

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-51/2017,
SUP-RAP-58/2017, SUP-RAP-62/2017 Y
SUP-RAP-63/2017 ACUMULADOS

ACTORES: MORENA, PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL,
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y
PARTIDO DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: ARTURO RAMOS
SOBARZO Y ADÁN JERÓNIMO
NAVARRETE GARCÍA

Ciudad de México, a veintidós de febrero de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-51/2017, SUP-RAP-58/2017, SUP-RAP-62/2017 y SUP-RAP-63/2017**, interpuestos por los partidos políticos MORENA, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido del Trabajo respectivamente, a fin de controvertir el acuerdo **INE/CG875/2016**, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral “... *por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014 e INE/CG1047/2015 ...* “; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Antecedentes. De las constancias de autos así como de lo narrado por los partidos políticos apelantes en su escrito de demanda, se advierten los antecedentes siguientes:

a. Decreto de reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispuso en su Base V, Apartado B, párrafo segundo, que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales está a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dotado de autonomía de gestión, el cual, para el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

b. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los decretos por los que se expidieron las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, respectivamente; en la primera de ellas, en los artículos 190, arábigos 1 y 2, así como 191, arábigo 1 inciso a), se precisó que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos en esa Ley y de conformidad con las obligaciones derivadas en la Ley General de Partidos Políticos.

Además, 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 la Comisión de Fiscalización, órgano que emitirá los lineamientos específicos en la materia, así como para

normar la contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; mientras que en la segunda, en el título octavo –artículos 72 al 84 de la ley general de partidos- se regularon, entre otras cuestiones, la fiscalización de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, su fiscalización durante los procesos electorales; los informes de ingresos y gastos de los propios institutos políticos.

c. Reglamento de Fiscalización. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG263/2014**, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización.

El ordenamiento reglamentario de mérito fue impugnado ante la Sala Superior, quien le asignó como números de expediente **SUP-RAP-207/2014** y sus acumulados, habiéndose resuelto el diecinueve de diciembre de ese año, en el sentido de **confirmar** lo que fue materia de impugnación, el cuerpo normativo en cuestión, a excepción de las modificaciones a los artículos 212, numerales 4 y 7; y 350.

d. Acuerdo INE/CG350/2014. El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG350/2014**, mediante el cual se modifica el acuerdo **INE/CG263/2014**, señalado en el punto que antecede; esto en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en la sentencia de diecinueve de diciembre de dos mil catorce, recaída en los recursos de apelación con claves **SUP-RAP-207/2014** y acumulados.

Dicho acuerdo, fue publicado el veintidós de enero de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación.

e. Acuerdo INE/CG1047/2015. El dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG1047/2015**, a través del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

f. Primer recurso de apelación ante la Sala Superior. El seis de abril de la anualidad pasada, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el recurso de apelación con clave de identificación **SUP-RAP-19/2016**, interpuesto por el actor, a fin de impugnar el acuerdo **INE/CG1047/2015**; determinación que concluyó al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

“[...]

RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica**, en la parte impugnada, el acuerdo INE/CG1047/2015 de dieciséis de diciembre de dos mil quince emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

SEGUNDO. Se **ordena** al Instituto responsable que realice las modificaciones atinentes al Reglamento de Fiscalización, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

[...]”

g. Cumplimiento a la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-19/2016. El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el acuerdo **INE/CG320/2016**, por el cual se modificó el artículo 9º, numeral 1, inciso f), fracción IX, y se

adicionó una fracción X del Reglamento de Fiscalización, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

h. Acuerdo impugnado. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG875/2016**, por el que se *reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014 e INE/CG1047/2015*, cuyos puntos de acuerdo son los siguientes:

“[...]”

ACUERDO

PRIMERO. Se **reforma** el orden de los incisos del numeral 1, artículo 4 en atención a las adiciones realizadas; así como, inciso f) y sus fracciones I, II, III, IV, V y VI, del numeral 1, artículo 9; incisos c) y d) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 27; artículo 40; artículo 46; numeral 1 del artículo 47; numeral 1, del artículo 58; incisos a), c) y f) del numeral 1, artículo 60; numeral 1 del artículo 83; numeral 1 del artículo 102; incisos a) y c) del numeral 1, artículo 103; artículo 150; numeral 2 del artículo 151; numeral 1 y su inciso d) del artículo 154; numeral 1 y sus incisos a) y g), todos del artículo 156; numeral 1 del artículo 157; artículo 158; incisos a) y b) del numeral 1 artículo 160; numerales 1, 2 y 3 del artículo 203; inciso c) del numeral 1, numeral 2, numeral 5 y sus incisos a), b), c), d), e), f) y g), todos del artículo 207; incisos d) y e) del numeral 1, numerales 2 y 3, todos del artículo 214; numerales 1 y 2 del artículo 223 Bis; incisos b), e) y f) del numeral 1, artículo 246; numeral 1 del artículo 255; numeral 1, incisos a) y b) del numeral 2 y numeral 3, todos del artículo 261; artículo 293; numeral 11 del artículo 318; numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 356; artículo 357; numeral 1 del artículo 359; artículo 359 Bis; incisos c) y d) del numeral 1, artículo 378; se adicionan el inciso h) del numeral 1, artículo 3; incisos d), u), z), aa) y qq) del numeral 1, artículo 4; segundo párrafo de la fracción I, segundo párrafo de la fracción III, segundo párrafo de la fracción VIII y fracción XI, todas del inciso f), numeral 1, artículo 9; numeral 4 del artículo 11; numeral 4 del artículo 27; artículo 46 Bis; numeral 4 del artículo 83; fracción VIII del inciso b),

numeral 3, artículo 96; numeral 2, artículo 131; fracción VII del inciso d), numeral 1, artículo 143; artículo 150 Bis; numeral 4 del artículo 203; fracción IX del inciso c), numeral 1, penúltimo y último párrafo del numeral 5, todos del artículo 207; inciso f), numeral 1 del artículo 214; numeral 5, del artículo 261; artículo 261 Bis; incisos a) y b) del numeral 2, artículo 356; incisos a), b), c), d), e) y f) del numeral 1, y numeral 2, todos del artículo 359; numerales 3 y 4 del artículo 361; artículo 361 Ter; inciso c) del numeral 1, artículo 368; y se derogan las fracciones VII, VIII, IX y X del inciso f), numeral 1, artículo 9; todos del Reglamento de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG263/2014 y modificado mediante Acuerdo INE/CG320/2016; para quedar como sigue:

...

SEGUNDO. El presente Acuerdo y las modificaciones, adiciones y derogaciones al Reglamento de Fiscalización en él contenidas, entrarán en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO. A fin de dar certeza a los sujetos obligados, una vez resuelta la totalidad de medios de impugnación que llegaren a interponerse respecto al presente Acuerdo, publíquese en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Fiscalización en su integridad, que contendrá las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas en el presente Acuerdo.

CUARTO. Publíquese el presente Acuerdo en la página del Instituto Nacional Electora.

QUINTO. Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral remita el presente Acuerdo a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que sea notificado a los treinta dos Organismos Públicos Locales de las entidades federativas y estos, a su vez, lo hagan del conocimiento de los sujetos obligados en el ámbito local.

[...]"

i. Lineamientos en materia de notificaciones electrónicas.

El diecinueve de enero de dos mil dieciséis, la responsable a través

del Secretario del Consejo General, hizo llegar a este órgano jurisdiccional el acuerdo CF/001/2017 por el cual se aprueban los *Lineamientos para la operación del Módulo de Notificaciones del Sistema Integral de Fiscalización, para los oficios de errores y omisiones, observaciones y aclaraciones que resulten, derivados de la fiscalización de los procesos electorales y al ejercicio ordinario.*

SEGUNDO. Recurso de apelación.

a. Interposición de los recursos. Por conducto de sus representantes acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Morena, los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo presentaron ante la Oficialía de Partes de la mencionada autoridad administrativa electoral, sendos escritos para controvertir el acuerdo descrito en líneas anteriores.

b. Recepción en Sala Superior. Con posterioridad, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior los oficios a través de los cuales, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió los escritos recursales, así como los correspondientes informes circunstanciados y demás documentación que estimó necesaria para resolver.

c. Integración del expediente y turno a Ponencia. Recibidas las constancias atinentes de los recursos de apelación, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-RAP-51/2017**, **SUP-RAP-58/2017**, **SUP-RAP-62/2017** y **SUP-RAP-63/2017**, y turnarlos a la Ponencia a cargo del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los acuerdos de referencia se cumplimentaron mediante los oficios correspondientes, signados por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

d. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó **radicar** los expedientes en que se actúa, **admitir** las demandas al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró **cerrada la instrucción**, con lo cual, los asuntos quedaron en estado de resolución y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia; y

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional para controvertir un acuerdo del máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional,

por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda se advierte que los actores combaten el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, identificado con la clave **INE/CG875/2016**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

De ese modo, es dable concluir que existe **conexidad en la causa**; por tanto, a fin de resolver los mencionados recursos de revisión en forma conjunta, congruente, expedita y completa, 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, 86, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes **SUP-RAP-58/2017**, **SUP-RAP-62/2017** y **SUP-RAP-63/2017**, al diverso recurso identificado con la clave al **SUP-RAP-51/217**, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. Cumplimiento de los requisitos del medio de impugnación. El medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se examina:

a. Forma. Las demandas satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9°, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón de que fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable; consta el nombre de los actores, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos base de la impugnación; los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quienes promueven o en representación de partidos políticos.

b. Oportunidad. Los recursos de apelación fueron promovidos dentro del plazo previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el acuerdo controvertido se dictó el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis fue notificada a los ahora actores en fechas posteriores, resultando así las impugnaciones oportunas según se evidencia a continuación:

	Recurrente	Notificación	Presentación
1	Morena, a través de Horacio Duarte Olivares, como su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.	21 de diciembre 2016	27 de diciembre 2016
2	Partido Revolucionario Institucional, a través de Alejandro Muñoz García, como su representante suplente acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.	21 de diciembre 2016	9 de enero de 2017
3	Partido Acción Nacional, a través de Francisco Gárate Chapa, como su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.	21 de diciembre 2016	10 de enero de 2017
4	Partido del Trabajo, a través de Pedro Vázquez González, como su representante propietario acreditado ante el Consejo	27 de diciembre 2016	12 de enero de 2017

	Recurrente	Notificación	Presentación
	General del Instituto Nacional Electoral.		

Del cuadro que antecede se deriva que la presentación de la demanda de Morena es oportuna, toda vez que el recurso se interpuso en el plazo de cuatro días concedidos para ello.

En cuanto a los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo también se estima oportuna su presentación, dado que del ***aviso relativo al primer y segundo periodos vacacionales del personal del Instituto Nacional Electoral para el año dos mil dieciséis***, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio del año inmediato anterior, ***se desprende que el segundo periodo vacacional de dicho Instituto comprende del veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis al nueve de enero de dos mil diecisiete.***¹

Por tanto, al haber mediado días no laborables durante el plazo para la presentación del medio de impugnación, tales días no deben ser computables, esto de acuerdo a la tesis II/98 de rubro DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. De ahí que sean oportunos cada uno de los medios de impugnación.

c. Legitimación. Se cumple el requisito de mérito, porque los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos

¹ Consultable en http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-GacetasElectorales_INE/2016/Gaceta-012/PDF01.pdf

de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Personería. Se tiene por acreditada la personería de Morena y los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional del Trabajo, a través de sus representantes acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que le reconoce la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva electoral.

e. Interés jurídico. Los partidos políticos recurrentes tienen interés jurídico para reclamar el acto controvertido, al tener el carácter de sujetos obligados en el Reglamento de Fiscalización impugnado, de ahí que, cuestionen diversos artículos modificados por el acuerdo que se combate, al considerar que son inconstitucionales por la supuesta falta de cumplimiento a los principios electorales de igualdad ante la ley, legalidad, certeza, debido proceso y de seguridad jurídica, lo cual le causa perjuicio.

f. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que contra el acuerdo que se combate no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en recurso de apelación.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación y no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento establecidas por los artículos 9, párrafo 3; 10 y 11, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo

conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Marco preliminar.

Previo al estudio respecto a los planteamientos sobre la legalidad y constitucionalidad de diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización, es necesario referirse al marco constitucional y legal en esa materia, destacando que en muchos de los puntos de disenso se cuestiona la potestad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para efectuar esa clase de modificaciones.

I. Alcances de la facultad reglamentaria

La facultad reglamentaria es una atribución que cuentan determinadas autoridades administrativas en aras de poder materializar determinados postulados establecidos en ley.²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencialmente los alcances de dicha facultad, la cual debe de ser seguida también por el Instituto Nacional Electoral cuando ejerce su facultad reglamentaria.

De esta forma, dicha facultad está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma reserva expresamente a un reglamento, la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la

² La más conocida es aquella con la cual cuenta el Ejecutivo Federal prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

posibilidad de que otros aspectos no contemplados en esa reserva, sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, el legislador ordinario determina el ámbito y aspectos que pueden ser contenidos y desarrollados en un reglamento sin que éste pueda exceder ese ámbito.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. En ese sentido, evidentemente los reglamentos se encuentran jerárquicamente por debajo de las leyes que les dieron lugar.

Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado para ello, a partir de una permisión que establece la ley correspondiente.

De esta forma, es competencia exclusiva de la ley, la creación de situaciones jurídicas generales, hipotéticas y abstractas, así como el establecimiento de sus respectivas consecuencias normativas esenciales, mientras que en el ámbito de la reglamentación queda la pormenorización modal o de forma en cuanto a cómo se desarrollan esas hipótesis.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona a partir de la pormenorización de los parámetros legales, es patente que dicho reglamento solo puede dar especificidad a lo contenido en la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.³

Lo anterior se torna fundamental para la resolución del presente caso.

II. La facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización

La Constitución Federal establece en su artículo 41, base II, que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

En el apartado B, inciso a), numeral 6 del precepto constitucional señalado en el párrafo anterior, se establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.

Asimismo, se establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Dicho precepto indica que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los

³ Jurisprudencia P./J. 30/2007 de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1515.

órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

De acuerdo al artículo 190, apartado 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos de ese cuerpo normativo y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos. El apartado 2, de ese precepto establece que 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.

Por su parte, el artículo 191 de la ley general anterior establece en su apartado 1, que son facultades del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre otras, las siguientes:

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

b) En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, 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.

En esa línea, el artículo 192, apartado 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control

técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tendrá como facultades, entre otras, las siguientes:

a) Revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos.

El artículo 199, párrafo 1, inciso b) de la ley anterior, precisa que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá entre sus facultades la elaboración y poner a consideración de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre otros, el proyecto de reglamento en materia de fiscalización y los acuerdos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 72, apartado 1, establece que los institutos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

El artículo 73 de la ley general antes mencionada, establece que en el reporte correspondiente, deben aplicar los recursos correspondientes en relación con capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, los cuales son sujetos de fiscalización.

En el artículo 74, se precisa que dichos institutos políticos, pueden reportar en sus informes actividades específicas que desarrollan como entidades de interés público, entendiéndose como tales las siguientes:

a) La educación y capacitación política, que implica la realización de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía;

b) La realización de investigaciones socioeconómicas y políticas;

c) La elaboración, publicación y distribución, a través de cualquier medio de difusión, de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes, y

d) Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

El artículo 75 de la Ley General de Partidos Políticos establece que el Consejo General, a propuesta de la Comisión de Fiscalización determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos

El artículo 77, apartado 2, de la ley de partidos, establece que es facultad del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización, la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera. Dicha Comisión, tendrá a su cargo la elaboración y presentación al Consejo General, del dictamen consolidado y proyecto de resolución

de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 80, apartado 1, incisos b), c) y d), fracciones II y III, así como el numeral 81, apartado 1, inciso c), ambos de la Ley General de Partidos Políticos establecen el deber de la autoridad fiscalizadora de comunicar los errores y omisiones técnicas detectados en la revisión de los informes anuales, de precampaña y campaña, a efecto de otorgar un plazo para que el interesado pueda presentar las aclaraciones o rectificaciones correspondientes.

En cuanto a los aspirantes y candidatos independientes, los artículos 429, apartado 1 y 431, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen que, en los procedimientos de fiscalización, la autoridad se encuentra obligada a garantizar el derecho de audiencia y que el procedimiento de revisión de los informes correspondientes se sujetará a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Una vez que culmina la revisión de los informes, las autoridades competentes proceden a elaborar dentro del plazo fijado legalmente un dictamen consolidado, así como un proyecto de resolución, en la inteligencia de que en dicho dictamen debe constar el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron al efecto los institutos políticos. Después de conocer el contenido del dictamen y proyecto de resolución formulado por la comisión, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes.

De ese modo, la normatividad reglamentaria que desarrolla el Instituto Nacional Electoral debe tener, en esencia, como punto de partida, el esquema legal trazado con anterioridad.

QUINTO. Análisis de los motivos de inconformidad. Por cuestión de método, el examen de los agravios se realizará a partir de diversos ejes temáticos en los términos siguientes:

1. Notificaciones electrónicas. Los partidos políticos recurrentes sostienen de manera homogénea que con las nuevas reglas dispuestas en el ordenamiento impugnado, se establece que las notificaciones de los documentos emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización se llevarán a cabo exclusivamente en la vía electrónica a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Con respecto a este punto, se inconforman con lo dispuesto en el artículo 9, numeral 1, inciso f) del reglamento.

El partido político MORENA, en particular, manifiesta que en todo caso, debería mediar la autorización del sujeto obligado respecto al mecanismo de notificación con dicha autoridad, como sucede en otros ámbitos. En ese sentido, ese agravio lo extiende a lo previsto en el artículo 37 del reglamento, respecto a la forma de responder a las correcciones y aclaraciones, las cuales para su validez deberán ser por el sistema en línea.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional aduce que lo dispuesto en el mencionado artículo 9º, inciso 1, a), que se refiere a la notificación personal para personas morales, se opone a lo que establece el artículo 359, numeral 1, inciso b), relacionado con las obligaciones de los proveedores inscritos en el Registro Nacional de

Proveedores, porque este precepto consigna únicamente la de notificación vía electrónica. Asimismo, señala que es indebido que la notificación electrónica surta sus efectos a partir de la fecha y hora visible en la constancia de envío, o en su caso, cuando se cuente con el aviso de recibo.

Por otra parte, dicho partido señala la falta de certeza en lo establecido en el citado artículo 9, puesto considera que subyace una contradicción en sí mismo, al prever las notificaciones personales para personas morales (inciso a), fracción IV) del artículo 9) y al mismo tiempo prever también las notificaciones electrónicas (inciso f) de dicho precepto) para partidos políticos los cuales son personas morales. Además considera indebida que los representantes de los partidos deban solicitar las claves de acceso al sistema en línea, cuando debería ser obligación de la autoridad otorgarla.

Por otro lado, el propio Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido del Trabajo, en cuanto al mismo punto, señalan que provoca una falta de certeza y seguridad jurídica, dicho artículo reglamentario. En ese sentido, se inconforman con el inciso c), puesto que establece la posibilidad de notificación por oficio cuando ésta se dirige a la autoridad u órganos partidistas, circunstancia que desde su perspectiva, crea confusión en los sujetos obligados al establecer paralelamente las notificaciones electrónicas.

Devienen **infundados** los argumentos vinculados con el hecho de que el artículo 9 inciso f) del reglamento viola el principio de seguridad jurídica.

En efecto, los principios de certeza y seguridad jurídica encuentran asidero en lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En función de dichos postulados se impone a los órganos del Estado, la obligación de sujetarse a un conjunto de requisitos en la emisión de sus actos, a fin de evitar que los individuos se encuentren en incertidumbre en torno a los actos de autoridad.

El derecho a la seguridad jurídica se protege cuando las disposiciones generan **certidumbre** en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pero también, cuando se trata de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, pues la acotan y limitan a fin de evitar un **actuar arbitrario**, en atención a las normas a las que debe sujetarse.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.⁴

En ese sentido, debe considerarse que la notificación consiste en hacer saber un acto jurídico a la persona a la que se reconoce como interesado en el conocimiento de dicho acto o se le requiere para que cumpla con un acto procesal. Así, la notificación puede llevarse a cabo de diversas formas, en forma directa como serían las notificaciones personales, por cédula o por oficio; o de forma implícita, como aquella que surge de actos que constan en el expediente, los cuales demuestran que el interesado ha tenido conocimiento de la resolución judicial o del acto procesal, aunque

⁴ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, pág. 351.

ningún medio de comunicación haya sido empleado.⁵

La notificación en materia de fiscalización por su parte, constituye un acto en virtud del cual en la revisión de los informes correspondientes o en la sustanciación de los procedimientos de queja en materia de fiscalización, la autoridad competente comunica un determinado acto y salvaguarda el derecho de audiencia de los sujetos fiscalizados.

El respeto de dicho derecho constituye un elemento esencial dentro del procedimiento de fiscalización, de tal forma que la legislación aplicable determina en forma reiterada que la existencia de errores u omisiones técnicas debe ser informada de manera oportuna y eficaz a los sujetos obligados a efecto de que se encuentren en aptitud y posibilidad de presentar las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes o, en su caso, presenten la documentación necesaria para subsanarlos.

La autoridad respeta dicho derecho si concurren los siguientes elementos:

1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad;

2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación por cualquier medio que resulte suficiente y oportuno;

3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y

⁵ En materia electoral esto ocurre particularmente con la llamada *notificación automática*.

4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

Para el ejercicio adecuado en materia de fiscalización, la legislación aplicable dispone, por un lado, que la autoridad competente tendrá en todo momento, la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, y por otro, que si durante la revisión de dichos informes, se advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, entonces notificará al interesado en cuestión, para que en el plazo legal, contado a partir del día siguiente de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.

Ahora bien, el artículo 9 del reglamento impugnado, que desde la perspectiva de los partidos políticos viola el principio de seguridad jurídica, señala lo siguiente:

**“Artículo 9.
Tipos de notificaciones**

1. Las notificaciones podrán hacerse de las formas siguientes:

a)

Personal, cuando así se determine, pero en todo caso, lo serán las que deban efectuarse a:

I. Agrupaciones.

II. Organizaciones de observadores.

III. Organizaciones de ciudadanos.

IV. Personas físicas y morales.

V. Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargo de elección popular federales y locales.

b) Por estrados, cuando no sea posible notificar personalmente al interesado o así lo establezca el Reglamento.

c) Por oficio, las dirigidas a una autoridad u órgano partidista, atendiendo a las reglas siguientes:

I. Las notificaciones a los partidos políticos, se realizarán en las oficinas que ocupe su representación en el Instituto, o en los Organismos Públicos Locales correspondientes o, en su caso, en el domicilio señalado por la representación para oír y recibir notificaciones, con excepción de los oficios de errores y omisiones derivados de la revisión de los informes.

II. Las notificaciones de los oficios de errores y omisiones que se adviertan durante el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos que los partidos políticos presenten a la Unidad Técnica, deberán realizarse en las oficinas que ocupa el Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente de cada partido.

III. Las notificaciones a coaliciones se realizarán en las oficinas del partido que ostente la representación, en términos del convenio celebrado entre los partidos integrantes, corriéndole traslado mediante copia de las constancias que integren el acto a notificar a cada uno de los partidos integrantes de la coalición.

Una vez concluidos los efectos de la coalición, las notificaciones se realizarán de forma individual en las oficinas de cada uno de los partidos que la conformaron.

d) Automática, se entenderá hecha al momento de la aprobación por el Consejo General de la resolución que ponga fin a un procedimiento, si el interesado, quejoso o denunciado es un partido, coalición o candidato independiente, siempre y cuando su representante se encuentre presente en la sesión y tenga a su alcance todos los elementos necesarios para quedar enterado de su contenido.

e) Si se acordó el engrose de la resolución, la notificación se hará por oficio. Por comparecencia, cuando el interesado, su representante o su autorizado acuda a notificarse directamente ante el órgano que corresponda. En este caso, se asentará razón en autos y se agregará copia simple de la identificación oficial del compareciente.

f) Por vía electrónica. La notificación de los documentos emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización se realizará mediante el Sistema de Contabilidad en Línea a los sujetos que se refieren en los incisos a), fracción V y c), fracciones II y III del presente artículo, así como a los responsables de finanzas y para conocimiento en el caso de representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto, atendiendo a las reglas siguientes y a los Lineamientos emitidos por la Comisión:

**SUP-RAP-51/2017
Y ACUMULADOS**

I. Las notificaciones por vía electrónica se harán a más tardar dentro de 24 horas siguientes a la emisión del acuerdo, requerimiento, resolución o documento a notificar, y surtirán sus efectos a partir de la fecha y hora visible en la constancia de envío o, en su caso, se cuente con el acuse de recibo. Cuando la Unidad así lo solicite, los usuarios podrán dar respuesta a los requerimientos por esta misma vía.

II. El módulo de notificaciones generará automáticamente la cédula de notificación, la constancia de envío y los acuses de recepción y lectura. Asimismo, el sistema enviará un aviso al correo electrónico registrado por el destinatario como medio de contacto. La cédula de notificación contendrá los requisitos previstos en el párrafo 4 del artículo 11 de este Reglamento.

III. Para el cómputo de plazos se estará a lo señalado en el artículo 10 del presente Reglamento.

IV. El acceso será con la clave de usuario y contraseña proporcionados por la Unidad Técnica a los sujetos obligados. Para esos efectos, los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del INE y ante los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales podrán solicitar el acceso al Sistema de Contabilidad en Línea.

V. Las notificaciones electrónicas serán autorizadas con la e.firma, la cual servirá como mecanismo de seguridad y validez de las mismas.

VI. Ante posibles contingencias del SIF o el módulo de notificaciones, la Unidad Técnica llevará a cabo las notificaciones conforme a los mecanismos descritos en los incisos anteriores.

De acuerdo a lo anterior, existen distintas formas en que puede llevarse a cabo la notificación correspondiente para lo cual debe atenderse a las reglas que al efecto se establezcan.

En el artículo 9 del citado reglamento se puede observar que se estableció, entre otras cuestiones lo siguiente: 1. Que las notificaciones pueden hacerse de diversas formas y una de ellas es la establecida en el inciso f), es decir, de manera electrónica, 2. Que la notificación electrónica será a través del mecanismo que

implemente el Instituto Nacional Electoral, y 3. Que se deberá realizar atendiendo a las reglas enumeradas en dicho inciso.

Asimismo, de dicha transcripción, se advierte que la notificación de los documentos emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización se realizará mediante el Sistema de Contabilidad en Línea a los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargo de elección popular federales y locales; y a los partidos políticos.

De igual modo, se llevan a cabo por ese medio, las **notificaciones de los oficios de errores y omisiones que se adviertan durante el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos que los partidos políticos presenten a la Unidad Técnica**, esto de acuerdo con los artículos 78, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 80, apartado 1, incisos a), fracción I, b), fracciones II y III c), fracción II y d), fracción III, así como el numeral 81, apartado 1, inciso c), todos de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales establecen el deber de la autoridad fiscalizadora de comunicar los errores y omisiones técnicas detectados en la revisión de los informes anuales, de precampaña y campaña a efecto de otorgar un plazo para que el interesado pueda presentar las aclaraciones o rectificaciones correspondientes.

En torno a esa regulación, en la exposición de motivos del acuerdo impugnado, se precisó que la reforma del artículo 9 señalado, obedeció a la necesidad de priorizar las notificaciones electrónicas de los oficios, resoluciones y en general, toda la documentación que se derive del proceso de fiscalización. A continuación, esas razones:

Notificaciones electrónicas

A fin de priorizar las notificaciones electrónicas de los oficios, resoluciones y en general documentación que se derive del proceso de fiscalización, se requirió reformar el artículo 9 del Reglamento de Fiscalización.

Es importante señalar que el Instituto Nacional Electoral ha desarrollado dentro del Sistema Integral de Fiscalización, el módulo de notificaciones electrónicas, que mediante accesos y cuentas controladas garantiza la seguridad de la información.

Con la implementación del módulo de notificaciones electrónicas se ahorrarán recursos materiales y humanos, toda vez que se evita que un grupo considerable de funcionarios vaya a notificar personalmente a las partes y en ocasiones acudir más de una vez por no encontrar al destinatario.

Esta reducción de costos también será tangible para los sujetos obligados, quienes a solicitud de la autoridad podrán dar respuesta mediante el sistema, sin necesidad de acudir personalmente ante la autoridad fiscalizadora electoral.

En esta nueva era en las que las comunicaciones por vía electrónica son una herramienta, no sólo apropiada sino indispensable, es que el legislador consideró necesario su implementación, pues es un ahorro en tiempo, recursos materiales, humanos y da celeridad a los trámites derivados del procedimiento de fiscalización.

Adicionalmente, en congruencia con esta reforma, en el Artículo 11 se adicionó lo relativo a la cédula de notificación electrónica, como elemento que soporta jurídicamente este acto de la autoridad, dando certeza jurídica a los sujetos obligados y cumplimiento al debido proceso.

El Instituto Nacional Electoral desarrolló dentro del Sistema Integral de Fiscalización (SIF), el módulo de notificaciones electrónicas, mediante accesos y cuentas controladas, lo cual garantiza la seguridad de la información.

De acuerdo a lo anterior, con la implementación del módulo de notificaciones electrónicas, se dispuso que se ahorrarán recursos materiales y humanos, toda vez que evitaría que un grupo considerable de funcionarios vaya a notificar personalmente a los distintos involucrados en la revisión y en ocasiones acudir más de una vez a un determinado domicilio por no encontrar al destinatario.

Así, las modificaciones impugnadas tienen por objeto que la reducción de costos también será tangible para los sujetos obligados, quienes ante una solicitud de la autoridad podrán dar respuesta mediante el sistema, sin necesidad de acudir personalmente ante la autoridad fiscalizadora electoral.

De esta forma, la responsable justifica que en la actualidad, las comunicaciones por vía electrónica son una herramienta de enorme utilidad, para hacer eficiente el funcionamiento institucional, de ahí que la autoridad administrativa consideró necesaria su implementación, para dar mayor celeridad a los trámites que se desarrollan particularmente, en el ámbito de la fiscalización, ya que esos procesos tecnológicos sirven de base para la automatización y sistematicidad en la verificación del gasto en materia electoral, para así, con ello, realizar una fiscalización en tiempo real.

A juicio de esta Sala Superior, **tal reglamentación emitida bajo las consideraciones aludidas, respecto a instaurar un nuevo canal de comunicación entre la autoridad fiscalizadora y los sujetos previstos en la norma, de ninguna manera propicia incertidumbre en los recurrentes ni permite a la autoridad una actuación arbitraria** o caprichosa, en la medida que sólo instaure un nuevo canal de comunicación entre unos y otros, aprovechando los avances tecnológicos, precisando con toda claridad cuál será su propósito.

Así, deja en claro a los sujetos obligados, los alcances de esa notificación porque establece con claridad que deberán interactuar e intercambiar información con la autoridad fiscalizadora por esa vía,

de manera que tiene la certeza de que, a través de ese medio, la autoridad le efectuará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, y que, por la misma vía, deberá presentar su respuesta a los requerimientos que se le formulen. De ahí que no sea necesario consultar a los sujetos obligados, cuál es la vía por la cual quisieran ser notificados las correcciones o aclaraciones solicitadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.

En razón de lo anterior, cuando los recurrentes cuestionan que solo haya un único modelo o forma de comunicación, vía electrónica para el caso de las solicitudes de la Unidad Técnica de Fiscalización, así como la forma de surtimiento, no resulta acertado porque como se ha explicado, las normas reglamentarias cumplen con dos aspectos relativos al resguardo esencial que debe cumplirse en materia de notificaciones, los cuales son los siguientes:

- a) **Dinamismo comunicacional**, el cual se justifica en que, desde la reforma de 2014 y con la implementación de un sistema en línea, era necesario contar con mecanismos que consiguieran agilizar de forma cabal, la interacción entre la autoridad fiscalizadora y los sujetos obligados, sobre todo si se toma en cuenta que además de la característica de los plazos breves en materia electoral, la fiscalización hoy en día tiene una enorme repercusión incluso para la calificación de las elecciones.
- b) **Resguardo esencial de la eficacia en la notificación**, esto es, que la medida de la notificación electrónica, cumple de manera clara con transmitir el acto que la

autoridad quiere comunicar con plena sujeción al debido proceso, de acuerdo a lo siguiente.

Lo anterior cobra relevancia a partir de lo dispuesto por el legislador en el artículo 60.2 de la Ley General de Partidos Políticos que el *sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.*

Asimismo, en el párrafo 3 de ese artículo, se estableció que *el Instituto formulará recomendaciones preventivas a partidos políticos y candidatos, con vistas a mejorar la eficacia, eficiencia, oportunidad, consistencia y veracidad de los informes que esta Ley señala.* Con lo anterior, se ve clara la intención del dinamismo que ese sistema representa dado el fenómeno de la fiscalización y sus consecuencias, estableciendo de forma clara las prevenciones que deberán asumir los partidos políticos.

Ahora bien, en relación al surtimiento de los efectos de la notificación electrónica, es de resaltar que, a partir de la teoría general del proceso, se han establecido en la mayoría de las disposiciones normativas procesales, modalidades relativas a que deben de transcurrir determinados plazos temporales para que surtan efectos las notificaciones, esto en aras de revestir una forma de aseguramiento, de algún modo, la comunicación de un determinado acto.

Para ejemplificar dicha circunstancia, encontramos en el artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que las

notificaciones surtirán sus efectos a más tardar, al día siguiente al que se practiquen o realicen.

Asimismo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala en su artículo 26, que las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen.

Los dos ejemplos anteriores ilustran como, desde la teoría del proceso, se resguarda la eficacia en la notificación, aspecto que ha tenido una evolución particular con el paso del tiempo. Esa circunstancia puede ser predicable precisamente en las notificaciones electrónicas.

En efecto, de igual manera en cómo opera en el resto de las notificaciones, una vez que se actualizan los plazos para su surtimiento, el efecto normativo hace patente una presunción del conocimiento pleno del acto jurídico.

Así, contrario a lo afirmado por el Partido Revolucionario Institucional, la porción normativa del artículo 9 inciso f) del reglamento, consistente en que, las notificaciones electrónicas *surtirán sus efectos a partir de la fecha y hora visible en la constancia de envío o, en su caso, se cuente con el acuse de recibo*, no resulta inconstitucional, si se toma en cuenta que el diseño del sistema de contabilidad en línea, permite constatar que una vez que se envía, ello implica la disposición de la notificación en concreto en la cuenta respectiva del sujeto obligado, aspecto por el cual no irroga perjuicio alguna la previsión anterior.

Cabe señalar que si bien, una lectura textual del artículo 9, inciso f) del reglamento **podría significar que la notificación electrónica surte a partir de la fecha y hora visible en la constancia de envío, en realidad debe entenderse que esta sólo surtirá hasta en tanto no se efectivamente recibida en la bandeja de entrada de la cuenta electrónica del sujeto obligado.** Esta interpretación se refuerza a partir de una **adecuada asimilación del derecho de audiencia y debido proceso, aunado a las especificaciones concretas que desarrollan en los lineamientos en materia de notificaciones electrónicas,** a los cuales nos referiremos más adelante.

Lo anterior es así, porque al generarse la notificación electrónica, al tratarse del mismo sistema en línea, se genera en automático la recepción. En ese sentido, cabe señalar que, **de surgir algún problema en la notificación respectiva, el sujeto obligado tendrá las posibilidades de impugnar y cuestionar alguna falla en el sistema, en la fiscalización concreta y específica** en la cual se vea involucrado.

De esta manera, si se toma en cuenta el dinamismo que implica la nueva modalidad en materia de notificaciones, lo anterior para lograr una comunicación más rápida y eficaz como es necesario en la fiscalización electoral, ello de suyo justifica que las notificaciones en este ámbito tengan que ser con esas características, pues el espíritu de esta reforma radicó precisamente en optimizar la interacción entre los sujetos obligados y la autoridad electoral. Esto resulta congruente si se toma en cuenta que la fiscalización podría repercutir en la calificación de las elecciones, a partir de la causal de nulidad por rebase de topes de gastos prevista en el 41 constitucional in fine. De ahí que sea necesaria como única

vía a las notificaciones electrónicas en cuanto a las que realiza la Unidad de Fiscalización.

En ese sentido, actualmente, bajo el principio ontológico de la prueba, el dinamismo al que se ha hecho referencia respecto a las comunicaciones por vía electrónica son una herramienta indispensable que forman ya, parte de la manera de comunicarse en aspectos cotidianos, como oficiales también.

Cabe señalar que la optimización de las notificaciones electrónicas se complementa con el Acuerdo CF/001/2017 emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los *lineamientos para la operación del módulo de notificaciones del sistema integral de fiscalización, para los oficios de errores y omisiones, observaciones y aclaraciones que resulten, derivados de la fiscalización a los procesos electorales y al ejercicio ordinario*, que en copia certificada remitió la responsable.

En dichos lineamientos se establecen varios mecanismos que salvaguardan el debido proceso en las notificaciones electrónicas.

En primer lugar, debe tomarse en cuenta que las notificaciones electrónicas previstas en el inciso f) del artículo 9 del reglamento sólo será aplicable para el señalamiento de los errores y omisiones por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, de acuerdo al lineamiento 2 relativo al objetivo y alcances de ese acuerdo. Esto se refuerza porque en esa regla se establece que *el módulo de notificaciones electrónicas no podrá utilizarse para cuestiones distintas a las señaladas en los presentes lineamientos*,

es decir, sólo será aplicable a ese ámbito y no a la generalidad de las comunicaciones de la mencionada unidad.

Con los lineamientos anteriores, se acota y especifica la utilización de las notificaciones electrónicas lo cual revela una manera paulatina en su implementación.

Por otra parte, dichos lineamientos desdoblan varias medidas de protección en aras de un efectivo derecho de audiencia y debido proceso. A continuación, se exponen de la siguiente manera, el lineamiento 7:

Cédula de notificación electrónica. El módulo de notificaciones electrónicas genera dicha cédula una vez que es recibida en la bandeja de entrada del destinatario y por tanto disponible para el interesado. Dicha constancia será la referencia para el cómputo de los plazos.

Aviso de notificación electrónica recibida. Una medida que acompaña lo anterior es dicho aviso, el cual se generado por el sistema y es enviado a los correos electrónicos proporcionados por los sujetos obligados. En dicho mensaje se indica que la notificación está disponible en la bandeja de entrada.

Acuse de lectura. Este instrumento se genera con carácter informativo y de forma automática, el cual indica la fecha y hora en que el destinatario consultó la notificación.

Con los anteriores mecanismos, se asegura un adecuado derecho de audiencia, pues son varios los elementos modernos que permiten poder conocer la notificación relativa.

Ahora bien, en el punto 9 se establece lo siguiente:

9. Plazos y efectos de las notificaciones

*Las notificaciones por vía electrónica se realizarán en días y horas hábiles, **y surtirán sus efectos a partir de la fecha y hora de recepción en la bandeja de entrada del destinatario**, visible en la cédula de notificación electrónica, de conformidad con lo establecido en el artículo 9, inciso f), fracción I, del Reglamento. Los plazos para presentar las aclaraciones o rectificaciones derivadas de los oficios de errores y comisiones comenzarán a computarse a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación.*

Para determinar los días y horas hábiles se atenderá lo dispuesto en el artículo 7, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización; así como el artículo 8, numeral 2, del Reglamento.

Las notificaciones se harán dentro de los plazos establecidos en las disposiciones legales vigentes.

Para las entidades federativas que tengan un horario distinto a la hora centro de la Ciudad de México, en el cómputo de plazos se considerará el horario de la entidad en donde se encuentra el domicilio del destinatario.”

Como se puede observar, congruente con la interpretación aquí establecida, los lineamientos especifican con claridad el momento exacto para tener por hecha la notificación electrónica, el cual será a partir de la fecha y hora de recepción en la bandeja de entrada de la cuenta del destinatario. Lo anterior dota de mayor certeza si se asocia con la certificación de la cédula de notificación electrónica. De ahí que sea constitucional la norma impugnada.

De esta manera, el derecho de audiencia en el procedimiento de revisión de informes para efectos de aclaraciones y correcciones, se cumple en la medida que la autoridad fiscalizadora atienda las reglas establecidas:

1. El inicio de la fase de aclaración o corrección;
2. La notificación al sujeto obligado del hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad de afectación a algún derecho de los propios entes, por parte de la autoridad;
3. Un plazo específico para que el interesado en cuestión realice las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, tales como, fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate.

Acorde con lo anterior, la notificación en la forma indicada cumple con los elementos indispensables que deben realizarse para una comunicación eficaz y oportuna, en aras de entablar una interacción más directa entre sujetos obligados y autoridad.

Por otro lado, respecto a la contradicción interna del artículo 9, alegada por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido Acción Nacional, en el sentido de que no es claro cuando deban realizarse notificaciones personales y notificaciones electrónicas, puesto que la ley no especifica los supuestos para cada uno, tal agravio es **infundado**, por las razones siguientes.

En primer término, debe tenerse claro que el artículo 9, inciso a), fracción IV establece la notificación personal a las personas morales.

Por otro lado, dicho precepto, en su inciso f), se establece la vía electrónica para la notificación de los documentos emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización, es decir, mediante el Sistema de Contabilidad en Línea a los sujetos que se refieren en los incisos a),

fracción V (o sea, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargo de elección popular federales y locales), y c), fracciones II (coaliciones) y III (representantes de partido) de dicho artículo.

Contrario a lo afirmado por el partido recurrente, no existe tal contradicción porque debe entenderse que el inciso a) del artículo 9 del reglamento se establece como una regla general, la cual tiene una especificidad relativa a las notificaciones emitidas por la Unidad Técnica de Fiscalización, puesto sólo serán éstas la que deben de realizarse por la vía electrónica (inciso f), cuando se refiere a correcciones o aclaraciones, es decir, otras notificaciones, distintas a estas, podrán realizarse de diferente manera. De ahí que no haya contradicción alguna. Visto de esta forma, se despeja la duda o lectura en que incurrían los recurrentes.

Asimismo, resulta infundado el agravio relativo a que los partidos políticos deben solicitar a la autoridad electoral, la entrega de las claves de acceso al Sistema de Contabilidad en Línea. Lo anterior es así, porque tal circunstancia debe considerarse como una carga natural de los sujetos obligados que no irroga perjuicio alguno en sí mismo, sino se constituye como un paso necesario en el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización.

Respecto a la impugnación presentada respecto a las supuestas notificaciones vía el sistema en línea del artículo 37 del reglamento, respecto a correcciones y aclaraciones de los informes de gasto, debe señalarse que ese precepto no fue reformado en los términos indicados por uno de los partidos recurrentes, de ahí que resulte inoperante por tanto el agravio formulado.

Finalmente, respecto al agravio formulado por MORENA y el Partido Revolucionario Institucional, mediante el cual aducen que en el Sistema Integral de Fiscalización no aparece habilitado el módulo de notificaciones si se realiza su consulta debe considerarse **inoperante**.

Lo anterior es así porque la implementación del sistema de notificación así planteado resulta ser una circunstancia de hecho que no depende de la redacción o formulación de la regla pues se trata de aspectos relativos a la materialización. Además, debe tenerse en claro que la aplicación del sistema de notificaciones en un momento dado estuvo sujeta a la posterior emisión de los lineamientos correspondientes, lo cual ya ha tenido lugar. Cabe señalar que los sujetos obligados, de encontrar deficiencias en el sistema, podrán impugnar esa circunstancia en el momento que acontezca en el respectivo acto de fiscalización realizado por la responsable.

Por todo lo anterior, los anteriores agravios devienen infundados.

2. Violación al derecho de audiencia de los partidos políticos. El partido político MORENA y el Partido Revolucionario Institucional alegan que la regulación del artículo 359, apartado 1, inciso b) del reglamento viola el derecho de audiencia de los partidos políticos, toda vez que, al establecer la obligación a los proveedores inscritos en el Registro Nacional de ingresar al módulo de notificaciones, así como de conocer los avisos que reciban en relación a su registro, en realidad, se deja a los institutos políticos sin la posibilidad de conocer los alcances y aspectos que le son requeridos a dichos proveedores.

Por tanto, el partido político MORENA asegura, que debió establecerse una vista a los partidos políticos con la información presentada por el proveedor.

Desde su punto de vista el hecho de que no se comunique de forma completa esa información genera que se desconozcan facturas, estados de cuenta y objeto del servicio; esto es, información necesaria para determinar a qué comité pertenece o desde que cuenta bancaria se transfirió el pago; sobre todo, porque en el procedimiento que se realiza sólo se hace referencia a un Registro Federal de Contribuyentes y a una dirección, lo que no permite a los partidos políticos efectuar la revisión en cada contabilidad; impidiendo así manifestar las aclaraciones correspondientes.

La norma reglamentaria que se cuestiona es la siguiente:

**Artículo 359.
Obligaciones de los Proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores**

1. Los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores deberán cumplir con lo siguiente:
 - a) (...)
 - b) Ingresar al módulo de notificaciones del Registro Nacional de Proveedores, para atender las notificaciones y circularizaciones que la Unidad Técnica remita; así como para conocer los avisos que reciban en relación con su registro.

El agravio es **inoperante** porque en principio, es de advertir que estas normas que ahora se impugnan fueron diseñadas para regular a los proveedores y por tanto no están referidas a los partidos políticos.

Por otro lado, es **infundado** el agravio manifestado por los partidos políticos recurrentes consistente en que, respecto a ellos existe una afectación indirecta, en virtud, según su dicho, porque podría haber requerimientos directos a los proveedores por parte de la autoridad fiscalizadora, sin consulta directa a dichos partidos.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que tal circunstancia no tenía por qué ser contemplada por la regla cuestionada, en virtud de que, el derecho de audiencia del partido político se encuentra protegida por las diversas normas jurídicas referidas al debido proceso ya que es una regla fundamental a partir de lo establecido en el artículo 14 y 16 constitucionales.

Por tanto, en caso de ser necesario algún requerimiento o solicitud de información en relación a determinados partidos políticos, la autoridad fiscalizadora debe fundar y motivar si es que ello repercute en su esfera jurídica. De esta manera, si la norma en cuestión en sí mismo no genera ningún perjuicio a los partidos políticos, no hay por tanto una afectación a su derecho de audiencia, puesto que la norma únicamente se refiere a la interacción entre autoridad y los proveedores correspondientes.

Lo anterior tiene fundamento en normas como el artículo 77, apartado 2, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual establece que es facultad del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización, la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera. Dicha Comisión, tendrá a su cargo la elaboración y presentación al Consejo General, del dictamen

consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 80, apartado 1, incisos b), c) y d), fracciones II y III, así como el numeral 81, apartado 1, inciso c), ambos de la Ley General de Partidos Políticos establecen el deber de la autoridad fiscalizadora de comunicar los errores y omisiones técnicas detectados en la revisión de los informes anuales, de precampaña y campaña a efecto de otorgar un plazo para que el interesado pueda presentar las aclaraciones o rectificaciones correspondientes.

De esta forma, en caso de ser necesaria la aclaración correspondiente por parte de los institutos políticos, la autoridad así deberá hacerlo saber, y en caso de no haber respetado tal circunstancia, cualquier partido político afectado podrá acudir ante la instancia correspondiente para hacer valer la tutela judicial efectiva.

Por tanto, ninguna afectación implica a los partidos políticos, la previsión normativa contemplada en el citado artículo 359.1 inciso b) del reglamento, cuando establece los requerimientos dirigidos a los proveedores, puesto como se explicó, se encuentran salvaguardados los derechos de los institutos políticos en cuanto al derecho de audiencia y debido proceso, sin que implique un menoscabo implícito de carácter normativo.

3. Matriz de precios. Los recurrentes alegan como agravio en esencia, la afectación de los principios de certeza y seguridad jurídica derivado de la nueva reglamentación contenida en el numeral 2, del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, relativa a

la inclusión de diversos elementos para establecer una matriz de precios, para aquellos casos en los cuales los sujetos obligados no reporten gastos, sean sobrevaluados o subvaluados, según corresponda.

En ese contexto, afirman que, se utilizaría información de costos de diversos servicios y productos provenientes de municipios, distritos o entidades federativas distintos, siendo que cada una de estas entidades cuenta con condiciones diversas, sin que la normatividad fije elementos claros y razonables para ello. Asimismo, consideran incorrecto la utilización de información proveniente de un estado con ingreso *per cápita* semejante, esto, para solventar aquellos casos en los cuales se carezca de información suficiente para determinar ciertos gastos.

Los partidos políticos Morena y el Partido Revolucionario Institucional, aducen que no se establecen parámetros que den certeza sobre el costo que podría determinar la autoridad administrativa electoral, ya que hay dispendios que no pueden ser equiparables a *gastos no reportados*. Afirman también que, en todo caso, debe realizarse una investigación del costo de productos y servicios de acuerdo al valor en el mercado, en lugar de buscar una equiparación a partir del ingreso *per cápita*, el cual, además, no debe utilizarse como un parámetro en la fiscalización de recursos de los partidos, pues sus objetivos tienen como fin medir otros aspectos económicos, los cuales varían de lugar en lugar, incluso entre municipios de un mismo estado.

Dichos agravios son **infundados**.

Para tener claridad en el planteamiento, a continuación, se reproduce la norma señalada como transgresora del principio de legalidad y certeza según el planteamiento de los recurrentes:

Artículo 27.

Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y Sobrevaluados

1. (...)

2. Con base en los valores descritos en el numeral anterior, así como con la información recabada durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica deberá elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable, para lo cual deberá tomarse en cuenta aquella relativa al municipio, Distrito o entidad federativa de que se trate y, en caso de no existir información suficiente en la entidad federativa involucrada, **se podrá considerar aquella de entidades federativas que se cuenten con un Ingreso Per Cápita semejante**, de conformidad a la última información publicada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística. **(Énfasis añadido)**

Al respecto, la Sala Superior, en determinados precedentes como el SUP-RAP-135/2016, **ha considerado constitucional y legamente válido, el establecimiento de reglas y criterios de valuación, siempre y cuando sean objetivos, pues ello constituye un instrumento útil para identificar gastos por encima o por debajo del costo promedio de mercado.**

En ese tenor, este órgano jurisdiccional ha determinado que el costo promedio de los gastos puede ser obtenido con bases objetivas, racionales y verificables, de ahí que los bienes y servicios incorporados a la señalada matriz de precios deberán reunir cualidades que los hagan equivalentes, como son su tipo o clase; el ámbito territorial y temporal en que fueron contratados, así como toda aquella información que resulte de trascendencia para

caracterizar al bien o servicio de que se trate y su precio en consecuencia.⁶

Ahora bien, en las relatadas circunstancias, se torna necesario tener un concepto del ingreso *per cápita*, el cual se le define como “... un cálculo que se realiza para determinar el ingreso que recibe, en promedio, cada uno de los habitantes de un país; es decir, en promedio, cuánto es el ingreso que recibe una persona para subsistir. Este cálculo se obtiene dividiendo el ingreso nacional entre la población total de un país.”⁷

Cabe señalar que, en la exposición de motivos se establece que las razones para incorporar el ingreso *per cápita*, como parámetro en la construcción de la matriz de precios, se deben a la búsqueda de una mayor equidad en la verificación del gasto, pues se permite que **el sujeto regulado tenga un conocimiento de determinados precios a considerar y por tanto, no se deje en un estado de desventaja**, pues anteriormente se utilizaba los precios obtenidos en otras entidades federativas, distintos al de la irregularidad, o precios informados por los propios partidos políticos o candidatos (as) independientes en las entidades federativas correspondientes o los precios obtenidos en cotizaciones en aquellos estados en donde se localizaron los proveedores correspondientes, situación que impedía el conocimiento general y previo de todos los sujetos obligados. A continuación, se reproduce la exposición de motivos concerniente a este tema:

Matriz de precios

⁶ En esa línea, respecto a un uso adecuado de matrices de precios para determinar gastos no reportados, encontramos diversos precedentes como el SUP-RAP-402/2016 y el SUP-RAP-299/2015.

⁷ Definición consultable en el sitio del Banco de la República de Colombia http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/ingreso_per_capita

SUP-RAP-51/2017 Y ACUMULADOS

Otro aspecto detectado por esta autoridad que amerita una modificación se encuentra en la determinación del valor de los gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, pues en diversas ocasiones se han tenido que considerar valores obtenidos de precios de bienes o servicios de proveedores de entidades federativas distintas a aquella correspondiente al ámbito geográfico en que se detectó la irregularidad, lo que ha generado complicaciones para fijar parámetros razonablemente equiparables al comparar el costo de los bienes y servicios entre distintas entidades federativas.

Ante las situaciones presentadas, esta autoridad ha tomado diversos criterios según las circunstancias particulares de los casos, entre los cuales se han contemplado precios de proveedores acreditados en el Registro Nacional de Proveedores de entidades con cercanía geográfica, precios que los partidos políticos han reportado en el período fiscalizado en esa entidad federativa, precios obtenidos de cotizaciones en las únicas entidades federativas donde se localizaron proveedores de bienes o servicios semejantes, entre otros.

La reforma busca dotar de mayor equidad la forma en que esta autoridad determina los valores de bienes y servicios, buscando un parámetro que conozcan todos los sujetos obligados al momento en que no es posible a la autoridad emplear valores de la entidad federativa involucrada, ya sea porque no existan en el mercado, por no haber referencias en los precios de los proveedores acreditados en el Registro Nacional de Proveedores, o bien, por no alcanzar a recabar datos de cotizaciones de proveedores en la entidad federativa o de Cámaras o Asociaciones del ramo correspondiente.

Por ello, se propone reformar el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización a fin de que los precios de dichos bienes o servicios se obtengan de aquellos proveedores registrados en el Registro Nacional de Proveedores de entidades federativas que se encuentren en un rango semejante respecto del Ingreso Per Cápita por entidad federativa que fija el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, siendo esta una medida razonable considerando que no se dejaría en desventaja al sujeto obligado en cuanto a los precios establecidos al momento de imponer una sanción, ya que se elaborarían matrices de precios confiables y equitativas al contemplar valores que impliquen semejanza al medirse entre entidades con economías similares.

Asimismo, para el caso de que no se encontraran proveedores en el Registro Nacional de Proveedores, se recurriría a cotizaciones de proveedores de entidades federativas distintas a la involucrada, bajo el mismo criterio señalado.

De esta manera, la responsable considera que la medida implementada es razonable pues permite tanto a la autoridad como a los sujetos obligados, tener un elementos más objetivos y conocidos por todos los actores involucrados.

Ahora bien, para recurrir a los datos del ingreso *per cápita*, la norma impugnada establece una serie de acciones previas a realizar por parte de la autoridad fiscalizadora, las cuales sirven de preámbulo para la utilización de datos de un estado con un ingreso *per cápita* similar, de ahí que se circunscribe para supuestos en que se encuentren gastos no reportados, subvaluados o sobrevaluados. De esta forma, dicha regla establece los siguientes pasos, en el apartado 1, del artículo 27 del reglamento.

a) Se deberá identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.

b) Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.

c) Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado (reformado).

d) La información se podrá obtener de los proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores, en relación con los bienes y servicios que ofrecen; cotizaciones con otros proveedores que ofrezcan los bienes o servicios valuados; o las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate (reformado).

e) Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que los puntos señalados son una serie de diversos pasos, los cuales son medidas establecidas que resultan justificadas pues indican parámetros claros y objetivos para poder determinar los precios de gastos no reportados.

Consecuentemente, de acuerdo a la exposición de motivos en relación con el citado artículo 27 del reglamento, para la determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados, la norma indica, a su vez, las subsecuentes fases consistentes en:

- 1) Se deberá reunir, analizar, evaluar la información relevante para realizar una matriz de precios con información homogénea y comparable.
- 2) Para arribar a la anterior información se deberá tomar en cuenta información relativa al municipio, distrito, o entidad federativa de que se trate.
- 3) En caso de no existir información suficiente en la entidad federativa involucrada, se podrá considerar aquella relativa a entidades federativas que cuenten con un ingreso *per cápita* semejante, de acuerdo a la información actualizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Así, tomar como parámetro el ingreso *per cápita* de entidades federativas similares a aquellas en donde se encontró una irregularidad, es un elemento objetivo que puede ayudar a establecer el precio a determinar. Cabe señalar que la norma

reglamentaria establece el ingreso *per cápita* como una posibilidad que la autoridad fiscalizadora *podrá* tomar en cuenta, es decir, se trata de un elemento al cual se puede acudir, una vez agotado los otros pasos anteriores a su aplicación.

En ese sentido, la utilización de un ingreso *per cápita* similar al del lugar del estado donde ocurrió una determinada irregularidad, para esclarecer un determinado un precio no referenciado, resulta ser una medida adecuada que permite a la autoridad establecer un parámetro objetivo que puede ser conocidos por todos los sujetos regulados. Con ello, se elimina la incertidumbre que implicaba el modelo anterior.

De esa forma, la autoridad fiscalizadora podrá recurrir a métodos de valuación establecidos en el reglamento, el cual prevé varios criterios con bases objetivas para determinar el valor de un bien o servicio, tales como el análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, cotizaciones, precios obtenidos a partir del Registro Nacional de Proveedores, etc.

Esto, con el propósito de elaborar matrices confiables, para lo cual, es menester contar con la valuación que incorpore bienes o servicios cuya comparación sea posible al reunir las mismas características, generar similares ventajas y beneficios, y que, al provenir de elementos que permitan una acertada evaluación; pueda dar pie a una clara homogeneidad en los bienes y servicios cuyos precios servirán de base para elaborar la matriz de precios; ello, sin perder de vista la fecha de contratación del bien o servicio y las condiciones de pago.

De esta manera, la utilización del ingreso *per cápita*, una vez agotados todos los demás elementos, **puede ser un importante eslabón referencial que encuentra aspectos que pueden ser comparables cuando no se tiene información disponible.** Así la comparación entre entidades federativas a partir de un *ingreso per cápita* más o menos común, puede ser un parámetro válido para determinar el costo de un bien o servicio.

Por ello, la utilización del factor per cápita a la que recurre la reglamentación que se analiza **es adecuada y objetiva en tanto, que dicho concepto ha emergido en el orden jurídico nacional como un referente válido que usualmente se obtiene del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y que ha consolidado como un indicador en el ámbito financiero, contable y presupuestal que** encuentra una correcta asimilación respecto a la utilización de los recursos.

Finalmente, contrario a lo afirmado por varios de los recurrentes, no se afecta a la seguridad y certeza jurídica el régimen anterior, pues en la norma reglamentaria que se impugna se establece que respecto a la información del ingreso *per cápita*, se tomará en cuenta el último reporte publicado por el INEGI.

De lo anterior, se deriva lo infundado del agravio, pues los parámetros establecidos por la autoridad responsable reúnen características razonables y justificables.

4. Informe de capacidad económica. El partido político MORENA se inconforma en cuanto a que el artículo 223 bis del reglamento introduce un requisito adicional, no contemplado en la

ley, consistente en llenar el formato electrónico relativo a los informes de capacidad económica de los sujetos obligados. Considera que, a partir de lo anterior, se afecta el derecho de ser votado de los candidatos postulados puesto que la norma, al darle el carácter obligatorio a la presentación de ese informe, condiciona indebidamente el registro de los candidatos.

Paralelamente afirma que, con tal regla, se modifica el periodo para presentar el informe de capacidad económica en virtud de que ello sólo puede acontecer, si al sujeto en cuestión se le aplica una determinada sanción. Finalmente se aduce que la obligación mencionada indebidamente se relaciona con el registro de los candidatos, puesto que, tratándose de elecciones locales, esa tarea corresponde a los organismos públicos locales electorales.

El agravio es **infundado** por las siguientes razones.

El artículo objeto de impugnación es el siguiente:

**Artículo 223 Bis.
Informe de capacidad económica**

1. La Unidad Técnica con fundamento en lo dispuesto en el artículo 200 de la Ley de Instituciones, y para contar con información que permita determinar la capacidad económica de aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, definirá el formato electrónico que deberán llenar con información que permita conocer el balance de activos, pasivos y el flujo de recursos en el ejercicio fiscal correspondiente.

2. **El formato electrónico del informe de capacidad económica será incorporado al Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, para su llenado obligatorio** al momento del registro correspondiente, entre la información que deberá considerarse en el formato de registro se encuentra **(Énfasis añadido)**.

En primer lugar, de la lectura textual del propio artículo, contrariamente a lo manifestado por el partido político recurrente, en ningún momento preconditiona o vulnera un derecho político; pues

de la lectura integral del reglamento, la exigencia de que se incluya el informe de capacidad económica al Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos para su llenado obligatorio al momento del registro correspondiente, impacta únicamente en el ámbito de fiscalización, sin que por ello se afecte el derecho político a ser votado.

Más bien, la anterior exigencia debe tomarse en cuenta en función de que la rendición de cuentas y la transparencia deben ser componentes esenciales en la vida democrática de los actores políticos, siendo éstos los partidos, sus candidatos (as) y los candidatos independientes, pues es a través de esos elementos, que se pueden explicar sus acciones y determinar sus responsabilidades en caso de violaciones a la normatividad.

En relación a lo anterior, se destaca que la obligación de aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, de transparentar su capacidad económica y sus últimos estados de cuenta, abre canales de comunicación entre éstos y la autoridad fiscalizadora, al permitir una revisión al gasto de los recursos públicos que reciben.

De acuerdo a esta Sala Superior, lo anterior permite a la autoridad fiscalizadora contar desde un primer momento con la información relativa a la capacidad económica de los sujetos involucrados, pues así se cuenta anticipadamente con parámetros que permitan individualizar adecuadamente las sanciones, en caso de que, al término de una investigación, tenga lugar esa consecuencia jurídica, por haber realizado conductas contrarias a la normativa electoral.

Así también, se establece que, con la información de la capacidad económica, el Instituto Nacional Electoral estará en aptitud de dar celeridad al procedimiento de fiscalización y se garantiza con ello, el principio de economía procesal y acceso a la justicia, pudiendo imponer sanciones económicas cuando los casos concretos lo ameriten.

Derivado de lo anterior, la Sala Superior considera que, contrario a la afirmación del partido apelante, la finalidad perseguida por la medida implementada se justifica en tanto se establece a quienes aspiran a un cargo de elección popular, es decir, una circunstancia con repercusión e interés público.

Además, la Sala Superior considera que la entrega del informe de capacidad económica no es excesiva, ya que tiene por objeto cumplir con un fin constitucionalmente legítimo, consistente en dotar a la autoridad administrativa electoral de un elemento eficaz para poder individualizar, en un momento dado, una determinada sanción, lo cual es congruente con las atribuciones en materia de fiscalización conferidas por el artículo 41, Base V, apartado B, constitucional se realicen oportuna y eficientemente.

La medida genera certeza y eficacia porque el hecho de adjuntar el documento referido al Sistema Nacional de Registro, es congruente con el avance tecnológico al que se ha hecho referencia, además de dar mayor facilidad a los usuarios del sistema. De ahí que no altere los plazos establecidos para la entrega del informe referido ni afecta las facultades de los organismos públicos locales electorales, pues se insiste, únicamente la medida se refiere en los

posibles efectos de la fiscalización, es decir, su utilización es de carácter **contingente**.

Adicionalmente, no le asiste la razón al recurrente porque como lo refiere la autoridad responsable en la exposición de motivos del reglamento, la presentación del informe de capacidad económica en el formato correspondiente (la cual formará parte del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos), ya se encontraba prevista previamente en el respectivo Manual de Contabilidad. Respecto a lo anterior, la exposición de motivos dice lo siguiente:

Informe de capacidad económica

En el artículo 223 Bis del Reglamento de Fiscalización se indica que el Informe de capacidad económica será presentado en formato electrónico en el momento en que el sujeto obligado se registre en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.

Este formato era parte del Manual de Contabilidad y se entregaba junto con los informes de apoyo ciudadano, precampaña y campaña; con esta reforma su entrega se volverá más oportuna, al ser llenado al momento del registro correspondiente en el sistema mencionado.

De ahí lo infundado del agravio expuesto.

5. Establecimiento de obligaciones indebidas vía reglamentaria a particulares. El Partido Revolucionario Institucional sostiene que resulta contrario a derecho la inclusión que se hizo en la modificación reglamentaria al inciso h), del numeral 1 del artículo 3 del reglamento, al considerar ahora, como sujetos obligados a las personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores.

Al respecto, sostiene el partido político que, desde su punto de vista, los únicos que pueden ser objeto de regulación vía

reglamentaria son los partidos políticos, aspirantes, coaliciones, frentes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes, así como observadores electorales, entre otros, pero las personas físicas y morales que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Proveedores son entes de naturaleza mercantil y civil.

Para desarrollar lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional explica las diversas modalidades de sociedad consagradas en la Ley General de Sociedades Mercantiles e invoca la jurisprudencia 29/2016, intitulada: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LAS PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL PUEDEN SER SANCIONADAS CONFORME A LOS PARÁMETROS PREVISTOS PARA LAS PERSONAS MORALES.

En suma, arriba a la conclusión que las personas privadas – físicas o morales- no pueden estar sujetas a deberes en materia de fiscalización que excedan las atribuciones de la autoridad, y asegura que al haberlo hecho así, se genera un *doble perjuicio*, tanto para los proveedores como a los partidos políticos, al establecer obligaciones en el contexto de la fiscalización a personas de naturaleza civil o mercantil, lo cual además podría desalentarlas para contratar con dichos partidos.

En el mismo sentido, tanto el Partido Revolucionario Institucional como el Partido Acción Nacional exponen que incluso, se vulnera el artículo 28, párrafo decimocuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida que rebasa las facultades del órgano regulador que garantiza la libre competencia⁸, lo que aseguran, se vulnera, en tanto se *impone de entrada*, una obligación de contratación con proveedores exclusivos,

⁸ Se refiere a la COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica).

lo que genera restricciones a la libre competencia y propicia un desequilibrio en las fuerzas del mercado.

El Partido Acción Nacional concluye que una cosa es velar por la eficiente regulación de los recursos públicos destinados a los partidos políticos y otra pretender regular los actos mercantiles que realicen las personas físicas o morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores.

El artículo impugnado es el siguiente:

**Artículo 3.
Sujetos obligados**

- 1. (...)
- a) – g) (...)
- h) Personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores.

El agravio es **infundado** por una parte e **inoperante** por otra, porque contrariamente a lo afirmado por el recurrente, los particulares, ya sean personas físicas o morales que celebren determinado acto jurídico con los sujetos obligados a la fiscalización electoral, por esa condición, se surte la competencia de la autoridad fiscalizadora, de ahí que la reglamentación expedida no rebase las facultades competenciales de la responsable.

En efecto, de acuerdo a los artículos 200, apartado 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **toda institución pública o privada está obligada a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización, las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal**, en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.

De igual forma, en el apartado 2 del señalado artículo legal, **la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones**, quienes deberán atender el requerimiento señalado.

En ese sentido es de afirmar que el acuerdo impugnado no viola la facultad reglamentaria, pues por el contrario, únicamente es consonante con lo establecido en ley. Lo anterior encuentra sustento en la ya citada jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.⁹

Es decir, si por disposición legal, la Unidad de Fiscalización cuenta con facultades para requerir información a personas privadas (físicas o morales) en la materia de su competencia, la norma reglamentaria que se combate únicamente establece la referencia que uno de los obligados serán las personas físicas o morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores, lo cual implica que han realizados actos jurídicos que los ubican en los supuestos de fiscalización permitido por la ley.

Por otra parte, la anterior regulación no implica de ninguna forma, que por el sólo hecho de su previsión ello necesariamente provoque una negativa de los prestadores de servicio o proveedores a los partidos políticos.

En ese sentido, el recurrente no expone agravios sobre la forma en que podrían verse incrementados los costos de la prestación de

⁹ Tesis: P./J. 30/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, 9ª Época, Pag. 1515.

servicio y que por ello, implique una negativa para interactuar con los partidos políticos, pues únicamente se establecen ciertos mecanismos de interacción con la autoridad fiscalizadora.

Por el contrario, lo anterior puede implicar incluso, el abaratamiento de ciertos costos si se toma en cuenta que el sistema en línea establecido con la reforma electoral de 2014 (el cual es materia del reglamento impugnado), busca aprovechar las ventajas tecnológicas, lo cual se traduce, por ejemplo, en una utilización menor de papel, así como una comunicación vía remota.

Finalmente, la regulación señalada tampoco viola o afecta alguna facultad o atribución de la Comisión Federal de Competencia Económica, pues el objetivo de la norma impugnada no tiene por fin, influir en el libre mercado o alterar determinadas circunstancias en materia de competencia económica, sino simplemente, establecer un desglose reglamentario a partir de las normas establecidas legalmente respecto a la solicitud de información de personas físicas o morales privadas que interactúen con los sujetos obligados en materia de prestación de servicios que impliquen una utilización de recursos.

6. Proveedores en el extranjero y extraterritorialidad del reglamento. El Partido Revolucionario Institucional señala que con la adición del numeral 2 del artículo 46 bis y del párrafo 4 del artículo 83 del reglamento, la autoridad electoral excede sus facultades al establecer obligaciones a proveedores cuya residencia se encuentra fuera del país, a partir de la sola circunstancia de que hayan celebrado operaciones de manera directa o indirecta con algún sujeto obligado, siendo que en ningún momento las personas

extranjeras se encuentran supeditadas a la normatividad legal mexicana en materia electoral o incluso fiscal.

En razón de lo anterior, sostiene que el reglamento viola el principio de extraterritorialidad de la ley, porque bajo ese postulado no es dable hacer obligatorio para un proveedor extranjero la emisión de recibos.

Por su parte, el Partido Acción Nacional enfoca, el mismo argumento vinculado con la extraterritorialidad del reglamento, a lo dispuesto en el artículo 143 numeral 1, inciso d), fracción VII, referido a la subcontratación de proveedores en el extranjero, porque asegura, esa regulación es excesiva y extralimitada al comprender a proveedores que se encuentran en el extranjero.

Los agravios son **infundados**.

En primer término, es necesario señalar el contenido de los artículos reclamados:

“Artículo 46 Bis.

Requisitos de los comprobantes de las operaciones

1. Los comprobantes de las operaciones de comercio en línea realizados con proveedores o prestadores de servicios con domicilio fiscal en el país deberán seguir las normas señaladas en el artículo 46 y demás aplicables del presente Reglamento.

2. En el caso de operaciones contratadas en línea con proveedores o prestadores de servicios con domicilio fiscal fuera del país, ya sea de forma directa por el sujeto obligado o de forma indirecta a través de un intermediario, la comprobación se realizará por medio del recibo expedido por el proveedor o prestador de servicios en el formato proporcionado por el sitio en línea.

Adicionalmente, se deberá anexar una captura de pantalla de la transacción en línea, donde se pueda verificar el portal en el cual fue realizada, el método de pago, tipo de bien o servicio adquirido, identidad, denominación legal y datos de ubicación

física de conformidad con las Directrices para la Protección de los Consumidores en el Contexto del Comercio Electrónico, establecidas por La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.”

**Artículo 83.
Expedientes de proveedores**

1 – 2 (...)

4. Para el caso de proveedores en el extranjero, en lugar del RFC, así como los requisitos contemplados en los incisos c) y d), los sujetos obligados deberán proporcionar, en su caso, el número de identificación tributaria o documento equivalente al RFC expedido por la autoridad competente en el país de origen, así como la evidencia fotográfica del bien o servicio prestado y copia de la factura o del documento que emplee el proveedor como comprobante fiscal en el país de residencia. En caso de que dicha documentación se encuentre en otro idioma, se deberá acompañar con traducción al idioma español.

**Artículo 143.
Control de gastos de propaganda.**

(...)

VII. En caso de subcontratación de un proveedor en el extranjero se deberá presentar el detalle de los conceptos de gasto de los servicios prestados entre el intermediario contratado por el sujeto obligado y el proveedor final del servicio, así como el monto de pago y la documentación referida en el artículo 261, numeral 5.”

En la exposición de motivos del reglamento impugnado, respecto a la contratación con proveedores en el extranjero, se estableció la posibilidad de contratar bienes y servicios por parte de los sujetos obligados con proveedores en el extranjero, ya sea por no contar con dichos servicios en el mercado nacional, por tener menores costos, o bien, por no tener el impacto o el alcance que los proveedores extranjeros ofrecen, como en el caso de publicidad en redes sociales o plataformas virtuales.

De lo anterior se advierte que el hecho de que la Unidad de Fiscalización pueda revisar las contrataciones con proveedores en el extranjero para efectos de verificar el uso de los recursos de los

partidos, contrario a lo señalado por la recurrente, no implica la aplicación del Reglamento de Fiscalización fuera del territorio nacional.

En efecto, la contratación o subcontratación de proveedores se realiza en este país, y que exista un extranjero con calidad de proveedor, no implica que se haga una aplicación extraterritorial del Reglamento de Fiscalización, pues en todo caso, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral **actúa en tanto que dichos proveedores realizaron actos jurídicos en territorio nacional con sujetos obligados bajo el sistema jurídico en un ámbito considerado de derecho público.**

Consecuentemente, si como la propia recurrente lo establece, el Reglamento de Fiscalización es de aplicación general en toda la República para las reglas sobre las cuales los partidos políticos, entre otros, deben sujetarse para el registro y control de sus finanzas, es evidente que la circunstancia de que un proveedor sea extranjero y tenga su domicilio fuera de la República Mexicana, no conlleva que se efectúe una aplicación extraterritorial de dicho ordenamiento.

Respecto a lo anterior, nuestro máximo Tribunal al resolver el amparo directo en revisión **1936/2005**, sostuvo que el principio de legalidad constitucional, en sentido amplio, exige que todos los poderes públicos, incluido el legislador, ajusten su actuación al sistema de competencias establecido en la norma suprema, lo que permite evitar actuaciones arbitrarias dictadas en exceso de poder.

Dichas consideraciones dieron origen a la tesis 2a. VII/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es la siguiente:

“TERRITORIALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. SU FUNDAMENTO DERIVA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL. *Aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevea una disposición específica sobre el principio de territorialidad de las leyes, dicha norma deriva del principio de legalidad, que obliga al legislador a no actuar arbitrariamente o en exceso de poder, lo que comprende el deber de circunscribir la formulación de las normas jurídicas al espacio en que el orden jurídico al que pertenecen tiene validez. En ese orden de ideas, el principio constitucional de territorialidad de la ley, tratándose de las leyes fiscales, exige que el legislador establezca criterios de imposición tributaria que repercutan o guarden relación, de una manera objetiva y razonable, con la jurisdicción del Estado.”¹⁰*

Por su parte, el principio constitucional de territorialidad de las leyes exige delimitar la extensión de la ley en el espacio, lo que implica definir los hechos que la ley de un Estado puede válidamente regular.

En ese orden, el principio de territorialidad de las leyes vendría a dimanar del principio constitucional de legalidad en su sentido amplio, que obliga al legislador a no actuar arbitrariamente o en exceso de poder, en este caso, desde la perspectiva espacial de validez de sus funciones.

A partir de esa interpretación, es infundado el argumento consistente en regular por parte del Instituto Nacional Electoral respecto de bienes y servicios de los sujetos obligados con

¹⁰ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 711.

proveedores en el extranjero, derivadas de su facultad de fiscalización, viole el principio de territorialidad de la ley, pues establece criterios vinculados de una manera objetiva y razonable con actos o relaciones económicas que producen efectos en territorio nacional.

Por tanto, debe concluirse que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral puede establecer condiciones respecto de hechos generadores que jurídicamente se realicen o se verifiquen dentro del territorio de este país, independientemente de la nacionalidad de los sujetos, sin que ello implique una aplicación extraterritorial de la norma, como lo aduce la recurrente.

7. Transferencia de recursos. El Partido Revolucionario Institucional expone que la autoridad responsable, rebasó su facultad reglamentaria en los artículos 58, numeral 1; 150,151,156,157, 158 y 160, del Reglamento de Fiscalización, en tanto que no existe precepto legal alguno que dé pie a dichas normas reglamentarias relativas a la transferencia de recursos dentro de los propios partidos políticos.

Refiere que el contenido de dichos preceptos implica legislar e imponer condicionantes que evidentemente controvierten la vida interna de los partidos políticos.

En ese sentido, argumenta que exista una contravención a los principios de jerarquía normativa y reserva legal. En esa tesitura, el recurrente alega que se limita de manera contraria a derecho, el ámbito de actuación de los partidos políticos en cuanto a la manera de administrar sus propios recursos; incluso refieren que el numeral 11, del artículo 150, limita a cierto tipo de gastos y operaciones,

vulnerando el derecho que tienen los partidos políticos para hacer transferencia de recursos de manera horizontal y vertical.

Afirma que los partidos políticos nacionales con acreditación local no son dos personas jurídicas distintas sino se trata de la misma, por lo que no debe haber una limitación en la manera de transferir los recursos del ámbito federal al local. Un partido político nacional con acreditación local en realidad tiene los mismos objetivos constitucionales.

Los agravios son **infundados** por las siguientes razones.

Para una mejor explicación, a continuación, se reproducen las normas cuestionadas:

**Artículo 150.
Del control de las transferencias**

1. Transferencias de recursos federales para actividades ordinarias

Las transferencias de recursos federales que los partidos políticos podrán efectuar para el desarrollo de sus actividades ordinarias se sujetarán a lo siguiente:

a) A órganos federales:

I. El Comité Ejecutivo Nacional podrá realizar transferencias en efectivo y en especie a sus Comités Directivos Estatales.

II. Los partidos políticos registrarán todas las operaciones, correspondientes a los comités directivos distritales en la contabilidad del Comité Directivo Estatal.

b) A órganos locales:

I. El Comité Ejecutivo Nacional podrá realizar transferencias, en efectivo y en especie, a los Comités Ejecutivos Estatales.

Los Comités Directivos Estatales sólo podrán efectuar transferencias en efectivo y en especie al Comité Ejecutivo Estatal de su entidad federativa.

2. Transferencias de recursos federales para procesos electorales

Las transferencias de recursos federales que los partidos políticos podrán efectuar para el desarrollo de la precampaña y campaña se sujetarán a lo siguiente:

a) A órganos federales:

I. El Comité Ejecutivo Nacional podrá realizar transferencias, en efectivo y en especie, a la Concentradora Nacional y a la Concentradora Nacional de Coalición Federal.

II. La Concentradora Nacional podrá realizar transferencias, en efectivo y en especie, a las Concentradoras Estatales Federales, a los precandidatos y candidatos de representación proporcional federal, a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

III. Las Concentradoras Estatales Federales podrán realizar transferencias, en efectivo y en especie, a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

IV. La Concentradora Nacional de Coalición Federal podrá realizar transferencias, en efectivo y en especie, a las Concentradoras Estatales de Coalición Federal y candidatos coaligados del ámbito federal.

V. Las Concentradoras Estatales de Coalición Federal sólo podrán realizar transferencias, en efectivo y en especie, a los candidatos coaligados del ámbito federal.

VI. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional federales sólo podrán realizar transferencias en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

b) A órganos locales:

I. La Concentradora Nacional podrá realizar transferencias únicamente en efectivo y en especie, a las Concentradoras Estatales Locales y a los precandidatos y candidatos del ámbito local.

II. Las Concentradoras Estatales Federales sólo podrán realizar transferencias en efectivo y en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito local.

III. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional federales sólo podrán realizar transferencias en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito local, de las entidades que comprendan la circunscripción correspondiente.

3. Si en las cuentas bancarias para el manejo de recursos de campañas electorales federales existen remanentes, deberán ser reintegrados a alguna cuenta CBCEN o CBE de la entidad federativa que se trate, en tanto no se oponga a lo establecido en las disposiciones para el reintegro del financiamiento público de campaña.

4. Al término del Proceso Electoral, los recursos existentes en las cuentas bancarias de las Concentradoras Estatales Federales, precandidatos y candidatos de representación proporcional federal, y precandidatos y candidatos del ámbito federal, deberán reintegrarse a la Concentradora Nacional, y ésta a su vez deberá transferir dicho remanente al Comité Ejecutivo Nacional.

5. Si existen remanentes en las cuentas bancarias de los candidatos coaligados federales, los recursos deberán reintegrarse a las concentradoras de la coalición estatal federal según corresponda, ésta a su vez deberá transferir los remanentes captados y el propio a la Concentradora de la coalición nacional, y ésta a su vez deberá transferir el remanente captado y el propio al Comité Ejecutivo Nacional del partido que se trate.

6. Transferencias de recursos locales para actividades ordinarias

Los partidos políticos podrán transferir recursos locales para el desarrollo de actividades ordinarias, sujetándose a lo siguiente:

a) A órganos locales:

I. El Comité Ejecutivo Estatal registrará las operaciones en efectivo o en especie, correspondientes a los comités directivos municipales o delegacionales u órganos equivalentes, en la contabilidad del Comité Ejecutivo Estatal.

b) A órganos federales:

I. El Comité Ejecutivo Estatal podrá realizar transferencias en efectivo, al Comité Ejecutivo Nacional y al Comité Directivo Estatal correspondiente.

Para este tipo de transferencias sólo podrán considerarse los conceptos señalados en el numeral 11 del presente artículo.

7. Transferencias de recursos locales y de recursos federales de actividades ordinarias recibidos en los Comités Ejecutivos Estatales para procesos electorales

Los partidos políticos podrán transferir recursos locales y federales de actividades ordinarias recibidos para el desarrollo de precampañas y campañas, sujetándose a lo siguiente:

a) A órganos locales:

I. El Comité Ejecutivo Estatal podrá realizar transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias recibidos, en efectivo y en especie, a su Concentradora Estatal Local y a la Concentradora Estatal de Coalición Local.

II. Las Concentradoras Estatales Locales podrán realizar

transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias recibidos, en efectivo y en especie, a los precandidatos y candidatos de representación proporcional locales, así como a los demás precandidatos y candidatos del ámbito local.

III. La Concentradora Estatal de Coalición Local podrá realizar transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias, recibidos en efectivo y en especie, a los candidatos coaligados locales de la misma entidad.

IV. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional locales, sólo podrán realizar transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias, recibidos en especie a los precandidatos y candidatos locales de la entidad federativa correspondiente.

b) A órganos federales:

I. Las Concentradoras Estatales Locales podrán realizar transferencias de recursos locales en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

II. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional locales sólo podrán realizar transferencias de recursos locales en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito federal de la entidad que comprenda la circunscripción correspondiente.

8. Si existen remanentes en las cuentas bancarias utilizadas para el manejo de recursos en las campañas electorales locales ya sea de recursos locales o de recursos federales recibidos, deberán ser reintegrados a alguna cuenta CBCEE de la entidad federativa que se trate, en tanto no se oponga a lo establecido en las disposiciones para el reintegro del financiamiento público de campaña.

9. Al término del Proceso Electoral Local, si existen remanentes en las cuentas bancarias de los precandidatos y candidatos de representación proporcional local, y de precandidatos y candidatos del ámbito local, los recursos deberán reintegrarse a las Concentradoras Estatales Locales, y éstas a su vez deberán transferir los remanentes captados y el propio al Comité Ejecutivo Estatal.

10. Los recursos existentes en las cuentas bancarias de los candidatos coaligados locales deberán reintegrarse a la Concentradora Estatal de Coalición Local; y ésta a su vez deberá transferir el remanente de los candidatos y el propio al Comité Ejecutivo Estatal.

11. Los partidos políticos podrán realizar transferencias con recursos locales al Comité Ejecutivo Nacional o Comités Directivos Estatales para su operación ordinaria, exclusivamente para el pago de proveedores y prestadores de servicios, y para el pago de impuestos registrados en la contabilidad local en el caso de campaña genérica que involucre a un candidato federal y local, únicamente para el reconocimiento de gastos a la campaña beneficiada.

12. Para efectos del presente artículo, cuando se haga referencia a transferencias en efectivo, se entenderá que los sujetos obligados deben realizarlas a través del sistema bancario.

Artículo 151.

Requisitos generales

1. (...)

2. Las transferencias bancarias para entes sin capacidad jurídica, se realizarán a nombre del partido en cuentas abiertas exclusivamente para la administración de los recursos transferidos. De esta cuenta se emitirán los cheques para el pago de bienes o prestación de servicios, mismos que deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento.

3. (...)

Artículo 157.

Requisitos de las transferencias en especie

1. Los partidos sólo podrán realizar transferencias en especie de la Concentradora Nacional Federal, de la Concentradora Estatal Federal y de la Concentradora Estatal Local a campañas electorales locales, cuando los bienes sujetos de ser inventariados hayan sido previamente registrados en la cuenta "Gastos por amortizar" y cumplan con los requisitos descritos en los artículos 77, 78 y 79 del Reglamento.

2. (...)

Artículo 158.

Prohibición de transferencias entre candidatos locales y federales

1. No está permitido realizar transferencias, en efectivo o en especie, entre precandidatos y candidatos de mayoría relativa, locales o federales.

2. Los precandidatos o candidatos de mayoría relativa que incumplan el presente artículo, se harán acreedores a las sanciones dispuestas en los artículos 456, numeral 1, inciso c), en relación con el 446, numeral 1, inciso ñ) de la Ley de Instituciones.

Artículo 160.

Requisitos de las transferencias para frentes

1. Los partidos sólo podrán realizar transferencias en especie del CEN o CEE a sus frentes, según el ámbito al que correspondan, conforme a las reglas siguientes:

a) Los recursos en especie que sean transferidos del CEN o CEE, deberán estar sustentados con los comprobantes de gasto correspondientes, las copias de cheque o comprobante de la transferencia electrónica, muestras

contratos de prestación de servicios, o en su caso con los recibos de aportación en los que se detallen los bienes de los que se trata y los precios unitarios de los mismos, así como el recibo interno expedido por el frente que esté recibiendo los bienes o servicios; y deberán registrar sus operaciones en la contabilidad del CEN o del CEE, según el ámbito que corresponda.

b) Los recursos recibidos por el frente deberán ser registrados por el partido político en la contabilidad del CEN o del CEE según el ámbito, y deberá anexar a las pólizas respectivas el recibo interno expedido por el CEN o CEE, con el detalle de la transferencia realizada.

En primer lugar, contrario a lo afirmado por el recurrente, la responsable cuenta con facultades reglamentarias para expedir las normas ya citadas.

Lo anterior es así, pues como se ha explicado en el estudio preliminar del presente asunto, el Consejo General es el órgano facultado para aprobar los reglamentos correspondientes de acuerdo a la atribución establecida en el artículo 191, apartado 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se ha dicho, la vigilancia de los recursos utilizados por los partidos políticos deviene de los artículos 41, base II, apartado B, inciso a) de la Constitución Federal; 190.1, 192.1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 72.1, 73, 74, 75 y 77.2 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por otra parte, como ya se ha indicado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencialmente cómo debe cumplir con los principios de jerarquía normativa y reserva legal.

Al respecto, esta Sala Superior ha interpretado que del ámbito federal, los partidos políticos pueden hacer remesas o transferencias

al ámbito local.¹¹ Lo anterior evidencia que, para el cumplimiento de la función encomendada a los partidos políticos nacionales en todo el territorio nacional, que implica la ejecución de diferentes acciones o actividades, principalmente las ordinarias, las de campaña y las específicas, es preciso que los partidos administren o distribuyan sus recursos en todo el territorio nacional, en los términos que estimen convenientes, y como los partidos actúan a través de sus órganos de dirección, ya sean los de carácter nacional o los estatales o municipales, la distribución se puede hacer entre dichos órganos, a efecto de que cada uno lleve a cabo las acciones concretas que conforme a la normatividad legal e interna les correspondan en su respectivo ámbito territorial, de acuerdo a las políticas determinadas por la asamblea y demás órganos resolutores, además de que tal financiamiento servirá para mantener el funcionamiento efectivo de tales órganos.

Tal distribución se efectúa según las necesidades o proyectos que un partido tenga para determinado Estado o región, pues éste cuenta con la libertad de organización y administración, siempre que sus acciones se dirijan a cumplir los fines y funciones que les han sido encomendados, y que se sujeten a las modalidades y límites impuestos por la ley.

Así, esto permite deducir de la legislación general, la norma que permite a los partidos políticos nacionales efectuar remesas o remitir recursos a sus órganos directivos estatales, a efecto de llevar a cabo las acciones o actividades tendientes a cumplir las funciones que constitucional y legalmente les han sido encomendadas, sin más

¹¹ Tal consideración se puede encontrar en la sentencia identificada con la clave SUP-JRC-306/2003.

limitaciones que las que resulten de la ley fundamental y de la legislación federal.

En ese contexto, tal y como lo justificó la responsable en la exposición de motivos del reglamento en cuestión, el objetivo principal consistió en establecer reglas claras respecto a la fuente y vía de la transferencia de recursos federales de los partidos políticos nacionales al ámbito local. Lo anterior implicó, en términos generales establecer un origen único de los recursos como son las cuentas concentradoras, así como una serie de pasos para poder realizar la transferencia respectiva.

De una manera pormenorizada, estas reformas, según la exposición de motivos consistió en lo siguiente:

Las reformas al artículo 150 implican modificaciones a las disposiciones complementarias siguientes:

- Se modifica el artículo 151 para señalar que las transferencias a entes sin capacidad jurídica propias solo podrán ser bancarias.
- En el artículo 156 se establece la secuencia para transferir recursos federales para las campañas locales.
- En el artículo 157 se establece a través de qué cuentas concentradoras se pueden realizar transferencias en especie a las campañas locales.
- Respecto al artículo 158 del Reglamento de Fiscalización se establece la prohibición de realizar transferencias entre candidatos locales o federales de mayoría relativa, y en su segundo párrafo se indica que éstos son acreedores a las sanciones señaladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- En el artículo 160 del Reglamento de Fiscalización se precisa que las operaciones de los Frentes se deberán registrar en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal, ya que anteriormente no se identificaba el destino de estos recursos.

Como se puede observar, el anterior desglose reglamentario pormenoriza el proceder de la autoridad fiscalizadora, a efecto de poder revisar los gastos ejercidos por los partidos políticos, lo cual

encuentra consonancia con lo establecido en los artículos 190 y 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 77, apartado 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

En esencia, la reglamentación consiste en establecer lo siguiente:

- 1) El ente del partido que realizará la transferencia a otra entidad en concreto.
- 2) El ámbito o relación en la cual se realiza la transferencia, es decir, federal – federal, federal – local, local – federal, local – municipal, etc.
- 3) El origen de aplicación de las transferencias de recursos, es decir, la cuenta concentradora respectiva.
- 4) El tipo de financiamiento al cual se aplicarán los recursos transferidos, es decir, si se trata para los rubros de actividades ordinarias permanentes y/o para procesos electorales (precampaña y campaña).
- 5) Prevé a su vez, los casos en que medie una coalición de partidos políticos.
- 6) El tratamiento de los remanentes.

De esta forma, el ámbito de la reglamentación emitida por la responsable, no establece facultades nuevas ni rebasa las contenidas en las normas legales, sino por el contrario, se refieren a una manera de pormenorizar el procedimiento de transferencia, para

que la autoridad fiscalizadora esté en mejores condiciones para una adecuada revisión en los traspasos de los recursos de forma interna en los partidos políticos.

Así, la inoperancia de los agravios radica en que el recurrente no explica ni argumenta cómo y de qué forma, la anterior regulación afecta su esfera jurídica.

En esa línea, tampoco resulta un agravio eficaz, insistir que los partidos políticos nacionales que cuenten con acreditación local son la misma persona moral para efectos del financiamiento. Lo anterior es así, porque la reglamentación impugnada, simplemente lo que busca es dar un mayor orden a la manera de establecer las transferencias al interior de un partido político, a efecto de realizar una fiscalización más efectiva y con reglas que permitan un claro proceder respecto del propio instituto político.

Asimismo, en torno a las transferencias en especie contempladas en el artículo 157 del reglamento, el recurrente no controvierte de forma directa en que forma le afecta que el medio por virtud del cual puedan realizarse, sea mediante las Concentradoras Nacional Federal, Estatal Federal y Estatal Local, ni que sean inventariadas. De ahí la inoperancia del agravio.

Por otra parte, respecto a la prohibición de transferencia entre candidatos locales y federales prevista en el artículo 158 y 160 del reglamento, también resulta **infundado** del agravio, porque, contrario a lo alegado por el recurrente, de acuerdo al sistema antes descrito, la reglamentación simplemente establece elementos racionales para una efectiva fiscalización.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo al esquema previamente establecido, un partido político nacional puede transferirse recursos para precampañas y campañas, de acuerdo al marco legal y límites aplicables, por tanto, la anterior limitación no afecta a la viabilidad y desarrollo de la participación en una contienda electoral, **pues existen esquemas adecuados para ello, sin que sea a través de los candidatos en sí, sino el vehículo ideal para efectos de la fiscalización es mediante las cuentas concentradoras ya referidas.** Asimismo, esa prohibición permite una transferencia de fondos al interior de un partido político, puesto que en diversas normas prevé la manera y forma de cómo realizarlo.

8. Pruebas selectivas. El Partido Revolucionario Institucional argumenta que la previsión contenida en el artículo 203 del reglamento establece una facultad de la autoridad que afecta la certeza jurídica de los sujetos obligados pues le permite a la Unidad Técnica, mediante *pruebas selectivas*, identificar con base en información difundida en internet, redes sociales o cualquier medio electrónico que beneficie a dichos sujetos obligados. A partir de lo anterior, la autoridad fiscalizadora podrá realizar las confirmaciones con terceros.

De acuerdo al recurrente, ese elemento de aleatoriedad previsto en el reglamento establece una atribución que no brinda certeza ni seguridad jurídica, pues implica una potestad prevista de forma reglamentaria que permitiría un actuar arbitrario y selectivo por parte de la autoridad.

Expresa que el reglamento no precisa cuál es la metodología que utilizará para realizar las pruebas selectivas ni el criterio mediante el cual certificará que el gasto identificado corresponde con el precandidato o candidato, así como cuáles procedimientos de obtención de pruebas llevan a determinar esa conclusión, dejando en estado de indefensión a los sujetos obligados.

Invoca al efecto, la jurisprudencia 61/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por título: ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.

El agravio es **infundado** a partir de las consideraciones siguientes:

La norma cuestionada es la siguiente:

Artículo 203.

De los gastos identificados a través de Internet

1. Serán considerados como gastos de precampaña, obtención de apoyo ciudadano y campaña, además de los señalados en el artículo 76 de la Ley de Partidos, los que la Unidad Técnica **mediante pruebas selectivas**, identifique, con base en la información difundida en internet, redes sociales, o cualquier medio electrónico que beneficie a los sujetos obligados.

2. **Derivado de los hallazgos descritos en el numeral anterior, la Unidad Técnica podrá realizar confirmaciones con terceros. (Énfasis añadido)**

En primer lugar, como ya se ha afirmado, el Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades de investigación de los recursos de partidos políticos y candidatos independientes a partir de lo previsto en los artículos 41, base II, apartado B, inciso a) de la Constitución Federal; 190.1, 192.1, de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales y 72.1, 73, 74, 75 y 77.2 de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, si bien la norma reglamentaria impugnada establece un elemento aleatorio al permitir que la Unidad Técnica de Fiscalización pueda recabar *pruebas selectivas*, a partir de la identificación de información proveniente de internet o redes sociales, sus alcances como ejercicio de fiscalización deben ser los siguientes.

En primer lugar, debe entenderse que la autoridad fiscalizadora, en el ejercicio de la facultad establecida en el mencionado artículo 203, apartado 1, del reglamento, para considerar como gasto de precampaña, obtención de apoyo ciudadano y campaña, puede identificar información difundida en internet, redes sociales o medios electrónicos.

Una vez encontrada determinada información que pudiera constituir un gasto, dicha autoridad deberá confirmarlo con los terceros que pudieron distribuir la información atinente.

En ese sentido, la interpretación que debe prevalecer y, por lo tanto, el despliegue de esa facultad por parte de la autoridad fiscalizadora, debe ser en el sentido de que, para tener el carácter de gasto de precampaña, campaña y obtención de apoyo ciudadano, **debe de ser confirmado fehacientemente por dicha autoridad, por tanto, a su vez, debe de desplegar otras facultades de investigación para la aclaración de los posibles hechos constitutivos de ilicitud.** Lo anterior se torna crucial para un adecuado ejercicio de dicha facultad.

Por otra parte, el elemento normativo consistente en las *pruebas selectivas*, no debe verse como un actuar arbitrario de la autoridad administrativa, pues como todo acto emitido por un ente público, debe cumplir con los principios de fundamentación y motivación prevista en el artículo 14 y 16 constitucionales.

En esa tesitura, en los nuevos desarrollos normativos y técnicos de auditoría, propios de los sistemas de fiscalización contemporáneos se ha concebido la posibilidad de arribar a elementos informativos necesarios mediante la aplicación razonable y objetiva de *pruebas selectivas*.¹²

La revisión, recopilación y valoración de los datos que se obtiene mediante pruebas selectivas son siempre sujetos a modelos o herramientas de contraste, que permiten mayor o menor credibilidad y que impone, por tanto, su confirmación.

Así, la condición jurídica de las *pruebas selectivas* constituye de algún modo un ejercicio necesario respecto del cúmulo de información que puede ser monitoreada en internet, redes sociales o cualquier medio electrónico, debido a la cantidad.

En ese sentido, para considerar determinada propaganda o información como gasto de precampaña, campaña u obtención de apoyo ciudadano (si se trata de candidaturas independientes), ello

¹² Cabe señalar que en el artículo 52, fracción II del Código Fiscal de la Federación se prevé a las *normas técnicas* como referente para la validez de los dictámenes hechos por los contadores públicos. En esa línea, dentro del género normas técnicas, se prevé en nuestro país, la Guía General de Auditoría Pública, la cual establece como parte de las fases de la *Ejecución en la auditoría*, a las pruebas selectivas: Respecto de estas últimas, las fases necesarias son: a) recopilación de datos, b) registro de datos, c) análisis de información y d) evaluación de resultados. Con ello, las iniciales pruebas selectivas necesitan ser corroboradas con posterioridad.

debe ser confirmado a partir del despliegue de facultades de la autoridad fiscalizadora.

De esta forma, las *pruebas selectivas* previstas en la norma reglamentaria, no pueden implicar en automático, un elemento que establezca *per se*, un gasto ejercido por partidos políticos o candidaturas independientes, pues la autoridad administrativa debe verificarlo con los terceros que eventualmente pudieron haber participado e incluso, ejercer otros actos de evaluación.

Lo anterior se justifica en virtud de que el internet implica en principio, un amplio espacio en donde la libertad de expresión goza de características especiales. Sin embargo, ello no impide que puedan establecerse ciertas líneas de actuación por parte de la autoridad fiscalizadora en aras de una mejor y más efectiva fiscalización de los recursos utilizados por partidos y candidaturas independientes.

Así, con la determinación de los alcances interpretativos por parte de este órgano jurisdiccional, la autoridad administrativa deberá justificar, fundada y motivadamente, los requerimientos a terceros respecto de información que encuentre en internet y que pueda constituir un posible gasto de campaña, precampaña o de obtención del apoyo ciudadano.

Para ello, deberá pormenorizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la información que encuentre en internet, redes sociales o forma electrónica (tales como mensajería telefónica masiva o proyección cinematográfica, por ejemplo).

Sólo siguiendo claramente una serie de pasos, con pleno respeto al debido proceso y al derecho de audiencia, a partir de un adecuado ejercicio de las facultades fiscalizadoras, podrá considerarse eventualmente gasto de campaña, precampaña u obtención del apoyo ciudadano, una vez que se haya confirmado que respecto a la difusión de información (imágenes, propaganda, etc.) se erogó algún tipo de gasto para así ser considerado por la autoridad administrativa.

9. Responsabilidad financiera del órgano partidista nacional en relación a los órganos partidistas estatales. El Partido Revolucionario Institucional alega que le causa agravio lo previsto en el artículo 40, numeral 1, párrafo segundo del reglamento en el cual establece la obligación de que los secretarios de finanzas de los órganos nacionales de los partidos políticos deberán adjuntar en el sistema en línea, el documento que acredite la responsabilidad financiera de los órganos de dicho partido a nivel estatal.

Considera el recurrente, que lo anterior generaría retrasos innecesarios para la presentación de la información, además de que, desde su punto de vista, los obligados primigenios, de acuerdo a la norma impugnada, deberían ser los comités directivos estatales de su partido y no el órgano nacional. Lo anterior con fundamento en el artículo 123 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, el cual establece que los presidentes de los comités estatales designarán a los secretarios que integran dicho órgano, entre ellos, el de finanzas, el cual sería el responsable de adjuntar el documento de responsabilidad financiera, pues sin reconocer las obligaciones del ente nacional, en todo caso, debería ser de carácter subsidiario.

El agravio es **infundado**.

La norma impugnada es la siguiente:

Artículo 40.

Usuarios del Sistema de Contabilidad en Línea

1. Los usuarios del Sistema de Contabilidad en Línea son los siguientes:

(...)

El responsable de finanzas del CEN, será el encargado de adjuntar en el Sistema de Contabilidad en Línea, el documento que acredite la responsabilidad financiera de los CEE u órgano equivalente, a que se refiere el artículo 277, numeral 1, inciso b) y c) del Reglamento.

Lo infundado del agravio deriva porque es dable que el partido político nacional y su acreditación local, en realidad forman una unidad jurídica, por lo que el cumplimiento de la norma cuestionada implica en todo caso, una manera de optimización de la auto organización de los propios institutos políticos. Pensar lo contrario significaría atentar con la naturaleza misma del partido político, puesto que, tanto en el ámbito nacional como local, dichas entidades de interés público tienen los mismos objetivos y fines constitucionales.

Por otro lado, lo infundado del agravio deriva de que al argumentar que, de alguna manera, la norma reglamentaria implicaría trastocar una norma estatutaria de su partido (concretamente el artículo 123 de los Estatutos del Partido Revolucionario), debido a que de acuerdo a esa norma establece la responsabilidad financiera pasa por las facultades del órgano estatal del partido al nombrar a los secretarios que los conforman (entre ellos, el encargo del área de finanzas), de ello no puede concluirse que es contraria a derecho dicha norma reglamentaria.

Lo anterior es así, porque debe tomarse en cuenta que las normas intrapartidistas tienen un carácter infra legal, por tanto, no

podrían condicionar necesariamente, la vigencia y alcances de normas reglamentarias y mucho menos, de preceptos legales o constitucionales.

Ahora bien, debe considerarse que es responsabilidad de los partidos políticos, ajustar su normatividad interna al sistema jurídico mexicano, y no al revés. En todo caso, debe ser responsabilidad de los partidos políticos, adecuar, vía interpretación o modificación estatutaria, aquellos preceptos que considere no se ajusten a dicho sistema jurídico.

Adicionalmente, el recurrente tampoco demuestra porqué el conferir al responsable de finanzas del órgano nacional del partido, la obligación de adjuntar en el sistema de contabilidad en línea, el documento que acredite la responsabilidad financiera de los órganos estatales partidistas, prevista en el reglamento, se traduce en automático en retrasos innecesarios y absurdos. Una idónea organización interna dentro del partido podría solventar ese problema. De ahí lo infundado e inoperante del agravio.

10. Requisitos de los comprobantes fiscales. El Partido Acción Nacional señala que le causa agravio el número 2 del artículo 46 del acuerdo que modifica el Reglamento de Fiscalización que impugna, por excesivo en la regulación de los comprobantes fiscales.

Alega además que la autoridad electoral administrativa de manera injustificada pretende regular y/o adicionar requisitos fiscales a los ya establecidos en los artículos 29 y 29 A del Código Fiscal de la Federación de una manera alejada a sus atribuciones constitucionales y legales, pues pretende regular con una

justificación electoral en otra materia, donde no cuenta con las atribuciones necesarias.

Los agravios son **infundados**.

Para dar respuesta a lo anterior, primeramente, se reproduce la norma impugnada, es decir, el artículo 46, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, el cual señala:

Artículo 46.

Requisitos de los comprobantes de las operaciones

1. Los comprobantes de las operaciones a que se refiere el artículo anterior, deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

2. Adicionalmente, a través del complemento INE del CFDI que para tal efecto publique el SAT en su página de internet, se deberán identificar los gastos de precampaña y campaña así como el precandidato, aspirante o candidato beneficiado, cuando se trate de la adquisición o contratación de todo tipo de propaganda, incluyendo la utilitaria y publicidad, así como de espectáculos, cantantes y grupos musicales, y bienes y servicios contratados para la realización de eventos de precampaña y campaña sin importar el monto.

Como ya se mencionó en el contenido de la presente resolución, esta Sala Superior ha sostenido que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben quedar subordinadas a ésta.

El ejercicio de esa facultad está sujeta a los principios constitucionales de reserva de la ley y subordinación jerárquica

prevista en los artículos 14, 116, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos inherentes a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar lo previsto en una ley, pues únicamente desarrollan la obligatoriedad de un principio ya definido, por lo que se debe limitar a detallar las hipótesis y supuestos normativos legales. En esa lógica, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano competente.

Ahora bien, respecto a la previsión del *Complemento INE* en los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), esta Sala Superior se ha pronunciado sobre su constitucionalidad en el SUP-RAP-223/2016 en el sentido de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades para ello.

En aquella ocasión, para determinar si la responsable violentó el aludido principio, y por tanto concluir respecto de la validez de la norma sujeta a escrutinio, como ya se ha señalado, esta Sala Superior estima pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), punto 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos establecidos por la propia Constitución y por las leyes de la materia, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Asimismo, el referido numeral, en su párrafo segundo, base V, apartado B, penúltimo párrafo, se precisa, entre otras cuestiones, que la fiscalización de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para lo cual la ley desarrollará las atribuciones del mismo para el ejercicio de dicha función.

Por su parte el la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en el artículo 32, párrafo 1 inciso a), fracción VI, se señala que, dentro de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, estará la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para los procesos electorales federal y locales.

En este sentido el artículo 190, 191, párrafo 1, inciso a), de esa ley, se establece que la fiscalización estará a cargo del Consejo General.

La atribución del Consejo General de dicho órgano nacional, consistente en aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus funciones y atribuciones tal y como se establece en el 44, párrafo 1, inciso a), de la ley general de instituciones.

Finalmente, el artículo 199, párrafo 1, inciso b) de la ley indicada, precisa que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá entre sus facultades la elaboración y poner a consideración de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre otros, el proyecto de reglamento en materia de fiscalización y los acuerdos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Así, a fin de determinar si la responsable hizo un uso excesivo de la facultad reglamentaria antes señalada, es de precisar que la referida ley general establece en su artículo 199, párrafo 1, incisos a), d), e) y h) la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización de auditar a los partidos políticos, así como la posibilidad de requerir información complementaria respecto de los apartados de los informes de ingresos y egresos o en su caso, documentación comprobatoria; además de verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos señala en su artículo 25, párrafo 1, inciso n), que los partidos políticos tendrán la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les ha sido entregado.

Ahora bien, es de precisar que el artículo 29, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación señala que los contribuyentes que expidan comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, deberán emitirlos mediante documentos digitales y además tendrán la obligación de cumplir con las especificaciones que en materia de informática, determine el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Así, tal como se ha precisado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con la emisión de las normas que el recurrente aduce carecen de validez, no fueron emitidas en exceso de la facultad reglamentaria de dicho organismo, puesto que como se ha venido señalando el organismo electoral cuenta con dicha facultad.

Consecuentemente, dichas normas no pueden ser consideradas una regulación independiente y no subordinada al ordenamiento del que derivan, de ahí que el planteamiento de invalidez resulte **infundado**, ya que las normas en cuestión no vulneran en modo alguno la reserva establecida en la Constitución Federal.

Además, atendiendo al test de razonabilidad, para resolver si una restricción prevista en la ley, o bien, si el establecimiento de alguna medida, requisito o parámetro impuesto por la autoridad para instrumentar o regular el ejercicio de un derecho, resulta justificable por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente.

Dicho de otro modo, el mencionado test permite determinar si un requisito resulta constitucional o no.

De esta forma, este órgano jurisdiccional considera que la obligación en cuestión tiene por objeto alcanzar un fin perseguido de carácter constitucional, puesto que si el objeto de la inclusión del aludido *Complemento INE*, radica en que se puedan rastrear y verificar el ejercicio del gasto, ello dota de certeza al proceso y también al sujeto obligado que se realiza el gasto. Así, con lo anterior resulta claro que ello auxiliará en una más efectiva fiscalización del recurso asignado.

No pasa desapercibida a esta Sala Superior que existen diversos precedentes en los cuales, ciertos requisitos adicionales a lo establecido en los artículos 29 y 29-A del código fiscal federal se

consideran inválidos.¹³ Empero, en aquellos casos, al margen de no ser vinculantes a la materia electoral, existe una notable diferencia para su aplicabilidad, ya que, en aquellos asuntos, se refirieron a circunstancias de deducibilidad además de versar sobre recursos de índole privado. En ese sentido, la medida objeto de estudio en el presente caso, recae en la fiscalización de recursos de origen público, de ahí que no pueda seguirse esa línea jurisprudencial.

Adicionalmente habrá que considerar que el complemento señalado ha sido ya requerido por parte de la autoridad administrativa electoral desde el treinta uno de mayo de dos mil dieciséis, es decir, ya ha formado parte de los elementos requeridos a los sujetos obligados mediante la resolución miscelánea fiscal de 2016 en la regla 2.7.1.8.¹⁴

En consecuencia, si la norma reglamentaria sujeta a control constitucional ha superado el aludido test de razonabilidad, este tribunal constitucional electoral considera que las alegaciones vertidas por el partido político apelante resultan **infundadas**.

11. Omisión de incluir el monto para la celebración de contratos en la utilización de recursos públicos. El partido político MORENA hace consistir este agravio en la violación de los principios de certeza, seguridad y proporcionalidad al omitirse en el artículo 261 del reglamento, el monto a partir del cual, los sujetos obligados deben formalizar un contrato, circunstancia que en el anterior reglamento sí se especificaba (mil quinientos días de salario mínimo general vigente). Dicha omisión se traduce, según el partido

¹³ Un ejemplo de ello es la tesis de rubro COMPROBANTES FISCALES. ENTRE SUS REQUISITOS DE VALIDEZ NO SE ENCUENTRA EL DE SEÑALAR EL CÓDIGO POSTAL DE LA PERSONA QUE LOS EMITIÓ, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2014, Tomo I, pág. 2759.

¹⁴ Consultable en

http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/factura_electronica/Paginas/Complemento_INE.aspx

político MORENA en la obligación de que toda operación en donde se realicen gastos sujetos a fiscalización se formalice un contrato.

Para explicar que el artículo impugnado viola los principios de razonabilidad y proporcionalidad, el partido político señala, esencialmente, lo siguiente: a) se genera una cuantía indeterminada;

b) se deja de considerar que no todos los proveedores utilizan contratos; c) se impone una carga adicional de formalización; d) se dificulta la efectividad de la comprobación; e) se incrementa el costo del servicio.

El agravio es **fundado** por las siguientes razones.

La norma reglamentaria que se impugna en el presente asunto es la siguiente:

**Artículo 261.
Contratos celebrados**

3. Los gastos efectuados por los sujetos obligados que deban formalizarse con el contrato respectivo, deberán establecer claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubieren comprometido.

Lo fundado del agravio radica en que, la norma reglamentaria que se impugna, así redactada, mantiene un velo de cierta incertidumbre, sobre todo porque como lo indica el recurrente, el artículo 261 del reglamento señala que habrá *gastos efectuados por los sujetos obligados que deban formalizarse con el contrato respectivo*, es decir, afirma que habrán de revestir alguna forma

específica, pero sin indicar cuáles serían aquellos, esto con independencia de la diversa obligación del aviso para contratar.

Por lo tanto, la ausencia o imprecisión de la norma en cuanto al monto o parámetro necesario para exigir la formalización, se observa como una verdadera afectación patente al principio de certeza jurídica, al no esclarecer cuál es ese límite necesario para la formalización contractual. De ahí lo fundado del agravio.

Por otro lado, no pasa desapercibido lo establecido por la responsable en su informe justificado respecto a las referencias a la nueva regulación respecto a la obligación de dar aviso de contratación, lo cual se establece en el artículo 261 Bis. Su contenido es el siguiente:

**Artículo 261 Bis.
Especificaciones para la presentación de avisos de contratación**

1. 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.

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 y por los cuales deba presentarse un aviso de contratación, deberán avisarse en un plazo máximo de seis días naturales siguientes al inicio del periodo que corresponda a cada cargo de elección.

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.

2. Los sujetos obligados en los procesos electorales y el ejercicio ordinario, deberán presentar aviso de contratación en los casos siguientes:

a) Contratación de todo tipo de propaganda incluyendo la utilitaria y publicidad, así como espectáculos, cantantes y grupos musicales, sin importar el monto de la contratación.

b) Cuando el monto de lo contratado supere las 1,500 UMA en bienes y servicios contratados para la realización de eventos, distintos a los descritos en el inciso a).

Para determinar el monto superior a las mil quinientas UMA, se deberá considerar el monto total pactado en el contrato.

3. Los sujetos obligados que así lo deseen, podrán presentar los avisos de contratación que celebren, independientemente del monto y del bien o servicio contratado.

De esta manera, al margen de que la responsable hace referencia a la obligación para los avisos de contratación, de conformidad con en el 261 bis del reglamento, en relación con la obligación de la formalización del contrato en el diverso 261, persiste una omisión que indique cuando deben de tener una determinada forma. Lo anterior es así, porque del análisis integral de todo el reglamento, no se desprende de forma clara, que tengan que asimilarse dos obligaciones diversas, es decir entre la formalización de un contrato y el aviso de contratación.

Finalmente, la anterior consideración debe de persistir, al margen de que, en el reglamento anterior, previo a la presente reforma, sí se indicaba el monto a partir del cual debía formalizarse un contrato. En ese sentido, en ese entonces se establecía que dicha formalización debería tener lugar cuando el monto de la operación supere los mil quinientos días de salario mínimo.

De esta manera, en aras de dotar de certeza a las reglas de la fiscalización, la autoridad debe brindar parámetros claros, para que los sujetos obligados conozcan efectivamente, cuando un contrato debe ser formalizado.

12. Utilización de salarios mínimos como referencia. El Partido Revolucionario Institucional afirma que el artículo 83,

numerales 1, 2 y 4 viola los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica.

Al efecto, refiere que en el citado precepto, relativo a los *Expedientes de Proveedores*, en el numeral 1, se establece como referente el rebase de cinco mil días de salario mínimo, para que se genere el deber de formular una relación de proveedores y prestadores de servicios, mientras que en el numeral 2, se utilizan la misma redacción salvo por el parámetro de cinco mil Unidades de Medidas de Actualización.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

Artículo 83.
Expedientes de proveedores

1. El responsable de finanzas del sujeto obligado, deberá formular una relación de los proveedores y prestadores de servicios con los cuales realicen operaciones durante el periodo de precampaña, campaña o ejercicio objeto de revisión y la coalición exclusivamente durante el periodo de campaña, que superen los **cinco mil días de salario mínimo**, para lo cual deberá conformar y conservar un expediente por cada uno de ellos, en hoja de cálculo, de forma impresa y en medio magnético; dicha relación deberá ser presentada a la Unidad Técnica cuando le sea solicitado.

2. El responsable de finanzas del sujeto obligado, deberá formular una relación de los proveedores y prestadores de servicios con los cuales realicen operaciones durante el periodo de precampaña, campaña o ejercicio objeto de revisión, y la coalición exclusivamente durante el periodo de campaña, que superen las **cinco mil UMA**, para lo cual deberá conformar y conservar un expediente por cada uno de ellos, en hoja de cálculo, de forma impresa y en medio magnético; dicha relación deberá ser presentada a la Unidad Técnica cuando le sea solicitado. **(Énfasis añadido).**

El agravio es **fundado**, ya que basta la lectura de los numerales 1 y 2 del artículo 83 para advertir que se tratan de dos párrafos esencialmente iguales que regulan la relación de los sujetos obligados con los proveedores y prestadores de servicios con los

cuales realicen operaciones durante el periodo de precampaña, campaña o ejercicio objeto de revisión, o durante el periodo de campaña si se trata de coalición, con la única diferenciación de la referencia cuántica del monto a regular; pues mientras el numeral 1 señala salarios mínimos, el numeral 2 refiere Unidad de Medida y Actualización.

Así, atendiendo a que a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero de dos mil dieciséis¹⁵, la referencia a los salarios mínimos para el cumplimiento de determinadas obligaciones en ley o imposición de sanciones, se ha eliminado del sistema jurídico mexicano, de ahí que ya no pueden ser un referente para efectos jurídicos que impongan obligaciones o establezca sanciones, pues ahora se entenderán referidas a la llamada Unidad de Medida y Actualización (UMAs).¹⁶

En ese sentido, ello implica que por mandato directo de la Constitución, concretamente mediante el artículo cuarto transitorio, ya debió eliminarse cualquier referencia a los salarios mínimos¹⁷; razón por la cual, la responsable deberá ajustar el reglamento a

¹⁵ Dicho decreto puede ser consultable en la siguiente página web del Diario Oficial de la Federación http://www.dof.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016

¹⁶ “**Tercero.**- A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.”

¹⁷ En efecto, el artículo cuarto transitorio del decreto señalado establece lo siguiente: “**Cuarto.**- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, **en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto**, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización.”

efecto de dejar un solo apartado del artículo 83 del reglamento, con referencia exclusivamente a la Unidad de Medida y Actualización (UMAs), pues de acuerdo a dicho transitorio del decreto de enmienda constitucional, ya debió realizarse el ajuste correspondiente.

SEXTO. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

Una vez establecido lo anterior, los efectos de la presente sentencia será modificar los artículos 83 y 261 del Reglamento de Fiscalización a partir de las explicaciones manifestadas en el considerando quinto y en razón de la parte impugnada.

En ese sentido, en relación con lo considerado en el artículo 83 del reglamento, de igual forma, la medida consistente en eliminar cualquier referencia a los salarios mínimos deberá extenderse a cualquier otro precepto del reglamento impugnado en virtud de tratarse de un mandato directo de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-58/2017, SUP-RAP-62/2017 y SUP-RAP-63/2017 al SUP-RAP-51/2017, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de la presente sentencia a los autos de los asuntos acumulados.

SEGUNDO. Se **modifica** el acuerdo impugnado en términos de los considerandos quinto y sexto en la materia objeto de litis.

Notifíquese como corresponda conforme a derecho.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad de votos**, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO