

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.

VISTOS, 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.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. **En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia,** imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

[...]

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. **La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función,** así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 30.

[...]

2. Todas las actividades del Instituto se registrarán por los **principios de certeza, legalidad,** independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

j) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

k) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;

[...]

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

sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.

2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar.

3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

4. La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, **deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca.**

5. La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinomial nacional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca.

6. La solicitud de registro de las listas de representación proporcional a que se hace referencia en los dos párrafos anteriores, deberá especificar cuáles de los integrantes de cada lista están optando por reelegirse en sus cargos y el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva.

7. Para el registro de candidatos de coalición deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en la Ley General de Partidos y las disposiciones de esta Ley, de acuerdo con la elección de que se trate.

Artículo 239.

1. Recibida una solicitud de registro de candidaturas 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 artículo anterior.

2. Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando

esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala el artículo 237 de esta Ley.

3. Para el caso de que los partidos políticos excedan el número de candidaturas simultáneas señaladas en el artículo 11, párrafos 2 y 3, de esta Ley, el Secretario del Consejo General, una vez detectadas las mismas, requerirá al partido político a efecto de que informe a la autoridad electoral, en un término de cuarenta y ocho horas, las candidaturas o las fórmulas que deban excluirse de sus listas; en caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas permitidas por la ley, iniciando con los registros simultáneos ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas, una después de otra, en su orden, hasta ajustar el número antes referido.

4. Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de los plazos a que se refiere el artículo 237 de esta Ley será desechada de plano y, en su caso, no se registrará la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos.

[...]

Artículo 383.

1. Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes a un cargo de elección popular deberán:

- a) Presentar su solicitud por escrito;
- b) La solicitud de registro deberá contener:
 - I. Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;
 - II. Lugar y fecha de nacimiento del solicitante;
 - III. Domicilio del solicitante y tiempo de residencia en el mismo;
 - IV. Ocupación del solicitante;
 - V. Clave de la credencial para votar del solicitante;
 - VI. Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;
 - VII. Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones, y
 - VIII. Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes.
- c) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:
 - I. Formato en el que manifieste su voluntad de ser Candidato Independiente, a que se refiere esta Ley;
 - II. Copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar vigente;
 - III. La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el Candidato Independiente sostendrá en la campaña electoral;
 - IV. Los datos de identificación de la cuenta bancaria abierta para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de esta Ley;
 - V. Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;
 - VI. La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la

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:

- 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.
- b) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;
- c) **Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41, de la Constitución para el Instituto Nacional Electoral, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;**
- d) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;
- e) **Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la Ley de partidos;**

SUP-RAP-825/2015

- 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.

A partir del contexto anotado, los partidos políticos tienen la obligación de manejar el financiamiento público de forma debida, dado que su asignación por parte del Estado, es una garantía positiva de la realización, una prerrogativa con la única finalidad del material cumplimiento de sus fines establecidos constitucionalmente.

Con lo anterior, se debe entender que el uso correcto de los recursos públicos es un elemento esencial para la dinámica de los derechos políticos electorales, **de ahí que sea necesario que la autoridad administrativa electoral se sirva de todos los elementos disponibles a su alcance para lograr cumplir con sus deberes de fiscalización.**

II. Reforma política electoral de dos mil catorce respecto de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

A continuación, se reseña la transición normativa constitucional y legal que se ha dado a partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en la cual como se verá, **se planteó la necesidad de que los mecanismos de fiscalización ingresaran a un esquema eficiente a través de la utilización de medios electrónicos, todo esto con la firme convicción de lograr un ejercicio racional y responsable de los recursos públicos.**

Para tal efecto, es conveniente traer a cuentas algunos extractos y la perspectiva que orientó la exposición de motivos de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, debe resaltarse que, una de las aportaciones esenciales de esa reforma constitucional político-electoral según diversas iniciativas con proyecto de decreto que eventualmente dieron lugar a su configuración, consistió en la inaplazable necesidad de aplicar al proceso electoral mexicano la “fiscalización”, entendida ésta como el “ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de las autoridades competentes, con el objeto de asegurar que los comicios conforme a la legislación electoral, se traduzcan en la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos”².

En una de las iniciativas, se afirma que *la vigilancia y la fiscalización efectiva de los actos y los recursos de los partidos políticos, y de sus precandidatos y candidatos, era un “aspecto pendiente” de las previas reformas electorales, lo que convenía superar, pues se contaba hasta ese momento con un sistema ineficiente y con mecanismos débiles en la materia, los que no lograban fiscalizar con prontitud el financiamiento político-electoral, en particular de los gastos de precampaña y campaña,*

² Véase Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicional la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de vigilancia y fiscalización electoral, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de veinte de agosto de dos mil trece.

situación ésta que comprometía gravemente la equidad y transparencia en la competencia electoral de nuestro país.

Atendiendo a las disposiciones constitucionales ordinarias y transitorias aplicables, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, fueron publicadas las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales y General de Partidos Políticos; ordenamientos estos que entraron en vigor al día siguiente.

En el artículo transitorio sexto del primero de ellos, se estableció que la autoridad responsable debía dictar “los acuerdos necesarios para hacer efectivas” sus disposiciones y que debía “expedir los reglamentos” que se derivaran del mismo “a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor”; mientras que en el artículo transitorio cuarto del segundo ordenamiento, se le ordenó dictar “las disposiciones necesarias” para hacerla efectiva “a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce”.

Con relación a lo expuesto con antelación, el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política-Electoral, -que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y que entró en vigor al día siguiente-, determinó que el Congreso de la Unión debía expedir, a más a tardar el treinta de abril siguiente, las normas previstas en el artículo 73 fracciones XXI, inciso a), y XXIX-U, constitucional (artículo transitorio segundo).

Particularmente, según ese decreto –de acuerdo con esa última fracción citada–, la ley general que debía regular a los partidos políticos nacionales y locales tenía que incorporar un “sistema de fiscalización” sobre el origen y el destino de los recursos con los que contaban los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, debiendo incluir, entre otros, lo siguiente:

a) **Las facultades y procedimientos para que esa fiscalización se realizara de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;**

b) Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones que emitiera la propia autoridad electoral;

c) Las sanciones que debían imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones (artículo transitorio segundo, fracción I, inciso g, numerales 1 a 8).

A su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como disposición marco en el nuevo contexto nacional, a través del cual hoy se cimienta la organización electoral, **ha reafirmado el deber de establecer mecanismos para el cumplimiento eficaz e idóneo de las obligaciones en materia de fiscalización**, y de manera muy destacada se ha

establecido un imperativo de desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos.

Lo anterior, **en el entendido que las leyes generales o leyes marco establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia sino que buscan ser una plataforma mínima que debe orientar la normatividad nacional.**

El análisis de lo anterior, permite apreciar que en el orden constitucional se ha implementado, -en la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce y en la lógica del principio de máxima publicidad y transparencia- **un deber sustancial en materia electoral de generar lineamientos homogéneos de contabilidad a partir del acceso por medios electrónicos, todo en la lógica de potencializar el control del gasto de recursos públicos utilizados por los partidos políticos para racionalizarlo, hacerlo eficaz y evitar su uso indebido.**

C) Disensos del apelante.

De los agravios aducidos por el Partido MORENA, se desprende que su pretensión es que se emita una resolución donde se declare inconstitucional el numeral 2, del lineamiento Séptimo, de 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 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Su causa de pedir la sustenta en que 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; además de que considera que no existe disposición Constitucional o de la 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.

Aunado a que considera, desde su perspectiva, que la consecuencia de no presentar la solicitud en el formato establecido por la autoridad responsable es desproporcionada porque no cumple con los parámetros de en cuanto a que la limitación debe encontrarse prevista en la Ley; que debe establecerse sobre la base de un criterio razonable; tiene que cumplir un propósito imperativo de utilidad y oportunidad para satisfacer el interés público siendo proporcional a ese objetivo y; debe procurar siempre escoger la alternativa que restrinja menos el derecho protegido.

D) Análisis de los motivos de inconformidad.

Primeramente, se estima necesario precisar que por razones de método y porque los agravios planteados están relacionados, el estudio se llevará a cabo en conjunto, sin que ello le cause afectación jurídica al apelante, porque de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado "*Jurisprudencia*", de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**"; la forma y el orden en el que se analicen los disensos no puede originar, *per se*, una lesión jurídica, dado que lo trascendental es que todo lo planteado sea estudiado.

Conforme a marco normativo anteriormente expuesto, podemos advertir que el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, entre otras cuestiones, que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Prevé el otorgamiento de financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección; distingue los diferentes rubros a los que se debe destinar el financiamiento, al establecer que se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Asimismo, ordena que la propia ley establezca los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña electoral, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; así como que deberá disponer las sanciones que tengan que imponerse por el incumplimiento de estas reglas.

La Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 25, 61, 63 y 68, establece las obligaciones que deben satisfacer los partidos políticos nacionales y locales.

Entre las referentes al tópico que nos ocupa, se encuentran las de **conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización**

previstas en el artículo 41, de la Constitución Federal para el Instituto Nacional Electoral.

Así como **entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos; aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la Ley de partidos; contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda; seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización; sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.**

En el contexto normativo anotado, podemos resaltar lo que establece el artículo 25, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a que **los partidos políticos tienen la obligación ineludible y expresa de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático.**

Por otro lado, es oportuno señalar que debe considerarse que la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos corresponde a las autoridades electorales, tanto nacionales como

locales. Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines.

Así, el ejercicio puntual de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

Desde mil novecientos ochenta y seis, por disposición constitucional, se establece la prerrogativa para los partidos políticos de recibir financiamiento público para desarrollar actividades tendientes a cumplir con sus fines. En consecuencia y en un sentido reactivo, la legislación electoral en general, se ha venido perfeccionando a fin de asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos públicos a disposición de los partidos políticos y garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral.

Dentro de este contexto, se puede considerar que para el cumplimiento de los mandatos de optimización establecidos en la Constitución Federal, es dable afirmar que **existen obligaciones**

implícitas para los partidos políticos que se derivan de las actuaciones de la propia entidad obligada, en las que debido a un patrón establecido de comportamiento necesario para el respeto de las normas que son de orden público; la entidad al estar inmersa en el contexto normado, está obligada y dispuesta a aceptar cierto tipo de responsabilidades; creando una expectativa válida y exigible, ante lo que debe cumplir sus compromisos o responsabilidades inherentes. Siempre y cuando estas, se puedan desprender de otras expresamente señaladas, con la finalidad de hacer coherente el sistema normativo y de alcanzar los fines del Estado Democrático

Además, debe tenerse presente que las obligaciones y prohibiciones establecidas conforme a los procedimientos legalmente establecidos, expresan valores, que están preferentemente ubicados en la Constitución Federal, que pueden servir para justificar a las reglas, que en otras ocasiones tienen una función directiva, y que constituyen verdaderos mandatos de optimización.

En ese tenor argumentativo, el criterio de la Sala Superior se ha encaminado a considerar que los principios sirven de guía de comportamiento cuando no existen reglas específicas que se apliquen a un caso, cuando éstas son indeterminadas en su formulación, o cuando aparece algún tipo de desacuerdo entre las reglas y los principios que las justifican.

Así, se considera que el problema planteado, puede ser visto como un supuesto de laguna axiológica en el nivel de las reglas, dado que se trata de un caso en que el sistema electoral omite el establecimiento de una obligación expresa de utilizar un formato específico para el registro de candidatos, pero sin tomar en cuenta para esa solución alguna propiedad que, de acuerdo con la hipótesis de relevancia que se deriva de los principios, sí debería considerarse como trascendente para solucionar el caso, a fin de lograr el cumplimiento de los mandatos de optimización establecidos en la Carta Magna, referentes a la fiscalización, transparencia y el uso racional de los recursos públicos.

Además, existe el imperativo de dotar de coherencia al sistema jurídico nacional, la cual se logra a través de un ejercicio hermenéutico del operador jurídico, que tiene como finalidad, que se produzca un ajuste entre la dimensión directiva y la justificativa del Derecho, entre las reglas y los principios.

En nuestro sistema, esto se logra recurriendo a la interpretación por analogía, para romper con el formalismo jurídico exacerbado, que impediría la consideración de obligaciones implícitas, que permitieran la actualización de los principios constitucionales.

Por otro lado, como quedó expuesto en el apartado correspondiente, la Sala Superior considera, -contrario a lo aducido por el partido apelante- que no debe soslayarse el espíritu que impulsó la reforma constitucional en materia electoral de dos

mil catorce, donde uno de sus principales rubros, **fue precisamente fortalecer la fiscalización de los recursos públicos asignados a candidatos y partidos políticos, a fin de vigilar el debido origen, uso y destino de los recursos de los institutos políticos**, un tema prioritario y de interés nacional.

Debe considerarse que el mandato constitucional, está encaminado a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país, sobre todo en el contexto actual, donde se busca que los recursos públicos sean destinados de manera estricta al objeto para el que fueron entregados.

La reforma citada, se orientó hacia la consecución de una gestión pública transparente y eficaz, y para ello se llevó a cabo una ponderación analítica e integral de toda la legislación relacionada con los recursos económicos, indispensables para consolidar los fines trazados constitucional y legalmente, en una perspectiva amplia de racionalidad presupuestal y una ordenación y categorización de los principios que rigen el actuar de los entes públicos.

Con esta perspectiva de austeridad, disciplina y racionalidad presupuestal, que proviene directamente de la Constitución Federal, no puede consentirse que por el hecho de no existir una norma expresa sobre la obligación de los partidos políticos de utilizar un formato homogéneo para registrar candidatos a nivel

nacional y local, se anule la funcionalidad de un Sistema Nacional de Registro de candidatos, que tiene como una de sus principales finalidades, **dotar a la autoridad administrativa nacional electoral de mayores elementos para llevar a cabo de manera eficiente su facultad fiscalizadora.**

Esto, sobre todo si se tiene en cuenta que se inscribe el contexto anotado en la premisa de que los partidos políticos tienen la obligación de **conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático**; de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de **contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos**; de **sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.**

Aunado a lo anterior, para dilucidar sobre el problema jurídico planteado, se estima conveniente exponer que de acuerdo a lo que dispone el numeral 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, quien a su vez guiará su actividad bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

A su vez, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 30, párrafo 2, 44, párrafo 1, incisos j, k, gg y jj, y 191, párrafos 1, incisos a y d, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, todas las actividades del Instituto Nacional Electoral se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; su Consejo General tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a Ley citada y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; también tiene la facultad de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a las leyes de la materia, de igual **forma tiene la facultad de dictar los lineamientos y acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones** y las demás señaladas en otra legislación aplicable; y finalmente tiene la atribución de vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos se observen las disposiciones legales.

No obstante, puede darse el caso que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la práctica, en ciertos casos, pudieran ser disfuncionales, al no existir de manera expresa otras reglas que permitan hacer efectivo el cumplimiento de estas atribuciones, aunado al hecho de no reconocer la presencia y no ejercer ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas atribuciones.

En tal razón, la Sala Superior ha orientado su criterio al reconocimiento de la existencia de facultades implícitas, las que deben de deducirse de otras facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico, entendiendo en ese sentido que su presencia no es autónoma sino que está subordinada a las segundas, por lo que éstas tienen el carácter de principales, y siempre que resulten necesarias para cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Nacional Electoral.

Tales consideraciones han sido recogidas en la Jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la clave 16/2010, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 1997-2013, páginas 349 y 350, cuyo título y texto son del tenor siguiente:

FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y, de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente. **En este sentido, a fin de que el ejercicio de las citadas atribuciones explícitas sea eficaz y funcional, dicho órgano puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas**

aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral.

Como ya se mencionó, el ejercicio de las facultades implícitas debe estar encaminado de manera particular, a la consecución de los fines asignados al Instituto Nacional Electoral, y a su relación con las atribuciones o facultades conferidas a su Consejo General, tales como el asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y de manera general, velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora, en atención al agravio que se hace valer, es menester señalar un argumento adicional que está relacionado con la facultad reglamentaria que detenta el Instituto Nacional Electoral; la cual se inscribe necesariamente en el ámbito de otros principios que la moderan y le dan funcionalidad en el ámbito de un esquema democrático, a saber, los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, y que son reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Para tal efecto, es pertinente traer a cuentas el criterio sostenido en diversas ejecutorias de la Sala Superior, en los que se ha determinado que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en la Ley, cuyo valor queda por supuesto subordinado a ésta.³

Este órgano jurisdiccional ha señalado que el ejercicio de esa facultad, jurídicamente queda sujeto a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Con base en estos principios, es viable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos a efecto de dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales.

Desde esa perspectiva es dable considerar, que disposiciones normativas definan o den contexto al ámbito material, subjetivo, territorial y temporal, que corresponde a la propia ley, **en razón de dotar de funcionalidad al marco normativo**, premisa complementaria del principio de reserva de ley.

³ SUP-JDC-357/2014, SUP-JDC-41/2013 y acumulados, SUP-RAP-21/2015, SUP-RAP-647/2015, entre otros.

En ese orden, la ley debe conservar la potestad esencial de **regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo**, sin que en algún momento el creador reglamentario llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

Respecto al principio de jerarquía normativa, éste se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente deben detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley, y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

De ahí que, si la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico, al **reglamento sólo le compete definir los elementos modales, de instrumentación o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su dimensión completa**; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse o disminuirse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a **indicar la forma y medios para cumplirla**.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento o lineamiento como es el caso, se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte en el correspondiente marco legal, **ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción normativa.**

De ese modo, la regularidad constitucional de una disposición reglamentaria o acuerdo, encuentra una primera exigencia atinente a que sus disposiciones guarden congruencia con las normas legales, a las cuales, en su caso, sólo pueden explicitar o proveer para su adecuado desarrollo.

Lo anterior implica que si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas –conforme a lo ya explicado en párrafos anteriores- o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se estima que se actúa conforme a Derecho.

De acuerdo a lo considerado con anterioridad, es posible advertir que en el caso particular, conforme a lo planteado por el partido apelante, la Sala Superior considera que aun cuando no existe una disposición expresa en la normativa general electoral ni

en la local que establezca la facultad explícita del Instituto Nacional Electoral para ordenar la utilización de un formato específico de solicitud de registro de candidatos; de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo nacional de la materia, se puede advertir -a fin de dotar de funcionalidad en la aplicación al sistema y darle plena vigencia a los mandatos de optimización contenidos en nuestra Carta Magna- que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de emitir un lineamiento donde se defina un formato homologado a nivel nacional y local para solicitar el registro de precandidatos y candidatos a través de la emisión del acuerdo correspondiente -facultad reglamentaria- en términos de lo que establece el inciso gg), del párrafo 1, del artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De ahí que los agravios relativos a la no existencia legal de la obligación de utilizar un formato específico para solicitar el registro de candidatos y a la inexistencia de la facultad de la autoridad responsable para emitir lineamientos al respecto, se estimen **infundados**.

Esto es así, ya que sostener una postura adversa, sería tanto como desconocer las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el Instituto Nacional Electoral, así como también implicaría restarle eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas, diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la

normatividad electoral aplicable, más aun, ello implicaría soslayar que el financiamiento público y su fiscalización fue uno de los pilares de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce.

En lo tocante al argumento de que no existe disposición legal que permita al Consejo General negarse a aceptar la solicitud de registro si no se utilizan los formatos que ha determinado mediante el acuerdo controvertido, la Sala Superior estima que resulta **infundado**, en virtud de que se sustenta en la premisa inexacta de considerar que el numeral 2, del lineamiento Séptimo establece esa circunstancia, para evidenciar la inexactitud, se transcribe la porción normativa referida:

Séptimo

Del Instituto Nacional Electoral

[...]

2. En caso de que los PP o, en su caso, los Aspirantes, no presenten físicamente, las solicitudes de registro, en los plazos establecidos por la LGIPE, o no presenten las sustituciones y/o cancelaciones de candidatos ante el Instituto, se tendrá por no presentada la solicitud respectiva, sin responsabilidad para el INE ya que aún y cuando los datos se encuentren capturados en el sistema, el solicitante está obligado a cumplir con los requisitos legales que permitan al INE dar una respuesta respecto al estado que guarda la solicitud.

De lo trasunto se puede apreciar, que contrario a lo argumentado por el partido apelante, la porción normativa impugnada no establece la hipótesis de que la autoridad responsable se negará a recibir la solicitud de registro, si esta no se presenta en el formato que estará disponible en el Sistema Nacional de Registro de Candidatos.

Lo que regula el lineamiento es la hipótesis de que ya sea que los partidos políticos o los aspirantes a candidatos independientes no presenten físicamente las solicitudes de registro, en los plazos establecidos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o no presenten las sustituciones y/o cancelaciones de candidatos ante la autoridad responsable, se tendrá por no presentada la solicitud respectiva; y realiza una precisión en cuanto a que esa circunstancia se verificará sin responsabilidad para el Instituto Nacional Electoral, explicando que aún y cuando los datos del registro se encuentren capturados en el sistema, el solicitante está obligado a cumplir con los requisitos legales, entre los que se encuentra el presentar en físico la solicitud de registro para poder considerar procedente el registro.

Esto se inscribe en la lógica regulatoria de los artículos 238, 239, 383 y 384, de la norma general citada, que establecen una serie ordenada de requisitos, entre los que destacan: que se deberá presentar su solicitud por escrito, la que deberá contener apellido paterno, apellido materno y nombre completo, **firma o en su caso huella dactilar del solicitante**; lugar y fecha de nacimiento; domicilio y tiempo de residencia en el mismo; ocupación; clave de la credencial para votar; cargo para el que se les postule, designación de representante legal, domicilio para oír y recibir notificaciones, designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros, rendición de los informes

correspondientes; **la declaración de aceptación de candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar;** y demás documentación señalada en los artículos citados.

De ahí que, lo establecido en el numeral 2, del lineamiento séptimo guarda armonía y sistematicidad con los artículos de la Ley General citada, referentes al registro de candidatos, al determinar que independientemente de que se hubiese hecho un registro electrónico, este no exime de ninguna forma la presentación física de la solicitud de registro ante el órgano administrativo electoral competente, -quien efectuará la revisión correspondiente para verificar la procedencia del registro- dado que existe el mandamiento legal de que la solicitud cuente con requisitos específicos que deben ser analizados por las autoridades electorales de forma física, como lo sería la **firma o en su caso huella dactilar del solicitante; la declaración de aceptación de candidatura, o la copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar.**

Además que debe considerarse que el Sistema tiene como objetivos primordiales, el contar con mayores elementos para que el Instituto Nacional Electoral cumpla con su función fiscalizadora.

Así, al quedar evidenciado la inexactitud del planteamiento hecho por el partido inconforme, deviene también **infundada** la aseveración de que la negativa a recibir la solicitud por no encontrarse en el formato establecido, es una medida desproporcionada, porque como ya quedó explicado en párrafos

anteriores, no existe tal hipótesis en la porción normativa impugnada, ni en ninguna otra parte de los lineamientos.

Por otro lado, respecto de los cuestionamientos que hace el partido apelante en cuanto a que el establecer un formato homogéneo para la solicitud de registro de candidatos no cumple con parámetros como el de que la limitación debe encontrarse prevista en la Ley; que debe establecerse sobre la base de un criterio razonable; que se tiene que cumplir un propósito imperativo de utilidad y oportunidad para satisfacer el interés público siendo proporcional a ese objetivo y; que se debe procurar siempre escoger la alternativa que restrinja menos el derecho protegido, la Sala Superior considera que tales alegaciones devienen **infundadas**.

Lo anterior es así, porque de la lectura integral del acuerdo por el que se emitieron los lineamientos impugnados, se advierte que la autoridad responsable explicó los motivos y los objetivos que persigue tanto el Sistema Nacional de Registro de precandidatos y candidatos y aspirantes y candidatos independientes, como la utilización de un formato homogéneo para realizar su registro.

En principio, debe precisarse que el Sistema referido, tiene sustento normativo en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, -el cual tiene por objeto establecer las reglas del Sistema de Fiscalización de los Ingresos y Egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas y de

los candidatos a cargos de elección popular federal y local-, en el artículo 4, párrafo 1, inciso rr), el cual establece que el Sistema Nacional de Registro de Candidatos es un sistema informático propiedad del Instituto, que a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, administrará el registro e inscripción de Aspirantes, Precandidatos, Candidatos y Candidatos Independientes; situación que confirma la orientación preminentemente fiscalizadora del Sistema.

Lo anterior, dado que para llevar a cabo las labores de fiscalización, resulta indispensable que el Instituto Nacional Electoral cuente oportunamente con los datos de los precandidatos, candidatos y candidatos independientes, a fin de fiscalizar oportunamente los gastos de precampaña y de campaña.

Además la autoridad responsable explicó, que en consideración de la experiencia adquirida durante los procesos electorales federal y locales 2014-2015, encontró que resultaba indispensable contar con una herramienta informática que permitiera proveer información oportuna y cierta durante el proceso de registro de precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes a diversos cargos de elección popular a nivel estatal, que posibilite al Instituto Nacional Electoral conocer quiénes están siendo registrados, en qué entidad, a qué cargo y, en su caso, por parte de qué fuerza política.

Ello, para que de forma unificada los Organismos Públicos Locales, aseguren el cumplimiento de los valores y principios que rigen la materia electoral desde la Constitución Federal; toda vez que dicha información impacta en sus funciones de fiscalización.

Además, dentro de los motivos, objetivos y ventajas del establecimiento del Sistema Nacional de Registro, la autoridad responsable consideró lo siguiente:

- Que se pueda contar con información cierta y oportuna del registro de los precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes en las contiendas locales, lo que permitirá que diversas tareas, primordialmente de fiscalización, se lleven a cabo con mayor eficiencia.
- Que de la experiencia adquirida en los procesos electorales federal y locales 2014-2015, se detectó la necesidad de contar con un formato de solicitud de registro de candidatos para los partidos políticos, en razón de que la ley sólo prevé los datos que debe de contener la solicitud, sin establecer el documento específico que debe de acompañar a la documentación requerida por la normatividad electoral para efecto del registro de candidatos.
- Dotar a los Organismos Públicos Locales de un sistema que permita hacer más eficiente, práctico y sencillo el registro de candidatos, aspirantes y candidatos independientes, toda vez que, contendrá entre otras funcionalidades: detectar registros simultáneos, generar reportes de paridad de género; asimismo, permitirá registrar las sustituciones de candidatos,

así como, conocer la información de aspirantes a candidaturas independientes. Adicionalmente, se podrá verificar el estado en que se encuentre el precandidato, candidato y aspirante en el Padrón Electoral, con lo cual se podrá reducir el tiempo de análisis, ampliando la posibilidad de resolver el registro en los términos establecidos por la normatividad electoral aplicable en apego a los principios rectores que rigen a las autoridades electorales; y permitirá emitir las constancias de registro respectivas.

- El sistema servirá a los partidos políticos nacionales y locales para registrar, concentrar y consultar en todo momento los datos de sus precandidatos y capturar la información de sus candidatos;
- Servirá como repositorio de la información de los aspirantes a candidatos independientes, así como para el registro de suplentes o modificaciones a sus datos, de sus suplentes o de la planilla.
- Además, los Lineamientos establecen los requisitos mínimos que deberán capturar en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos los actores involucrados en los procesos electorales; y aquellos requisitos que no se incluyen como parte de la información a capturar y que estén considerados en la legislación electoral aplicable a la entidad que corresponda, deberán integrarse en la solicitud de registro respectiva sin excepción alguna.

En virtud de todo lo anterior, la Sala Superior considera que contrario a lo aducido por Morena, los Lineamientos controvertidos

y el establecimiento de un formato homogéneo para la solicitud de registro, no vulneran su derecho a solicitar el registro de candidatos, y que si bien no existe norma expresa que determine un formato específico ni que faculte al Instituto Nacional Electoral para determinarlo, lo cierto es que como ya se explicó con anterioridad, el citado instituto tiene facultades implícitas para lograr la consecución de sus fines constitucionales; además de que es dable afirmar que **existen obligaciones implícitas para los partidos políticos que se derivan de las actuaciones de la propia entidad obligada, en las que debido a un patrón establecido de comportamiento necesario para el respeto de las normas que son de orden público; la entidad al estar inmersa en el contexto normado, está obligada y dispuesta a aceptar cierto tipo de responsabilidades; creando una expectativa válida y exigible, ante lo que debe cumplir sus compromisos o responsabilidades inherentes.**

Siempre y cuando estas, se puedan desprender de otras expresamente señaladas, con la finalidad de hacer coherente el sistema normativo y de alcanzar los fines del Estado Democrático.

Así, se estima que tanto el Sistema Nacional de Registro que nos ocupa, como el formato homogéneo, se han creado bajo un criterio razonable forjado a través de la experiencia de los procesos electorales recientes y la oportunidad de la utilización de las herramientas informáticas; todo con la finalidad de **cumplir un propósito imperativo de utilidad para satisfacer el interés público determinado constitucionalmente, como lo es la**

fiscalización de los recursos públicos otorgados a los precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes.

En virtud de que los agravios han resultado infundados, es dable confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo combatido.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma, en lo que fue materia de impugnación el acuerdo recurrido.

Notifíquese. Como corresponda en términos de ley

Devuélvase los documentos atinentes, efectuado lo cual, remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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