

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS.

RECURRENTES: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIADO: ALEJANDRA DÍAZ GARCÍA, JORGE ALBERTO MEDELLÍN PINO, ANDREA J. PÉREZ GARCÍA Y ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

Ciudad de México a dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en los recursos de apelación SUP-RAP-224/2016, SUP-RAP-225/2016 y SUP-RAP-229/2016, en el sentido de **MODIFICAR** el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificado con la clave **INE/CG279/2016**, por el que "*Se aprueban los lineamientos para la presentación de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados, en los procesos electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario*", con base en los antecedente y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

1. Acuerdo relativo al procedimiento para enviar los avisos de contratación (INE/CG85/2015). El seis de marzo del año pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó un acuerdo por el que se estableció el procedimiento para el envío de los avisos de contratación, a que se refiere el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos.

2. Impugnación del Acuerdo INE/CG85/2015 y su resolución. En su momento, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación a fin de combatir tal acto, medio de defensa que motivó la integración del expediente SUP-RAP-99/2015, el cual fue resuelto por esta Sala Superior el ocho de abril de dos mil quince, en el sentido de confirmar el citado acuerdo.

3. Acuerdo de la Comisión de Fiscalización relativo al Manual del Usuario para operar el Sistema Integral de Fiscalización (CF/001/2016). El trece de enero del año en curso, el Consejo General del INE aprobó el Manual del Usuario que deberán observar los Partidos Políticos, Coaliciones, Aspirantes, Precandidatos, Candidatos e Independientes para la operación del Sistema Integral de Fiscalización.

4. Impugnación del Acuerdo CF/001/2016 y su resolución. El tres de febrero de la presente anualidad, MORENA interpuso Recurso de Apelación en contra del acuerdo CF/001/2016, en específico en contra de las reglas aplicables en caso de contingencia de la operación del Sistema Integral de

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Fiscalización, medio de defensa que fue radiado bajo la clave SUP-RAP-68/2016.

5. Resolución del SUP-RAP-68/2016. El dos de marzo siguiente, esta instancia federal dictó sentencia en el aludido medio impugnativo, en el sentido de modificar el Acuerdo combatido.

6. Emisión de nuevo acuerdo en cumplimiento a la ejecutoria (CF/007/2016). El nueve de marzo de dos mil dieciséis, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral emitió un Acuerdo por el que modificó el diverso CF/001/2016, respecto del Manual del usuario que deben observar los sujetos obligados, en específico en relación al plan de contingencia de la operación del Sistema Integral de Fiscalización.

7. Acuerdo combatido (INE/CG279/2016). El veintisiete de abril del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo por el que *se aprueban los lineamientos para la presentación de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados, en los procesos electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario*, mismo que constituye el acto impugnado.

8. Recursos de apelación. El veintinueve y treinta de abril respectivamente, los Partidos Políticos Verde Ecologista de México y del Trabajo (de manera conjunta), MORENA, así como el Partido Revolucionario Institucional controvirtieron el

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

contenido del Acuerdo mencionado, a través de la interposición de sendos recursos de apelación.

9. Trámite y sustanciación. El cuatro de mayo del año en curso, previa recepción de las constancias respectivas, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes **SUP-RAP-224/2016**, **SUP-RAP-225/2016** y **SUP-RAP-229/2016**, y turnarlos a las ponencias de los Magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

10.- Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, los Magistrados Instructores admitieron los recursos, y al no existir trámites pendientes de realizar, declararon cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios impugnativos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, 42, párrafo 1 y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación a través de los cuales se impugna un Acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (órgano central de dicha autoridad administrativa), en el que se fijan los lineamientos para la presentación de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados en las etapas de precampaña, campaña y ejercicio ordinario

2. ACUMULACIÓN

De la revisión de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos de apelación en los que se actúa, se advierte que existe conexidad en la causa, ya que se controvierte el mismo acto (*Acuerdo identificado con la clave INE/CG279/2016*) y señalan como responsable a la misma autoridad. En consecuencia, en atención al principio de economía procesal, y a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, lo procedente es acumular los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-225/2016** y **SUP-RAP-229/2016** al diverso **SUP-RAP-224/2016**, por ser éste último, el que se recibió primero en esta Sala Superior.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución, a los autos del recurso acumulado.

3. PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

3.1. Forma. Los escritos impugnativos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; en ellos se hace constar el nombre de los partidos recurrentes y las firmas autógrafas de quienes los representan; se identifica el acto controvertido y la autoridad responsable; se narran los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios que supuestamente causa el acto combatido; las disposiciones presuntamente violadas, y se ofrecen pruebas.

3.2. Oportunidad. Los recursos se promovieron de forma oportuna, toda vez que el acto impugnado se emitió el veintisiete de abril de dos mil dieciséis y las demandas se presentaron el veintinueve y treinta de abril, respectivamente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

3.3. Legitimación y personería. Se tienen por colmados los requisitos bajo análisis, pues todos los recurrentes son partidos políticos nacionales, sujetos legitimados para interponer el recurso de apelación de conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Asimismo, se acredita la personería de quienes se ostentan como representantes de los institutos políticos apelantes, ya que la autoridad responsable les reconoce tal calidad al rendir los correspondientes informes circunstanciados.

3.4. Interés jurídico. También se actualiza en el caso respecto de todos los enjuiciantes, toda vez que el Acuerdo combatido establece las reglas aplicables a la presentación de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados durante las precampañas, campañas y ejercicios ordinarios, por tanto, se estima que tales disposiciones son susceptibles de lesionar la esfera de derechos de cada uno de los partidos apelantes, por ser contrarias a sus intereses y al marco jurídico atinente.

3.5. Definitividad. Este órgano jurisdiccional advierte que no existe algún otro medio de defensa ordinario que debiera agotarse por los enjuiciantes antes de acudir a esta instancia federal, por lo que debe tenerse por cumplido el requisito de procedencia en estudio.

Por lo anterior, al no advertirse alguna causa de improcedencia de manera oficiosa, se procede a estudiar el fondo de la controversia planteada.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Resumen de agravios

Los partidos políticos apelantes, en sus respectivos escritos de impugnación, hacen valer los siguientes motivos de inconformidad:

A. Exceso en la facultad reglamentaria

- **La responsable estableció plazos no previstos en la normativa aplicable para la presentación de los avisos de contratación**

La autoridad electoral se excede en su facultad reglamentaria, al establecer plazos no previstos en la normativa electoral aplicable para el procedimiento de presentación de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados en los procesos electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario, ya que, en términos de lo dispuesto en el artículo 278, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la Unidad Técnica de dicho instituto, previa remisión del contrato suscrito por el ente político y el proveedor, cuenta con cuarenta y ocho horas para autorizarlo; sin embargo, en los lineamientos que constituyen la materia de impugnación, la responsable establece un plazo de quince días para autorizar el proyecto de contrato y, en caso contrario, siete días para dar a conocer las inconsistencias para que el sujeto obligado las subsane dentro de los cinco días siguientes a la respuesta de la autoridad, lo cual es contrario a los principios de

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

legalidad y seguridad jurídica; máxime si se toma en consideración los plazos tan reducidos que transcurren en un proceso electoral.

Bajo el contexto anterior, también se aduce que la responsable atenta contra el principio de equidad, pues ésta cuenta con quince días para su autorización, o en su caso siete para informar si hay inconsistencias, en tanto que los sujetos obligados tienen tres días para presentar los avisos de contratación respectivos, o en su caso cinco para subsanar inconsistencias, lo cual también es contrario a lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, donde se dispone la obligación de llevar a cabo el registro contable en tiempo real,

Por último, se señala que el procedimiento para informar sobre las posibles modificaciones que se realicen a los términos contractuales con el proveedor es ilegal, puesto que no se especifica cuál sería el procedimiento a seguir en caso de que el proveedor incumpla con sus obligaciones contractuales, limitándose a estipular que *“...las modificaciones al contrato original deben presentarse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se suscriba el convenio modificadorio, **siempre y cuando no se haya entregado los bienes o préstamo de los servicios...**”*, lo cual imposibilita a los sujetos obligados revisar lo entregado por el proveedor y, consecuentemente, a reportar un adecuado ejercicio de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para el ejercicio de sus actividades.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

- **La responsable estableció una periodicidad distinta a la prevista en la ley para la presentación de los avisos de contratación**

La responsable se excedió en el uso de sus facultades reglamentarias porque pasó por alto que, en la legislación de la materia, **sólo establece que los avisos de contratación deberán realizarse durante los periodos de precampaña y campaña del proceso electoral.**

En relación a lo anterior, afirma, que *“la normativa electoral no señala de forma enunciativa ni descriptiva la obligación de los institutos políticos de realizar la presentación de los avisos de contratación que se lleven a cabo durante el ejercicio ordinario de estos”*.

De igual modo, argumenta que es indebido que, en ese acuerdo, el Consejo General determinara que cuando con el ejercicio ordinario concurren procesos electorales, los avisos de contratación que correspondan a dicho ejercicio, deberán presentarse dentro de los tres días posteriores a su suscripción, porque aduce que, de conformidad con la ley, los partidos políticos deben presentar esos avisos de contratación trimestralmente.

B. Incertidumbre respecto de los documentos que deben acompañarse con el Aviso de Contratación

Indebidamente se define al término *“Avisos de Contratación en Línea”* como *“... el aplicativo electrónico por medio del cual los*

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

*sujetos obligados deben enviar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la información de los contratos celebrados, permitiendo adjuntar el contrato materia del aviso y el **acta constitutiva del proveedor** para la revisión de su contenido...*”, siendo que la presentación de dicha acta no es obligatoria para el aviso de contratación, pues en términos de lo dispuesto en los artículos 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III, y 62, de la Ley General de Partidos Políticos, los sujetos obligados sólo deben acompañar al aviso de contratación copia autógrafa del contrato.

Ello, según su dicho, es coincidente con lo previsto en el propio Reglamento de Fiscalización, del que sólo se desprende como obligación de los proveedores para su inscripción en el Registro Nacional de Proveedores: **a)** ser persona física o moral que suministre bienes o servicios con fines de lucro a los partidos políticos, coaliciones, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes; **b)** Estar inscrito y activo en el Registro Federal de Contribuyentes que administra el Servicio de Administración Tributaria, y **c)** Contar con la Firma Electrónica Avanzada (FIEL) vigente y activa.

Asimismo, se aduce que en el artículo 83 del reglamento indicado se prevé la obligación a cargo del responsable de las finanzas del sujeto obligado de integrar un expediente de los proveedores y prestadores de los servicios con los cuales se realicen operaciones durante el periodo de precampaña, campaña o ejercicio objeto de revisión, el cual se conforma, entre otros, con la copia fotostática del acta constitutiva a la que

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

se ha hecho alusión, estipulándose la posibilidad de que la Unidad Técnica coadyuve para su obtención, lo cual evidencia la dificultad que podría ser allegarse de dicho documento.

Aunado a lo anterior, si ya se cuenta con dicha acta en el expediente de proveedores, el solicitarse nuevamente a éstos implicaría una solicitud duplicada, lo cual resulta excesivo.

C. Incongruencia del acuerdo impugnado

El acuerdo impugnado es **incongruente**, puesto que por una parte se estipula que en **“todos los casos”** (*autorización, rechazó o con inconsistencias del proyecto contractual*) el sujeto obligado recibirá la respuesta correspondiente en el correo electrónico que haya señalado en este aplicativo y, por la otra, se señala que si la Unidad Técnica no emite una respuesta en el plazo señalado el proyecto de contrato se considerará autorizado, lo cual, desde su concepto, atenta contra el principio de certeza, pues los sujetos obligados se encuentran imposibilitados de defenderse en caso de que exista algún problema informático al momento de cargar el proyecto de contrato sujeto a revisión.

Asimismo, se aduce que el “transitorio tercero” del acuerdo impugnado es incongruente con lo dispuesto en el “transitorio cuarto”, pues en el primero de los mencionados dispone un plazo de **seis días naturales** para dar aviso de la contratación de bienes y servicios que tengan como finalidad la precampaña o campaña *-siguientes al inicio del periodo que corresponda a cada cargo de elección popular-*, en tanto que, el segundo de

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

los mencionados, establece un plazo de **seis días hábiles** para realizar el aviso correspondiente, lo cual evidencia que existen dos plazos distintos para el mismo supuesto normativo.

D. Inexistencia de un procedimiento en caso de contingencias al sistema

La responsable omite precisar con claridad la forma de garantizar la funcionalidad y operatividad del sistema de fiscalización en caso de contingencia,⁶ pues sólo se limita a señalar que *“en caso de contingencia se estará a lo dispuesto por el Manual de Usuario de Avisos de Contratación en Línea (ACL) que al efecto se publique en la página de internet”*, sin señalar cuándo se actualiza dicha figura en tratándose de avisos o proyectos de contrato, el plazo que tiene la autoridad para subsanar dicha contingencia, ni mucho menos los plazos de ampliación para que los sujetos obligados puedan presentar los avisos correspondientes derivados de dicha circunstancia, lo cual deja a los sujetos obligados en estado de indefensión; máxime si se toma en consideración que dicho manual no ha sido aprobado y, consecuentemente, tampoco ha sido publicado en los términos que establecen los lineamientos reclamados.

En ese sentido, se afirma que la responsable, al emitir los lineamientos para la presentación de los avisos de contratación en línea a través del Sistema Integral de Fiscalización, debió

⁶ En términos de lo dispuesto en el artículo 2 del acuerdo impugnado, se considera CONTINGENCIA cualquier incidencia presentada por el aplicativo denominado “Aviso de Contratación de Línea” que no permita su operación normal a los usuarios, incluyendo la imposibilidad para adjuntar archivos.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

formular el manual de uso a la par, ya que, en caso de que exista alguna contingencia en el sistema, el sujeto obligado estaría imposibilitado de cumplir con los lineamientos que la propia responsable establece.

Bajo el contexto anterior, se considera que, en todo caso, las medidas de contingencia deben establecerse en los mismos términos que se prevén en el Manual de Usuarios del Sistema Integral de Fiscalización V.2.0, en su apartado XII, "PLAN DE CONTINGENCIA", mismo que fue modificado en los términos resueltos por esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-68/2016.

E. Violación al principio de irretroactividad de la ley e inaplicación de los lineamientos

La responsable pretende aplicar los lineamientos impugnados de manera retroactiva, toda vez que los procesos electorales locales en diversas entidades federativas del país ya iniciaron, así como lo aplicable al ejercicio ordinario dos mil dieciséis, lo cual se traduce en una violación al principio de certeza que debe regir materia electoral, el cual consiste en que todos los participantes de la contienda conozcan, previamente y con claridad, las reglas a que su propia actuación y a la de las autoridades electorales están sujetas.

En ese sentido, se afirma que la responsable debe ser clara al señalar la vigencia específica de los lineamientos que expide, siendo que, en el caso concreto, no debe incluir los procesos

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

electorales que ya iniciaron, ni tampoco el ejercicio ordinario dos mil dieciséis.

Se aduce que los lineamientos reclamados no son aplicables en los actuales procesos electorales que se desarrollan en diversas entidades del país, ni tampoco para el ejercicio ordinario dos mil dieciséis, pues si bien en éstos se establece que entrarán en vigor al día siguiente de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, también lo es que su vigencia sólo surtirá efectos hasta en tanto se publiquen en el medio oficial de difusión, resultando aplicable las tesis de rubro: ***“REGLAMENTOS. PARA DETERMINAR SU FECHA DE ENTRADA EN VIGOR, DEBE ATENDERSE AL TEXTO EMITIDO POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO QUE APARECE PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL, Y NO AL OBTENIDO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS”***, y ***“LEYES. EL LEGISLADOR TIENE FACULTAD PARA FIJAR EL DÍA EN QUE SE INICIA SU VIGENCIA, PUDIENDO SER, INCLUSO, EL DÍA DE SU PUBLICACIÓN”***.

Por último, se argumenta que el acuerdo vulnera el principio de retroactividad porque exige, de nueva cuenta, que los partidos políticos presenten los avisos de contratación referentes a los procesos precampaña que ya concluyeron o de las campañas, que están en curso, y cuya obligación ya se actualizó, a pesar de que –argumenta- ya los presentó en tiempo y forma ante la autoridad electoral, según fueron generándose, en atención a lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

El partido actor refiere que en el acuerdo impugnado se determinó la presentación de los avisos de contratación en los periodos de precampaña y campaña, mismos que cubren los periodos de enero a marzo en el caso de las precampañas o que están en curso en el caso de las campañas que iniciaron en marzo, según el proceso electoral vigente en cada entidad federativa. No obstante, estima, que en el periodo señalado en la Ley de Partidos (tres días máximos posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate) presentó los avisos relativos a las precampañas en tiempo y forma con lo que dio cumplimiento a la norma y, pretender sujetarlo de nueva cuenta a la presentación de esos avisos vulnera el principio de certeza.

F. Falta de fundamentación y motivación

La responsable no expresó las razones, circunstancias especiales o causas inmediatas, por las que consideró necesario extender a la obligación de presentar los avisos de contratación referentes a los procesos de precampaña y campaña, los relativos al gasto ordinario.

4.2. Metodología de estudio

Por razón de método, los agravios se analizarán en un orden distinto al señalado sin que ello causa afectación jurídica a las partes, dado que lo sustancialmente relevante es que se

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

estudien todos los motivos de inconformidad que plantean en sus respectivos escritos de demanda.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 4/2000, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.⁷

4.3. Análisis de los agravios

4.3.1 Violación al principio de irretroactividad de la ley e inaplicación de los lineamientos

El concepto de agravio relativo a que los lineamientos impugnados violan los principios de certeza e irretroactividad, toda vez que éstos se emitieron una vez que ya habían iniciado los procesos electorales locales que actualmente están en curso, es **infundado**, pues contrariamente a ello, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sí tiene atribuciones para emitir lineamientos, durante los procesos electorales, que tengan la finalidad de implementar mecanismos en materia de fiscalización.

El artículo 14, párrafo primero, de la Constitución General, prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna. Este principio de irretroactividad, también está previsto en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que establece que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivas según el derecho aplicable, así

⁷ Visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, con rubro y texto siguientes:

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

como que tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Respecto a la irretroactividad esta Sala Superior ha sostenido lo siguiente⁸:

- La irretroactividad de la ley significa que el nuevo ordenamiento legal rige para todos los hechos o actos producidos a partir de su vigencia, con lo cual se garantiza el respeto a los derechos, actos y relaciones jurídicas formadas válidamente bajo el impero de una normativa legal anterior, puesto que la prohibición de la retroactividad constituye un presupuesto básico para la seguridad jurídica del gobernado, consistente en que esos derechos o actos, ya no podrán ser afectados, desconocidos o violados con la aplicación de una nueva normativa. .

- El análisis de retroactividad de las leyes involucra los efectos que una precisa hipótesis normativa tiene sobre situaciones jurídicas o derechos adquiridos a los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos.

- En cambio, el estudio de la aplicación retroactiva de una ley no implica el de las consecuencias de ésta sobre actos o hechos realizados con anterioridad, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional

⁸ Juicio ciudadano SUP-JDC-1022/2016 y recurso de apelación SUP-RAP-277/2015, así como juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-50/2016 y SUP-JRC-83/2011.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez.

- En el ámbito de las normas, existen de naturaleza sustantiva o materiales, las que reconocen derechos e imponen obligaciones, también hay normas instrumentales o técnicas que tienen por objeto implementar mecanismos, lineamientos o criterios para su aplicación en la realización de determinados actos. Estas últimas se caracterizan, porque no son inmutables o inertes, sino que pueden ser cambiadas, ajustadas o sustituidas, según el contexto social, económico, político, etcétera.

- Para establecer si una ley instrumental fue aplicada retroactivamente, se debe analizar si incidió en derechos ya constituidos al amparo de la norma jurídica precedente, o simplemente sobre expectativas o posibilidades de que se establezca una determinada situación jurídica. Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA**⁹.

Ahora bien, del contenido del artículo 41, base V, apartados A y B, de la Constitución General, establecen que: i) le corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales; ii) el Consejo General del mencionado Instituto estará a cargo de la fiscalización de las

⁹ Tesis P/J 87/97, visible en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materia Constitucional, Tomo VI, Noviembre de 1997, p.7, registro 197363.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, y iii) la ley desarrollará las atribuciones del referido Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órgano técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Los artículos 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 35; 44, numeral 1, inciso j) y gg); 190, numeral 2; 191, numeral 1, incisos a), b) y h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que: i) es atribución del Instituto la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales; ii) el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; iii) el Consejo General tiene atribuciones para 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; iv) es facultad del Consejo General emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; v) es facultad del Consejo General, en función de la capacidad técnica y financiera, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización, vi) es

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

facultad del Consejo General recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes y servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.

Por su parte, los artículos 25, numeral 1, inciso n) y 61 numeral, 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos, establecen que: i) son obligaciones de los partidos políticos aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, y ii) los partidos políticos deberán entregar al Consejo General la información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

De la interpretación sistemática y funcional de los referidos preceptos normativos, esta Sala Superior, advierte, entre otras cuestiones que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene facultades para emitir lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, así como para recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes y servicios que celebren los partidos políticos durante las campañas o los procesos

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

electorales.

En el caso, se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veintisiete de abril de dos mil dieciséis aprobó, en sesión extraordinaria, los *“LINEAMIENTOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS AVISOS DE CONTRATACIÓN CELEBRADOS DURANTE LOS PROCESOS DE PRECAMPAÑA, CAMPAÑA Y EJERCICIO ORDINARIO, ASÍ COMO LOS PROYECTOS DE CONTRATO PARA SU AUTORIZACIÓN”*.

De lo anterior, esta Sala Superior considera que, efectivamente, el contenido de tales lineamientos se centra exclusivamente en establecer el procedimiento para la presentación vía Internet de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados en los procesos electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario, así como de los proyectos de contratos para su autorización por parte de la Unidad Técnica del Instituto Nacional Electoral.¹⁰

Por tal motivo, esta Sala Superior considera que no se vulneran los principios de certeza e irretroactividad con la emisión de los lineamientos impugnados, pues se trata de normas instrumentales que tienen como finalidad establecer procedimientos avisos de contratación, para garantizar la máxima publicidad en los procesos electorales.

¹⁰ El artículo 1 de lineamientos impugnados establece: *“Los presentes Lineamientos tienen como finalidad establecer el procedimiento para la presentación vía Internet de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados en los Procesos Electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario, así como de los proyectos de contratos para su autorización por parte de la Unidad Técnica, garantizando con ello la máxima publicidad del detalle de los avisos previos de contratación.”*

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior estima que es **infundado** el concepto de agravio en el que se señala que los lineamientos no son aplicables a los procesos electorales locales actuales, pues no han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior es así, porque la entrada en vigor de los lineamientos en cuestión no depende de que sean publicados en el Diario Oficial de la Federación, sino de lo que acuerde el Consejo General y, en el caso, se advierte que en el acuerdo “DÉCIMO PRIMERO” se estableció que éste entraría en vigor al día siguiente de su aprobación, es decir, el 28 de abril de dos mil dieciséis.

Además, esta Sala Superior destaca que los partidos políticos actores no mencionan que perjuicio les causa la falta de publicación de los Lineamientos en el Diario Oficial de la Federación, máxime que el artículo 30 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que los partidos políticos cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales. Sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro: **“NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. EL PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA, CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).¹¹**

¹¹ Consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2013, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia volumen 1, págs. 460 – 461.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Por otro lado, se considera **infundado** el agravio, por el cual se afirma que se vulnera el principio de retroactividad, al exigírsele, que, de nueva cuenta, los sujetos obligados presenten los avisos de contratación referentes a los procesos precampaña, que ya concluyeron o de las campañas que están en curso, y cuya obligación ya se actualizó.

Lo anterior, porque contrario a lo que argumenta el recurrente, en el acuerdo controvertido no se exige que de nueva cuenta presente la documentación que ya presentó en tiempo y forma ante la autoridad electoral, según se generó, sino solamente la que no se haya presentado conforme al procedimiento previsto en el acuerdo INE/CG85/2015.

En efecto, en el punto CUARTO del acuerdo se establece lo siguiente:

“Los sujetos obligados que hubieran celebrado contratos de enero de dos mil dieciséis a la fecha de aprobación del presente Acuerdo y que no hayan enviado sus avisos de contratación a la cuenta de correo electrónico avisos.contrato@ine.mx, de conformidad con el acuerdo INE/CG85/2015 contarán con seis días hábiles para realizar el aviso correspondiente de conformidad los presentes lineamientos

De lo anterior, se advierte que, cuando los sujetos obligados hubiesen enviado sus avisos de contratación a la cuenta de correo electrónico referida, no tienen la obligación de presentarlos nuevamente.

Además, en el punto SEXTO del acuerdo se estableció que:

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

“Los sujetos obligados que ya hayan presentado avisos de contratación correspondientes a la campaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, de conformidad con el procedimiento establecido en el Acuerdo INE/CG85/2015, podrán presentar nuevamente su aviso a través del aplicativo “Avisos de Contratación en Línea”, sí así lo desean”:

Lo anterior, evidencia que no existe la obligación aducida por el recurrente, puesto que si ya presentó los avisos correspondientes es optativo para los sujetos obligados presentarlos de nueva cuenta. De ahí, lo **infundado** del agravio.

4.3.2 Exceso en la facultad reglamentaria

- **La responsable estableció plazos no previstos en la normativa aplicable para la presentación de los avisos de contratación**

El agravio es **infundado**, en tanto que los partidos políticos recurrentes parten de la premisa incorrecta relativa a que la responsable se excede en su facultad reglamentaria al establecer plazos no previstos en la normativa electoral aplicable para el procedimiento de presentación de avisos de contratación que celebren los sujetos obligados en los procesos electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario, toda vez que el plazo previsto en el artículo 10 de los lineamientos impugnados se refiere exclusivamente a la presentación de proyectos de contratos a celebrar con empresas especializadas que reciban o procesen llamadas 01-800 y 01-900, de conformidad con lo previsto en los artículos 116, párrafo 1,

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

incisos c) y d) y 117, párrafo 1, incisos g) y h) del Reglamento de Fiscalización del propio Instituto.

Los recurrentes sostienen que en el artículo 10 de los lineamientos controvertidos se prevé un plazo de quince días para autorizar los proyectos de contratos y de siete días para dar a conocer inconsistencias para que el sujeto obligado las subsane dentro de los cinco días siguientes lo cual, en su concepto, es contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica, máxime si se toman en consideración los plazos tan reducidos que transcurren en un proceso electoral.

En el precepto controvertido se establece lo siguiente:

Artículo 10.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 116, numeral 1, incisos c) y d), numeral 2, y 117, numeral 1, incisos g) y h), del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados deberán presentar los proyectos de contratos a celebrar con la empresa especializada que reciba y procese las llamadas 01-800 y 01-900, a través del aplicativo señalado en el artículo 3 de los presentes Lineamientos.

Si el contrato cumple con lo señalado en los preceptos legales señalados en el párrafo anterior, la Unidad Técnica autorizará el proyecto de contrato, dentro de los 15 días siguientes a su recepción, en caso contrario contará con un plazo de siete días siguientes a la recepción para dar a conocer las inconsistencias, para que el sujeto obligado las subsane presentando en el sistema un proyecto de contrato modificadorio dentro de los cinco días siguientes a la respuesta de la autoridad. En el caso de que el sujeto obligado no presente el proyecto de contrato modificadorio dentro del plazo antes señalado será rechazado y deberá presentar un nuevo aviso en el aplicativo y la Unidad contará con un plazo de 15 días para dar respuesta. En todos los casos (autorización, rechazo o con inconsistencias) el sujeto obligado recibirá la respuesta correspondiente en el correo electrónico que haya señalado en este aplicativo.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Si la Unidad Técnica no emite una respuesta en el plazo antes señalado, el proyecto de contratos se considerará autorizado, por lo que el sujeto obligado podrá proceder con la celebración del proyecto que haya enviado para su autorización.

Por su parte, en los artículos 116, párrafo 1, incisos c) y d), y 117, párrafo 1, incisos g) y h), del Reglamento de Fiscalización, se prevé lo siguiente: subrayada

Artículo 116.

De los ingresos a través del 01-800

1. Las aportaciones de militantes o simpatizantes que se reciban a través del mecanismo de llamadas telefónicas con clave 01-800 se sujetarán a las reglas siguientes:

c) Los sujetos obligados deberán presentar a la Unidad Técnica los proyectos de contratos a celebrar con la empresa especializada que reciba y procese las llamadas, al menos con quince días de antelación a la celebración de los mismos, con la finalidad que la Unidad Técnica revise que los términos y condiciones en ellos contenidos, se ajustan a lo dispuesto en la Ley de Partidos y en el Reglamento. Si la Unidad Técnica no notifica al partido observaciones a los proyectos de contratos en el plazo referido, se entenderá que han sido autorizados.

d) Los contratos deberán especificar por lo menos, los costos, condiciones, características del servicio, temporalidad, fecha, lugar de realización derechos, obligaciones, penalizaciones e impuestos y los resultados del mismo.

Artículo 117.

De los ingresos a través del 01-900

1. Las aportaciones que reciban los partidos, coaliciones, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes a través de la modalidad de autofinanciamiento del mecanismo de llamadas telefónicas con clave 01-900, se sujetarán a las reglas siguientes:

g) Deberán remitir a la Unidad Técnica los proyectos de contratos a celebrarse con la empresa especializada o buró de servicios que reciba y procese las llamadas, al menos con quince días de antelación a la celebración de los

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

mismos, con la finalidad que la Unidad Técnica revise que los términos y condiciones en ellos contenidos, se ajustan a lo dispuesto la Ley de Partidos y en el Reglamento. Si la Unidad Técnica no hubiere notificado al partido observaciones a los contratos, se entenderá que han sido autorizados.

h) Los contratos respectivos deben especificar, cuando menos lo siguiente: los costos, condiciones, características del servicio, temporalidad, derechos, obligaciones, penalizaciones, impuestos; así como los límites de consumo por llamada y línea telefónica. Además, deberán incluir una cláusula en la que se autorice a la Unidad Técnica a solicitar a la empresa telefónica correspondiente y a la empresa encargada de procesar las llamadas, la información que estime necesaria con la finalidad de verificar el origen y monto de los recursos obtenidos.

De los preceptos antes transcritos se advierte que el artículo 10, de los lineamientos cuyo contenido es impugnado, se refiere a la verificación de los proyectos de contratos a celebrar con empresas especializadas, respecto de los procedimientos a los que se sujetarán las aportaciones de militantes o simpatizantes que se reciban a través del mecanismo de llamadas telefónicas con clave 01-800, así como las que reciban los partidos políticos, coaliciones, candidatos, aspirantes y candidatos independientes a través de la modalidad de autofinanciamiento del mecanismo de llamadas telefónicas con clave 01-900.

Asimismo, se advierte que los procedimientos de verificación a los que se hace referencia en el artículo 10 antes citado, encuentran sustento en los artículos 116 y 117 del Reglamento de Fiscalización, en donde se prevé el deber de los sujetos obligados de remitir a la Unidad Técnica de Fiscalización los proyectos de contratos para los servicios referidos, al menos con quince días de antelación a la celebración de los mismos, ello con el objeto de que dicha Unidad Técnica esté en

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

posibilidad de revisar que los términos y condiciones pactados se encuentren conforme a lo previsto tanto en la Ley General de Partidos Políticos, como en el Reglamento de Fiscalización.

Por ello, en concepto de esta Sala Superior, el precepto reglamentario impugnado no causa perjuicio alguno a los partidos políticos recurrentes, pues el plazo de quince días que se prevé en los lineamientos, atiende al plazo previsto en el Reglamento para presentar el proyecto de contrato para los servicios de llamadas 01-800 y 01-900, esto es con al menos quince días de antelación a la celebración de dichos instrumentos jurídicos.

Conforme a lo anterior, los partidos políticos recurrentes parten de una premisa equivocada al sostener que el plazo de quince días previsto en el artículo 10 de los lineamientos, es contrario al plazo de cuarenta y ocho horas establecido en el artículo 278, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, en el que se prevé que la Unidad Técnica de Fiscalización debe responder al partido político en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la recepción del aviso de la relación detallada de los contratos celebrados durante la época de precampaña y campaña, indicando si el proveedor está o no inscrito en el Registro Nacional de Proveedores.

Lo anterior es así, en tanto que el plazo de cuarenta y ocho horas especificado en el artículo 61, inciso f), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos y en el artículo 278, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización se refiere al aviso que deben

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

presentar los partidos políticos respecto de los contratos celebrados durante la época de campaña y precampaña, mientras que el plazo de quince días previsto en los artículos 116, párrafo 1, incisos c) y d) y 117, párrafo 1, incisos g) y h), del Reglamento de Fiscalización, así como en el artículo 10 de los lineamientos impugnados, se refiere al aviso del proyecto de contrato para un servicio específico, esto es, el relativo a la recepción y procesamiento de llamadas 01-800 y 10-900, esto es, se trata de supuestos distintos, de ahí que no le asista la razón a los actores.

Además, cabe precisar que la contratación del servicio de llamadas al que se refiere el artículo 10 de los lineamientos, no es un contrato que deba celebrarse durante las precampañas o campañas electorales, sino que se trata de un instrumento jurídico que, de conformidad con la normativa antes precisada, tiene un proceso de verificación distinto a aquellos que se celebran con el objeto de obtener el voto ya sea en la etapa de precampañas o campañas por parte de los partidos políticos, ello en atención a que sus fines son distintos.

Por último, por cuanto hace a lo alegado por los partidos políticos recurrentes respecto de que es ilegal el procedimiento para informar sobre las posibles modificaciones que se realicen a los términos contractuales con el proveedor, puesto que, en su concepto, no se especifica cuál sería el procedimiento a seguir en caso de que el proveedor incumpla con sus obligaciones contractuales, lo cual les imposibilita a revisar lo entregado por el proveedor, se considera **inoperante** pues en

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

el artículo 8 de los lineamientos impugnados se prevé el procedimiento de aviso de modificaciones precisamente en los casos en que no se hayan entregado los bienes o prestado los servicios, por lo que dicha disposición no les causa perjuicio a los actores.

En el artículo 8 de los lineamientos impugnados se prevé lo siguiente:

Artículo 8.

Cuando existiera modificación a los contratos de los que se haya enviado con anterioridad aviso de contratación, el sujeto obligado deberá presentar a través del aplicativo a que hace referencia el artículo 3 de los presentes Lineamientos, el aviso modificadorio que corresponda.

En caso de modificaciones a los contratos, se deberán presentar en el aplicativo a que se refiere los presentes Lineamientos, aviso con la modificación correspondiente, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se suscriba el convenio con las modificaciones, siempre y cuando no se hayan entregado los bienes o prestado los servicios.

Lo inoperante del agravio radica en que los partidos políticos recurrentes no precisan de qué forma la obligación de presentar las modificaciones correspondientes en los términos precisados en los lineamientos les causa perjuicio, pues se limitan a señalar que los imposibilitaría a revisar lo entregado por el proveedor, asumiendo que la Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con un plazo de quince días para revisar la modificación al contrato respectivo, lo que no es así como ya ha sido razonado en la presente ejecutoria, además de que supuesto previsto en la norma se refiere a las modificaciones contractuales cuando no se hayan entregado los bienes o prestado los servicios.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

- **La responsable estableció una periodicidad distinta a la prevista en la ley para la presentación de los avisos de contratación**

Es **infundado** el agravio, porque contrario a lo que argumenta el partido actor, el consejo responsable no se excedió en el uso de su facultad reglamentaria al establecer que los sujetos obligados deberían presentar por medios electrónicos los avisos de contratación, tanto del ejercicio ordinario, como de los contratos que se celebren durante las precampañas y campañas electorales, porque ello se realizó con la finalidad de otorgar certeza y operatividad a lo previsto en el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III, de la Ley General de Partidos Políticos, en los que se establece la obligación de presentar los avisos referidos, y por otra parte, lo dispuesto en acuerdo impugnado, referente a que *cuando con el ejercicio ordinario concurren procesos electorales, los avisos de contratación que correspondan a dicho ejercicio, deberán presentarse dentro de los tres días posteriores a su suscripción*, no es contrario a la ley general citada, porque se trata de una hipótesis normativa que no la contradice y además, que no fue regulada por el legislador federal.

En el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III, de la Ley General de Partidos Políticos, se dispone que dichos entes deberán entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente:¹²

¹²

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

- El informe de los contratos que se celebren fuera de los procesos electorales, de manera trimestral del periodo inmediato anterior, y
- El informe de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, información que **podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.**

Lo anterior, pone en evidencia que la propia ley autoriza al consejo responsable a emitir los lineamientos que permitan que la información de los avisos de contratación se presente a través de medios electrónicos, con la finalidad de que éste fiscalice adecuadamente las obligaciones que tienen los partidos políticos en cuanto al régimen financiero.

De ahí que, fue conforme a derecho que la responsable con base en lo previsto en el artículo 44, numeral 1, de la ley mencionada, emitiera el acuerdo controvertido, porque ello tuvo como **finalidad proveer el exacto cumplimiento de la ley y hacer efectiva su facultad de fiscalización.**

Ahora bien, en el artículo 7, del acuerdo controvertido se estableció lo siguiente:

Artículo 61. 1. En cuanto a su régimen financiero, los partidos políticos deberán: (...) :f) Entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente: II. Fuera de procesos electorales, el informe de los contratos será presentado de manera trimestral del periodo inmediato anterior, y III. La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, 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, **dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.**

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Artículo 7. Los sujetos obligados durante precampañas y campañas contarán con un plazo máximo de 3 días posteriores a la suscripción de los contratos, para la presentación del aviso de contratación, previa entrega de los bienes o a la prestación del servicio de que se trate.

Cuando con el ejercicio ordinario concurren Procesos Electorales, los avisos de contratación que correspondan al ejercicio ordinario, se deberán presentar en el plazo a que se refiere el primer párrafo del presente artículo.

Si durante el ejercicio ordinario no concurren Procesos Electorales, los partidos políticos deberán presentar los avisos de contratación correspondientes al ejercicio ordinario, trimestralmente a que se refiere el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, de la manera siguiente: a) enero – marzo, a más tardar el 30 de abril. b) abril – junio, a más tardar el 31 de julio. c) julio – septiembre, a más tardar el 31 de octubre. d) octubre – diciembre, a más tardar el 31 de enero.

Del precepto referido, es posible advertir que el Consejo General determinó que los sujetos obligados durante precampañas y campañas contarán con un plazo máximo de tres días posteriores a la suscripción de los contratos para la presentación del aviso de contratación, previa entrega de los bienes o a la prestación del servicio de que se trate, tal como lo establece el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos,

Asimismo, estableció que, si durante el ejercicio ordinario no concurren procesos electorales, los partidos políticos deberán presentar los avisos de contratación correspondientes al ejercicio ordinario, trimestralmente tal como lo dispone el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, de la manera siguiente:

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

a) enero – marzo, a más tardar el 30 de abril.; b) abril – junio, a más tardar el 31 de julio; c) julio – septiembre, a más tardar el 31 de octubre y d) octubre – diciembre, a más tardar el 31 de enero.

Finalmente, el consejo general **previó una hipótesis normativa que complementa lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos**, para un supuesto inicialmente no previsto, pero cuya regulación es necesaria y que, además, está redactada en términos semejantes a lo establecido legalmente para un supuesto similar, ya que la disposición cuestionada otorga tres días para dar aviso, precisamente, porque ese plazo es el que otorga la ley, al establecer que, cuando con el ejercicio ordinario concurren procesos electorales, los avisos de contratación que correspondan al ejercicio ordinario, se deberán presentar en el plazo máximo de tres días posteriores a la suscripción de los contratos.

En ese sentido, a juicio de esta Sala Superior, dicha norma no excede lo previsto en el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III, de la Ley General de Partidos Políticos, ya que lo único que hace la responsable, bajo la misma lógica legalmente prevista en la ley, es complementarla, al establecer que cuando concurren durante el ejercicio ordinario del gasto, las precampañas y campañas electorales, debe darse aviso a la autoridad de los contratos celebrados dentro de los tres días siguientes a su suscripción, ello con la finalidad de otorgar certeza y expeditos a los procesos de fiscalización a los que se sujetan los partidos políticos.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

4.3.3 Incertidumbre respecto de los documentos que deben acompañarse con el Aviso de Contratación

Ahora bien, por cuanto hace al agravio referente a que indebidamente se define a los “Avisos de Contratación en Línea” como el aplicativo electrónico que permite adjuntar el contrato materia del aviso **y el acta constitutiva del proveedor para la revisión de su contenido**, esta Sala Superior concluye que asiste la razón a los apelantes y, consecuentemente, deben **modificarse** los Lineamientos impugnados, para el efecto de que la responsable precise con claridad cuáles son los documentos que deben adjuntar los sujetos obligados con el aviso de contratación respectivo, ya que, tal y como se reclama en la presente instancia, la conceptualización prevista en el artículo 2° de los citados lineamientos genera incertidumbre respecto de la documentación que efectivamente debe acompañarse con el aviso en cuestión.

A fin de evidenciar lo anterior, conviene transcribir lo dispuesto en el citado artículo, que a su letra dispone, en la parte que interesa, lo siguiente:

“...

Artículo 2. Para efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

....

Avisos de Contratación en Línea: Al aplicativo electrónico por medio del cual los sujetos obligados deben enviar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la información de los contratos celebrados, **permitiendo adjuntar el contrato materia del aviso y el acta**

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

constitutiva del proveedor para la revisión de su contenido, asimismo permite el envío de los proyectos de contrato por los ingresos del 01-800 y 01-900, permitiendo adjuntar el proyecto de contrato del cual se solicita la autorización por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

...”

Por su parte, el artículo 6° de los propios lineamientos, prevé lo siguiente:

Artículo 6. Al aviso se le deberá adjuntar **el contrato con las firmas autógrafas**, que se celebre por los bienes y servicios a que se refiere el artículo anterior y deberá contener al menos la siguiente información:

- a) Nombre del proveedor
- b) RFC del proveedor y CURP, en el caso de personas físicas.
- c) Número de RNP del proveedor
- d) Domicilio fiscal del proveedor
- e) Proceso (precampaña, campaña u ordinario)
- f) Entidad federativa
- g) Descripción del objeto del contrato
- h) El valor o precio unitario y total de los bienes o servicios a proporcionar
- i) Las condiciones a través de las cuales se llevará a cabo su ejecución
- j) La firma del representante legal del sujeto obligado contratante
- k) Fecha de inicio y Fecha de vencimiento
- l) Penalizaciones y penas convencionales

Como se advierte de los artículos transcritos, no existe certeza respecto de la documentación que debe adjuntarse con el aviso de contratación correspondiente, pues, por una parte, en el artículo 2° se alude a la posibilidad de adjuntar, entre otros, el **contrato materia del aviso**, así como el **acta constitutiva del**

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

proveedor para la revisión de su contenido, en tanto que, el artículo 6° de los propios lineamientos, sólo hace mención al **contrato materia del aviso**.

Bajo ese contexto, es que esta Sala Superior concluya que, tal y como lo alegan los partidos enjuiciantes, la conceptualización que se hace del término “*Avisos de Contratación en Línea*”, frente a los requisitos que se prevén en el artículo 6° mencionado, genera incertidumbre respecto de la documentación que, en su caso, deben adjuntar los sujetos obligados para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización; esto es, si con su aviso de contratación debe adjuntarse copia del contrato y acta constitutiva del proveedor, o bien, sólo la copia del contrato materia del aviso.

En consecuencia, resulta procedente **modificar** los lineamientos impugnados, para el **efecto** de que la responsable precise con claridad cuáles son los documentos que deben acompañarse con el “*Aviso de Contratación en Línea*” y, consecuentemente, haga congruente la conceptualización de dicho sistema aplicativo, frente a los requisitos que deben ser atendidos por los sujetos obligados.

Lo anterior, sin que pase desapercibido para este órgano jurisdiccional que los apelantes afirmen que, al exigirse el acta constitutiva del proveedor se estaría estableciendo un requisito excesivo que no encuentra sustento ni en la Ley General de Partidos Políticos, ni el Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Ello, pues al no existir certeza respecto a si la citada acta constituye o no un requisito que deba adjuntarse invariablemente con el aviso de contratación, es que esta Sala Superior se encuentra imposibilitada para valorar si su supuesta obligatoriedad resulta o no excesiva en los términos planteados por los enjuiciantes; considerando, además, que el hecho de que la mencionada acta no se exija mediante la legislación aplicable no implica, en principio, que la autoridad se encuentre imposibilitada de solicitarla como parte de su facultades en materia de fiscalización y a los deberes de los propios partidos como corresponsales de la misma.

4.3.4 Incongruencia del acuerdo impugnado

Como quedó precisado en el resumen de agravios de la presente ejecutoria, los partidos apelantes sostienen que el acuerdo impugnado, específicamente en su artículo 10, se encuentra viciado de incongruencia interna,¹³ toda vez que, por una parte, se prevé la obligación a cargo de la autoridad

¹³ **Artículo 10.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 116, numeral 1, incisos c) y d), numeral 2, y 117, numeral 1, incisos g) y h), del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados deberán presentar los proyectos de contratos a celebrar con la empresa especializada que reciba y procese las llamadas 01-800 y 12 01-900, a través del aplicativo señalado en el artículo 3 de los presentes Lineamientos.

Si el contrato cumple con lo señalado en los preceptos legales señalados en el párrafo anterior, la Unidad Técnica autorizará el proyecto de contrato, dentro de los 15 días siguientes a su recepción, en caso contrario contará con un plazo de siete días siguientes a la recepción para dar a conocer las inconsistencias, para que el sujeto obligado las subsane presentando en el sistema un proyecto de contrato modificatorio dentro de los cinco días siguientes a la respuesta de la autoridad. En el caso de que el sujeto obligado no presente el proyecto de contrato modificatorio dentro del plazo antes señalado será rechazado y deberá presentar un nuevo aviso en el aplicativo y la Unidad contará con un plazo de 15 días para dar respuesta. En todos los casos (autorización, rechazo o con inconsistencias) el sujeto obligado recibirá la respuesta correspondiente en el correo electrónico que haya señalado en este aplicativo.

Si la Unidad Técnica no emite una respuesta en el plazo antes señalado, el proyecto de contrato se considerará autorizado, por lo que el sujeto obligado podrá proceder con la celebración del proyecto que haya enviado para su autorización.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

electoral de notificar “**en todos los casos**” (autorización, rechazó o con inconsistencias del proyecto contractual) al sujeto obligado la respuesta respecto del cumplimiento o no de los requisitos que debe revestir el proyecto de contrato a celebrarse con la empresa que reciba y procese las llamadas 01-800 y 01-900 y, por la otra, se señala que si la Unidad Técnica no emite una respuesta en el plazo indicado en los propios lineamientos, el proyecto de contrato se considerará autorizado, lo cual genera incertidumbre frente a los sujetos obligados, puesto que no éstos no cuentan con defensa alguna para el caso de que hubiera algún problema informático.

En el caso que se analiza, esta Sala Superior considera que **no asiste la razón** a los apelantes, toda vez que, la consecuencia jurídica que se prevé para el caso de que la autoridad electoral no dé respuesta a los sujetos obligados sobre la autorización del proyecto de contrato a celebrarse con las empresas especializadas que reciban y procesen las llamadas 01-800 y 01-900, no puede considerarse como una incongruencia interna en los términos que plantean los apelantes, toda vez que ésta encuentra su fundamento a partir de lo dispuesto en el propio Reglamento de Fiscalización, específicamente en sus artículos 116 y 117, que a su letra disponen, en la parte que interesa, lo siguiente:

“...

Artículo 116.

De los ingresos a través del 01-800

1. Las aportaciones de militantes o simpatizantes que se reciban a través del mecanismo de llamadas telefónicas con clave 01-800 se sujetarán a las reglas siguientes:

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

...

c) Los sujetos obligados deberán presentar a la Unidad Técnica los **proyectos de contratos** a celebrar con la empresa especializada que reciba y procese las llamadas, al menos con quince días de antelación a la celebración de los mismos, con la finalidad que la Unidad Técnica revise que los términos y condiciones en ellos contenidos, se ajustan a lo dispuesto en la Ley de Partidos y en el Reglamento. **Si la Unidad Técnica no notifica al partido observaciones a los proyectos de contratos en el plazo referido, se entenderá que han sido autorizados.**

...

Artículo 117.

De los ingresos a través del 01-900

1. Las aportaciones que reciban los partidos, coaliciones, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes a través de la modalidad de autofinanciamiento del mecanismo de llamadas telefónicas con clave 01-900, se sujetarán a las reglas siguientes:

...

g) Deberán remitir a la Unidad Técnica los **proyectos de contratos** a celebrarse con la empresa especializada o buró de servicios que reciba y procese las llamadas, al menos con quince días de antelación a la celebración de los mismos, con la finalidad que la Unidad Técnica revise que los términos y condiciones en ellos contenidos, se ajustan a lo dispuesto la Ley de Partidos y en el Reglamento. **Si la Unidad Técnica no hubiere notificado al partido observaciones a los contratos, se entenderá que han sido autorizados.**

Como se observa, los lineamientos materia de impugnación, en la parte que se analiza, sólo reiteran lo ya dispuesto en el citado reglamento, sin que sea dable considerar que la consecuencia jurídica reclamada genere una afectación a la esfera de derechos de los apelantes y, por tanto, de los sujetos obligados.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior¹⁴ que una de las consecuencias que suele atribuirse a la falta de cumplimiento de una autoridad de dar respuesta o resolver alguna petición dentro del plazo que determinan las leyes, consiste en el establecimiento de una **respuesta presunta de la ley**, que en algunos ordenamientos se establece en sentido negativo, y en otros en sentido positivo, con lo cual **se trata de superar el estado de incertidumbre que se produce por esa omisión de la autoridad**, al facilitar al solicitante, en el caso de presumir la negativa ficta, ocurrir a los medios de impugnación y tratar de obtener así lo pedido, y **cuando se presume afirmativa la respuesta de la autoridad, tener por obtenido lo solicitado y quedar en condiciones de ejercerlo, disfrutarlo y de hacerlo operable ante cualquier entidad.**

Bajo ese contexto, es que se considere que el hecho de que en los lineamientos impugnados se prevea la figura de “*afirmativa ficta*” para el caso de aprobación del proyecto del contrato al que se ha hecho alusión, **solo opera en beneficio de los sujetos obligados**, pues únicamente tiene como finalidad dar certeza respecto del momento en que pueden hacerlo operable mediante la celebración formal y material del contrato respectivo, ante el supuesto de que la autoridad electoral incumpla con su obligación de notificarles la respuesta de autorización correspondiente dentro de los plazos previstos para tal efecto.

¹⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-57/2002**, mismo que dio origen a la tesis de jurisprudencia 13/2007, de rubro: **AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA. POR SU NATURALEZA DEBEN ESTAR PREVISTAS EN LA LEY.**

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Por otra parte, tampoco asiste la razón a los enjuiciantes cuando sostiene que dicha consecuencia jurídica los puede colocar en un estado de indefensión, en tanto que, según su dicho, al no existir una notificación por correo electrónico respecto de la recepción de su aviso de proyecto de contrato, no existe certeza de cuándo opera la afirmativa ficta cuestionada, en el entendido de que pueden existir problemas informáticos que impidan su recepción.

Lo anterior, toda vez que dicha alegación se sustenta en la premisa inexacta de que los sujetos obligados no cuentan con elemento alguno para demostrar que presentaron el proyecto de contrato correspondiente a través del aplicativo denominado “Avisos de Contratación de Línea”, siendo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de los lineamientos controvertidos,¹⁵ una vez enviado el aviso o el proyecto de contrato respectivo, **el aplicativo generará de manera automática el acuse de presentación correspondiente**, el cual será enviado al correo electrónico proporcionado por el sujeto obligado.

Bajo el contexto anterior es que se concluya que, contrariamente a lo alegado, el acuse de recibo mencionado constituye el elemento idóneo para conocer la fecha cierta en la que comenzaría a transcurrir el plazo de quince días previsto en los citados lineamientos, para que, ante la posible omisión de la

¹⁵ **Artículo 9.** Una vez proporcionada la información y adjuntado el archivo correspondiente el sujeto obligado podrá enviar el aviso o el proyecto de contrato, y el aplicativo generará de manera automática el acuse de presentación correspondiente, mismo que recibirá en el correo electrónico proporcionado.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

responsable de dar respuesta sobre la aprobación del proyecto de contrato respectivo, opere la afirmativa ficta a favor de los sujetos obligados y, consecuentemente, puedan proceder con la celebración del contrato correspondiente.

Ahora bien, por cuanto hace al agravio consistente en que existe incongruencia entre el plazo previsto en el “punto de acuerdo tercero” frente a lo dispuesto en el “punto cuarto”, esta Sala Superior considera que el mismo también resulta **infundado**, ya que, contrariamente a lo que sostienen los enjuiciante, no se están previendo dos plazos distintos para el mismo supuesto normativo.

A fin de evidenciar lo anterior, se transcriben los artículos cuestionados.

“...

TERCERO. - Todos los bienes y servicios contratados que tengan como finalidad la precampaña o campaña y sean contratados antes del inicio de los periodos de precampaña o campaña deberán avisarse con base en el procedimiento de los presentes Lineamientos, en un plazo máximo de **seis días naturales** siguientes al inicio del periodo que corresponda a cada cargo de elección popular.

CUARTO.- Los sujetos obligados que hubieran celebrado contratos de enero de dos mil dieciséis a la fecha de aprobación del presente Acuerdo y que no hayan enviado sus avisos de contratación a la cuenta de correo electrónico avisos.contrato@ine.mx, de conformidad con el Acuerdo INE/CG85/2015, contarán con **seis días hábiles** posteriores a la fecha de notificación del presente, para realizar el aviso correspondientes de conformidad con los presentes Lineamientos.

...”

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

Como se desprende de la transcripción anterior, es posible concluir que la incongruencia alegada es inexistente, toda vez que cada uno de los puntos de acuerdo indicados regula supuestos normativos distintos, ya que el primero de ellos refiere a los avisos de contratación de bienes y servicios que tengan como finalidad la **precampaña o campaña**, en **fecha posterior a la aprobación de los lineamientos reclamados** –*futuro*-, en tanto que el segundo de ellos regula, en términos generales, el aviso de contratación de los sujetos obligados de **todos los bienes y servicios** pactados con **fecha anterior a la aprobación de los citados lineamientos** –*pasado*-; en específico, de enero de dos mil dieciséis al veintisiete de abril del año en curso -*fecha en la que se aprobó el acuerdo materia de impugnación*-.

En consecuencia, el hecho de que en el primero de los puntos de acuerdo prevea un plazo en días naturales y el segundo de ellos en días hábiles, en modo alguno evidencian una incongruencia interna del acuerdo impugnado, pues, como se señaló, cada uno de ellos regula un supuesto normativo distinto. De ahí que no asista la razón a los apelantes.

4.3.5 Inexistencia de un procedimiento en caso de contingencias al sistema

Por último, esta Sala Superior procede a analizar los agravios relacionados con la omisión atribuida a la responsable de definir en qué casos se actualiza la figura de “*Contingencia*”, así como de establecer el procedimiento a seguir en caso de que ésta

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

ocurra, lo cual, según refieren los apelantes, los deja en estado de indefensión, pues indebidamente se remite al denominado “Manual de Usuario de Avisos de Contratación en Línea”, el cual no ha sido aprobado, ni tampoco publicado en los términos que señalan los lineamientos reclamados.

Bajo el contexto anterior, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de inconformidad consistente en que en los citados lineamientos no se define qué debe entenderse por “Contingencia”, en tanto que la responsable, según lo manifestado por los apelantes, sólo se limita a señalar que, en dichos casos “...se estará a lo dispuesto por el Manual de Usuario de Avisos de Contratación en Línea (ACL) que al efecto se publique en la página de internet...”.

Lo **infundado** radica en que los promoventes dejan de observar lo dispuesto en el artículo 2º de los lineamientos indicados, el cual, en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

“... ”

Artículo 2. Para efecto de los presente Lineamientos se entenderá por:

... ”

Contingencia: Cualquier incidencia presentada por el aplicativo denominado “Avisos de Contratación en Línea” que no permite su operación normal a los usuarios, incluyendo la imposibilidad para adjuntar archivos.

...”

Como se observa, contrariamente a lo alegado, la responsable sí define en los lineamientos materia de impugnación cuándo se actualiza la figura de “Contingencia”, misma que debe ser entendida como cualquier incidencia que impida la operación

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

normal del aplicativo en cuestión, incluyendo, entre otros, la imposibilidad de adjuntar archivos, como lo serían el proyecto de contrato y contrato que, en cada caso, deban acompañar los sujetos obligados con su aviso de contratación. De ahí resulte **infundado** el motivo de disenso que se analiza.

Ahora bien, cosa distinta ocurre al analizar el agravio referente a que existe una omisión de establecer el procedimiento a seguir en caso de que dicha contingencia ocurra, pues si bien en los lineamientos impugnados se remite al denominado *“Manual de Usuario de Avisos de Contratación en Línea”* para el caso de que se actualice dicha figura, también lo es que, tal y como lo afirman los apelantes, dicho manual no ha sido aprobado ni publicado, lo cual deja en estado de indefensión a los sujetos obligados.

En efecto, de las constancias que obran en autos, no se advierte elemento alguno por el cual se pueda acreditar que el Manual al que remiten los lineamientos ya fue aprobado y publicado en los términos a los que se ha hecho alusión, lo cual genera incertidumbre respecto del procedimiento que deben llevar a cabo los sujetos obligados en caso de que ocurra alguna incidencia que impida la operación normal del aplicativo en cuestión. Ello, tomando en consideración que los *“Lineamientos para la presentación de los avisos de contratación que celebren los sujetos obligados, en los procesos electorales de precampaña, campaña y ejercicio ordinario”* impugnados cobraron vigencia al día siguiente de su

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

aprobación,¹⁶ lo cual deja un vacío respecto del procedimiento que deben llevar a cabo los sujetos obligados en caso de que exista alguna incidencia que no permita la operación normal del aplicativo referido y, consecuentemente, que impida a los sujetos obligados cumplir con los citados lineamientos.

Lo anterior, sin que pase desapercibido para este órgano jurisdiccional electoral que la responsable, al rendir su informe circunstanciado, manifieste que el Manual al que remiten los lineamientos mencionados, es el mismo que se utiliza para la operación y manejo del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) V2.0,¹⁷ específicamente en los numerales 6 y 7 del denominado *“Plan de Contingencia de la Operación del SIF”*.

Ello, toda vez que el segundo punto de acuerdo de los lineamientos materia de análisis dispone expresamente que, en caso de contingencia, se estará a lo dispuesto por el ***“Manual de Usuarios de Avisos de Contratación en Línea (ACL) que al efecto se publique en la página de internet del Instituto”***, sin que exista certeza respecto a que dicho manual es el mismo al que refiere la responsable; esto es, al ***“Manual del Usuario que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes, y candidatos de representación proporcional para la operación del Sistema Integral de Fiscalización (SIF).”***¹⁸

¹⁶ Veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

¹⁷ Aprobado el nueve de marzo del año en curso, previa modificación que fuera ordenada por esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-68/2016.

¹⁸ Aprobado mediante el acuerdo CF/007/2016, de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

En las relatadas condiciones, la responsable, en todo caso, debió precisar claramente que el último de los Manuales indicados sería aplicable en el sistema de “Avisos de Contratación en Línea”, y no remitir, de manera genérica, a un diverso Manual cuya denominación no es coincidente con la que se utiliza para la operación y manejo del Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

En consecuencia, es que resulte procedente **modificar** el segundo punto de acuerdo de los lineamientos reclamados, para el efecto de que la responsable, en el ámbito de sus atribuciones, **precise cuál es el Manual al que deberá estarse, en caso de que se presente alguna Contingencia en el aplicativo denominado “Avisos de Contratación en Línea.**

4.3.6. Falta de fundamentación y motivación

Es **infundado** el agravio porque, conforme a la naturaleza de los lineamientos impugnados, la autoridad responsable sí fundó y motivó el acto impugnado.

En principio, es pertinente distinguir entre la indebida y **la falta de fundamentación y motivación**, dado que existen diferencias sustanciales entre ambas.

La **falta de fundamentación y motivación** consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

En ese sentido, es válido concluir que la **falta de fundamentación y motivación** implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso.

Expuesto lo anterior, esta Sala Superior considera **infundado** el agravio referente a que el acuerdo impugnado carece de fundamentación y motivación como se expone a continuación.

En primer lugar, la responsable refirió, entre otros, como ANTECEDENTES lo siguiente:

- El artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procesos electorales.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

- El artículo 6, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Instituto referido, dispondrá lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales.
- El diecinueve de noviembre de 2014, el Consejo General expidió el Reglamento de Fiscalización y el veintitrés de diciembre siguiente el Consejo mencionado, lo modificó en virtud de la resolución recaída al expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados.
- El seis de marzo de dos mil quince, el Consejo citado, aprobó el acuerdo INE/CG85/2015, por el que se establece el procedimiento para el envío de los avisos de contratación, a que se refiere el artículo 61, numeral 1, inciso f) fracciones II y III, de la Ley General de Partidos Políticos.
- El dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Consejo mencionado reformó y modificó diversas disposiciones del Reglamento de fiscalización citado.
- El diecisiete de diciembre siguiente, la Comisión de Fiscalización aprobó la emisión de los lineamientos para la operación y manejo del Sistema Integral de Fiscalización que deben observar, entre otros, los partidos políticos.
- El nueve de marzo de dos mil dieciséis, dicha Comisión emitió el Manual del Usuario que deben observar los sujetos obligados para la operación del sistema referido.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

En segundo lugar, argumentó, como CONSIDERANDOS, entre otros, lo siguiente:

- De conformidad con el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VII de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional electoral tiene dentro de sus atribuciones para los procesos electorales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.
- En el artículo 191, numeral 1, incisos b) y h), de la citada ley, se establece, entre otras facultades del Consejo General, que en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, **establecerá mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización**, así como la facultad de recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales.
- El artículo 44, numeral 1, de la ley mencionada, dispone que el Consejo General tiene como facultad, **dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones**.
- El artículo 196, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina, que la Unidad Técnica de Fiscalización, es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión de los informes que

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

presenten los partidos políticos respecto de los recursos que reciben.

- El artículo 199, numeral 1, incisos b), c), d), e) y ñ), de la mencionada ley, señala que dicha unidad, tiene la facultad, de vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan recursos lícitos y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos, así como la de recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos político y requerir la información complementario de dichos informes o la documentación comprobatoria de los mismos.
- El artículo 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III, de la Ley General de Partidos Políticos, señala la obligación que tienen dichos institutos, de entregar al Consejo General el informe de los contratos de manera trimestral, cuando sea fuera de procesos electorales, así como la información relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que se celebren ruante las precampañas y campañas, respectivamente, asimismo, **señala que dicha información podrá ser notificada al Instituto por los medios electrónicos con base en los Lineamientos que el Instituto emita.**
- El artículo 62, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos estipula que el Consejo General comprobará el contenido de los avisos de contratación, y el numeral 2, de dicho precepto señala los requisitos que deberá

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

contener el contrato con firmas autógrafas que adjunten al aviso que presenten los partidos políticos.

- Es necesario dar **certeza** respecto al medio electrónico a través del cual los sujetos obligados deberán entregar al Consejo General los avisos de contratación a que se refiere el artículo 61, numeral 1, inciso f), fracciones II y III, de la Ley General de Partidos Políticos.

Con base en los razonamientos anteriores, el Consejo responsable emitió el acuerdo controvertido.

De lo anterior, es posible advertir que la autoridad responsable sí expresó las razones, circunstancias especiales o causas inmediatas, por las que consideró necesario que los sujetos obligados deberían presentar por medios electrónicos los avisos de contratación, tanto del ejercicio ordinario, como los que se celebren durante las precampañas y campañas electorales. De ahí, lo **infundado** del agravio.

5. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Al resultar **fundados** los agravios identificados con los numerales **4.3.3** y **4.3.5**, lo procedente es ordenar a la responsable que:

- **Modifique**, en la parte conducente, los lineamientos impugnados, para el efecto de que precise con claridad cuáles son los documentos que deben acompañarse con el “*Aviso de Contratación en Línea*” y, consecuentemente, haga congruente la conceptualización de dicho sistema

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

aplicativo, frente a los requisitos que deben ser atendidos por los sujetos obligados.

- **Modifique** el punto de acuerdo SEGUNDO de los lineamientos, para el efecto de que precise, conforme al ámbito de sus atribuciones, cuál es el Manual al que deberán estarse los sujetos obligados, en caso de que se presente alguna “*contingencia*” en el aplicativo denominado “*Avisos de Contratación en Línea*”.

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los recursos de apelación SUP-RAP-225/2016 y SUP-RAP-229/2016 al recurso de apelación SUP-RAP-224/2016. En consecuencia, glóse se copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **modifica** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: como corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

SUP-RAP-224/2016 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ