento de la forma en que aplican recursos los aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, ni están en condiciones de denunciar cualquier posible irregularidad.

Lo anterior, toda vez que tal alegación se sustenta en la premisa equivocada de que no se regula de forma adecuada el deber de los sujetos de fiscalización durante esta etapa del procedimiento electoral, ni se monitorea la diversidad de propaganda, ni se ordena acumular todos los gastos hechos para determinar el tope de gastos correspondientes; sin embargo, como ha quedado precisado en esta sentencia, tales afirmaciones resultan infundadas, por lo que carece de sustento que se vulnere el principio de máxima transparencia.

En conclusión, al haber resultado **infundados** los conceptos de agravio expresados por el partido político nacional denominado MORENA, lo procedente conforme a Derecho es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo **INE/CG203/2014**, denominado *“ACUERDO POR EL QUE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LAS REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN; ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 QUE INICIAN EN 2014”*.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo **INE/CG203/2014**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** al recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28 y 29, párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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 los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la ausencia de los Magistrados Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López. El Subsecretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

SUP-RAP-154/2014

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA