

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS.

**ACTORES:** PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ.

**SECRETARIOS:** RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ Y HÉCTOR RAFAEL CORNEJO ARENAS.

**COLABORARON:** LUZ DEL CARMEN GLORIA BECERRIL Y JESÚS ALBERTO GODÍNEZ CONTRERAS.

Ciudad de México, a diez de enero de dos mil dieciocho.

## **S E N T E N C I A**

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación interpuestos por los partidos políticos de la Revolución Democrática<sup>1</sup>, MORENA y Revolucionario Institucional<sup>2</sup>, respectivamente, en contra del *Acuerdo INE/CG597/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018.*

---

<sup>1</sup> En adelante PRD.

<sup>2</sup> En lo sucesivo PRI.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

### ÍNDICE

RESULTANDO: .....	2
PRIMERO. Antecedentes .....	2
SEGUNDO. Recursos de apelación .....	4
TERCERO. Registro y turno a ponencia.....	4
CUARTO. Radiación y cierre de instrucción .....	4
CONSIDERANDO: .....	4
PRIMERO. Competencia .....	4
SEGUNDO. Acumulación .....	5
TERCERO. Requisitos de procedencia. ....	6
CUARTO. Estudio de fondo.....	8
QUINTO. Efectos .....	96
RESUELVE: .....	97

### RESULTANDO:

**PRIMERO. Antecedentes.** De la narración de hechos que los promoventes hacen en sus escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. **A. Reforma constitucional.** El diez de febrero de dos mil catorce, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya Base V, apartado B, penúltimo párrafo, se dispone que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>3</sup> la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.
2. **B. Reforma legal.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> En adelante INE

<sup>4</sup> En lo sucesivo LGIPE

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

y la Ley General de Partidos Políticos<sup>5</sup>, donde se contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, así como la obligación de los partidos políticos de presentar sus respectivos informes de ingresos y egresos de precampaña.

3. **C. Precampañas PEF 2017-2018.** El ocho de septiembre de dos mil diecisiete el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG427/2017 por el que se estableció el período de precampañas para el proceso electoral federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos aplicables.
4. **D. Precampañas de procesos electorales locales 2017-2018.** El veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG386/2017, mediante el que ejerció la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2017-2018.
5. **E. Acuerdo impugnado.** El ocho de diciembre del año en curso el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG597/2017, denominado *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018.*

---

<sup>5</sup> En lo subsecuente LGPP

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

**SEGUNDO. Recursos de apelación.** El doce de diciembre de este año PRD y MORENA, respectivamente, interpusieron sendos recursos de apelación ante el Consejo General del INE, a fin de impugnar el Acuerdo referido en el apartado que antecede, en tanto que el PRI lo interpuso el día trece de diciembre también de este año.

**TERCERO. Registro y turno a ponencia.** El diecisiete de diciembre del año en curso, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar los expedientes SUP-RAP-773/2017, SUP-RAP-774/2017 y SUP-RAP-777/2017, respecto de las demandas presentadas por el PRD, MORENA y PRI, respectivamente, y turnarlos a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>.

**CUARTO. Radiación y cierre de instrucción.** En su oportunidad se radicaron los recursos de apelación referidos y se declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

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

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver los medios de impugnación radicados en los expedientes señalados en el rubro, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, párrafo primero, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, toda vez que el acto impugnado por los

---

<sup>6</sup> En adelante Ley de Medios.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

partidos políticos recurrentes es el acuerdo INE/CG597/2017, emitido por un órgano central del INE, esto es, por el Consejo General.

**SEGUNDO. Acumulación.** De las constancias que obran en autos de los expedientes SUP-RAP-773/2017, SUP-RAP-774/2017 y SUP-RAP-777/2017, se advierte que existe conexidad en la causa, ya que todos controvierten el Acuerdo *INE/CG597/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018*, y señalan como autoridad responsable a la misma, esto es, al Consejo General del INE.

6. De esa forma, se actualiza conexidad entre los medios de impugnación antes precisados, por lo que resulta necesario estudiarlos de forma conjunta, en atención al principio de economía procesal y a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, por lo que lo conducente es acumular los recursos de apelación SUP-RAP-774/2017, SUP-RAP-777/2017, al diverso SUP-RAP-773/2017, por ser éste el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional electoral.
7. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; y, 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
8. Por lo tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** Los medios de impugnación bajo análisis, cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

9. **a) Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en representación de los partidos políticos apelantes; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos y agravios que los accionantes aducen que les causa el acto reclamado.
10. **b) Oportunidad.** Los recursos de apelación bajo análisis fueron interpuestos oportunamente puesto que los recurrentes impugnan el acuerdo INE/CG597/2017, aprobado el ocho de diciembre de dos mil diecisiete por el Consejo General del INE.
11. En el caso de los recursos de apelación SUP-RAP-773/2017 y SUP-RAP-774/2017, las demandas se presentaron el doce de diciembre del año en curso, por lo cual es claro que son oportunas, al haberse interpuesto dentro del plazo de cuatro días establecidos en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que éste transcurrió del nueve al doce de diciembre del año en curso, dado que el acuerdo INE/CG597/2017 controvertido fue aprobado el día ocho del mismo mes y año.
12. Respecto al recurso de apelación interpuesto por el PRI, esto es el SUP-RAP-777/2017, este órgano jurisdiccional concluye que el requisito de oportunidad debe tenerse por satisfecho. Ello es así, porque el partido político recurrente refiere que el acuerdo

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

impugnado le fue notificado hasta el once de diciembre del presente año, sin que la autoridad responsable haya cuestionado esa afirmación en el informe circunstanciado, de ahí que deba tenerse como fecha de conocimiento integral de ese acto, la referida por el recurrente.

13. En ese orden de ideas, si la demanda se presentó el trece de diciembre del presente año, resulta evidente que el recurso se ejerció dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
14. **c) Legitimación y personería.** Los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos nacionales MORENA, PRI y PRD, quienes comparecen por conducto de sus representantes propietarios, en el caso de los dos primeros, y por conducto de su representante suplente, por lo que hace al último, todos acreditados ante el Consejo General del INE, quien les reconoció la respectiva personería la rendir los informes circunstanciados.
15. **d) Interés jurídico.** En este particular, el interés jurídico de los recurrentes se encuentra acreditado, ya que se trata de diversos partidos políticos nacionales que cuestionan la aprobación del acuerdo INE/CG597/2017 del Consejo General del INE, a través del que se emitieron diversas reglas relativas a la forma, plazos y términos en que deberán presentarse los informes relativos a los gastos de precampaña, las cuales, estiman, les generan afectación a su esfera de derechos, de tal manera que la determinación de este órgano jurisdiccional resulta necesaria para resolver, en definitiva, la situación que debe imperar en la presentación de los informes mencionados.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

16. **e) Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que, en la Ley, no se prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación de los presentes recursos de apelación.

**CUARTO. Estudio de fondo.** Del análisis integral de las demandas, se advierte que los recurrentes manifiestan diversos agravios a través de los que controvierte diversos artículos de las “Reglas de Contabilidad, Rendición de Cuentas y Fiscalización, así como los gastos que se consideren como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018”, respecto de las temáticas siguientes:

- I. Oportunidad en la emisión de normas.
- II. Indebida fundamentación y motivación.
- III. Facultad reglamentaria del Consejo General del INE, en relación con los aspectos siguientes.
  - A. Eventos políticos y producción de material audiovisual.
  - B. Propaganda genérica.
  - C. Establecimiento de un tope de gastos para organizar la elección interna.
  - D. Agenda de eventos.
  - E. Clasificación de gastos de proceso interno de selección de candidatos como gastos de precampaña.
  - F. Vida interna de los partidos políticos.
  - G. Visitas de verificación.
  - H. Lista de asistencia a actos del proceso interno de selección de candidatos.
  - I. Propaganda de servidores públicos en precampaña.
  - J. Capacidad económica de donantes.
  - K. Regulación de aspectos de género e indígenas.



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

IV. Falta de certeza respecto al plan de contingencia por fallas en el Sistema Integral de Fiscalización.

V. Establecimiento de normas incongruentes.

17. En ese sentido, este órgano jurisdiccional procede al estudio de la controversia atendiendo a la temática planteada por los recurrentes.

### I. Oportunidad en la emisión de normas.

18. El partido político MORENA plantea que, con la emisión de las normas contenidas en el Acuerdo INE/CG597/2017 ahora impugnado, el Consejo General del INE vulneró lo previsto en los artículos 41 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 72 de la LGPP, así como 195, del Reglamento de Fiscalización, al incumplir con los principios de certeza, objetividad y legalidad, pues a su juicio, esos lineamientos se emitieron tres meses después de que iniciaron los procesos electorales federal y locales concurrentes y, a dos días de comenzar el periodo de precampañas.
19. El agravio es **infundado**.
20. La calificativa al motivo de inconformidad obedece a que las reglas controvertidas expedidas por la autoridad responsable no implicaron modificaciones sustanciales o fundamentales de alguna etapa de los procesos electorales o del modelo de fiscalización, además de que fueron emitidas en cumplimiento de un deber legal y en ejercicio de sus facultades para emitir lineamientos en materia de fiscalización.
21. Lo anterior es así, porque a través del acuerdo impugnado se emitieron normas tendentes a instrumentar la manera en que los partidos y sus precandidatos deben cumplir con sus obligaciones en

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

materia de rendición de cuentas sobre los gastos catalogados como de precampaña, así como para determinar los tipos de gastos que se consideraran como de precampaña para los procesos electorales federal y locales 2017-2018 en observancia a los dispuesto en los artículos 75 de la LGPP y 195 del Reglamento de Fiscalización.

22. En el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; igualmente contiene la prohibición de que durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales<sup>7</sup>.
23. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como absoluta<sup>8</sup>, toda vez que el contenido normativo tiene como alcance permitir que se reformen disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "*modificaciones legales fundamentales*".
24. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que las "*modificaciones legales fundamentales*", sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga

---

<sup>7</sup> Artículo 105.

...

II...

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

25. Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto formalmente legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral.
26. Por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.
27. Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que el mencionado principio admite excepciones, una de ellas es que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente<sup>9</sup>, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la SCJN, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.**

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

28. La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales<sup>10</sup>.
29. De igual forma, resulta relevante señalar que el artículo 75, párrafo 1, de la citada LGPP<sup>11</sup>, establece que el Instituto Nacional Electoral debe determinar, de forma previa al periodo de precampaña y de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos, el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña.
30. Por su parte, en el artículo 195, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización<sup>12</sup>, además de la emisión de los tipos de gastos que serán considerados como de precampaña, impone la carga al INE de emitir, de forma previa al inicio del periodo de precampaña y una vez conocidas las convocatorias emitidas por los partidos políticos,

---

<sup>10</sup> Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

<sup>11</sup> **Artículo 75.**

1. El Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo al inicio de las precampañas determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos.

<sup>12</sup> **Artículo 195.**

**De los conceptos integrantes del gasto de precampaña**

1. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 75, numeral 1 de la Ley de Partidos, se estimarán como gastos de precampaña los relativos a propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos, de propaganda utilitaria o similares, de producción de los mensajes para radio y televisión, anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet, gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos y se deberá cumplir con los requisitos dispuestos en el presente Reglamento, respecto de los de gastos de campaña.

2. El Consejo General emitirá antes del inicio de las precampañas, y una vez conocidas las convocatorias de los partidos políticos, los lineamientos que distingan los gastos del proceso de selección interna de candidatos que serán considerados como gastos ordinarios en términos del artículo 72, párrafo 2, inciso c) de la Ley de Partidos, de aquellos gastos que se considerarán como de precampaña.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

los lineamientos que distingan los gastos del proceso de selección interna de candidatos que serán considerados como gastos ordinarios en términos del citado precepto legal 75.

31. 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 LGPP. 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<sup>13</sup>.
32. Por su parte, en el artículo 191, apartado 1<sup>14</sup>, de la Ley General mencionada, se establece, entre otras, la facultad del Consejo General del INE de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.
33. De esta manera, este Tribunal constitucional advierte que, con la expedición de reglas a través del acuerdo ahora controvertido, el Consejo General del INE no vulnera los principios de certeza, objetividad y legalidad, en razón de que las normas emitidas se concretan a instrumentar la manera en que los partidos y sus precandidatos deben cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, así como indicar los tipos de gastos que se

---

<sup>13</sup> **Artículo 190.**

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

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

<sup>14</sup> **Artículo 191.**

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

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

...

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

consideraran como de precampaña para los procesos electorales federal y locales.

34. Ello es así, porque en el Acuerdo INE/CG597/2017 ahora controvertido, la autoridad responsable se limitó a señalar los gastos que se considerarán como de precampaña *–artículos 2 al 8–*, así como instrumentar la manera en que los partidos y precandidatos deben cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas *–artículo 10–*, en ejercicio de la atribución de emitir lineamientos en materia de fiscalización.
35. Esto es, las normas controvertidas, por sí mismas, y en los términos expuestos por el recurrente, no implicaron modificaciones sustanciales o fundamentales de alguna etapa de los procesos electorales o del modelo de fiscalización, al tratarse de reglas a través de las que se clasifica y se emite un catálogo de los gastos que serán considerados de precampaña *–en cumplimiento a lo que el legislador ordinario mandata en el artículo 72 de la Ley General de Partidos Políticos–* y la manera en que los sujetos obligados en materia de fiscalización deben cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas *–en ejercicio de la atribución de emitir lineamientos en materia de fiscalización contemplada en el artículo 191 de la Ley General Electoral–*.
36. De lo hasta aquí expuesto, no se advierte que la autoridad responsable haya realizado modificaciones fundamentales a las normas en que se regulan los actos esenciales e imprescindibles en el ámbito de fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados.
37. Es por ello, que este Tribunal Constitucional considera que en la especie no se actualiza un incumplimiento a la prohibición

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

constitucional de emitir o reformar normas electorales dentro de los noventa días antes del inicio del proceso electoral, ni durante los mismos, porque las reglas expedidas no constituyeron modificaciones fundamentales, al no haber alterado el modelo de fiscalización.

38. Tampoco asiste la razón al partido político nacional denominado Morena cuando señala que el acuerdo impugnado le impone la obligación de imposible cumplimiento consistente en registrar, con siete días de antelación, los eventos proselitistas de inicio de precampaña celebrados durante el primer día del periodo de precampaña, ya que el acuerdo se aprobó el ocho de diciembre de dos mil diecisiete y las precampañas comenzaron el catorce del mismo mes y año, esto es, con sólo seis días de antelación.
39. Ello porque en las normas controvertidas, sólo se estableció la obligación de invitar a la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE a los actos relativos al proceso interno de selección de candidatos, y en manera alguna reguló la oportunidad con que deben de registrarse en la agenda de eventos los actos de precampaña, pues ello se regula en el Reglamento de Fiscalización.
40. De ahí lo **infundado** del agravio planteado por el partido político MORENA.

### **II. Indebida fundamentación y motivación.**

41. El partido político MORENA, afirma que el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, ya que, en su concepto, el artículo 72, de la LGPP y el artículo 195, del Reglamento de Fiscalización sólo autorizan a la responsable a emitir

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

lineamientos y no reglas, respecto de los gastos que se consideran como de precampaña, en contraposición al gasto ordinario.

42. En específico, alude a que el artículo 8 del acuerdo impugnado, regula una diligencia de la autoridad e impone obligaciones a los partidos políticos, que no es ni útil ni necesaria para los efectos de diferenciar el gasto ordinario y el de precampaña.
43. También manifiesta que la autoridad responsable incorpora aspectos trascendentales y novedosos a las reglas de comprobación/fiscalización, sin señalar el precepto específico que lo faculta para ello.
44. Esta Sala Superior considera que dicho agravio resulta **infundado**, por una parte, e **inoperante** por otra, en términos de lo que se razona a continuación.
45. Tratándose de los actos materialmente legislativos, dentro de los que se encuentran aquellos ordenamientos reglamentarios que se emiten por las autoridades administrativas, la fundamentación y motivación se cumple de manera diversa a aquellos actos de autoridad dirigidos a un gobernado en lo particular.
46. Lo anterior, porque, si bien, en general, cualquier acto de autoridad debe cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza particular del acto, de modo que, cuando se trata de un acto complejo, como el procedimiento de elección de candidatos, su fundamentación y sobre todo motivación pueden contenerse en el propio documento, o bien en los acuerdos o actos precedentes, tomados durante el procedimiento respectivo o en cualquier anexo a



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

dicho documento, del cual hayan tomado parte o tenido conocimiento las partes.

47. En efecto, esta Sala Superior ha sostenido en la jurisprudencia del rubro "PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL", publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 234-235, que, conforme con el principio de legalidad electoral, todos los actos y resoluciones electorales deben sujetarse invariablemente a lo previsto en la Constitución y a las disposiciones legales aplicables.
48. En ese sentido, los actos y las resoluciones de la materia deben cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, pero la forma de cumplirlas varía acorde con su naturaleza.
49. Por regla general, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución, tales exigencias se cumplen, del modo siguiente: La fundamentación con la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso y, la motivación, con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre las razones aducidas y las normas aplicables, para evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto encuadran en la norma citada por la autoridad.
50. Ese tipo de fundamentación y motivación se exige, por ejemplo, en todo acto de molestia o de privación de la autoridad dirigido a particulares.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

51. No obstante, como se adelantó, el tipo de fundamentación y motivación exigida varía acorde a la naturaleza del acto impugnado.
52. Así, esta Sala Superior ha sostenido, por ejemplo, que la requerida para un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es de un tipo particular.
53. Esto es, por regla general, conforme con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, tales exigencias se cumplen, la primera —la fundamentación— con la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso y, la segunda —la motivación— con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, para evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto encuadran en la norma citada por la autoridad.
54. Sin embargo, siguiendo los criterios adoptados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como de esta Sala Superior, tratándose de las leyes o acuerdos de la autoridad electoral administrativa emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria<sup>15</sup>, en tales ordenamientos no es indispensable que se

---

<sup>15</sup> Al respecto, conviene señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como esta Sala Superior han establecido que el artículo 16 constitucional, obliga a toda autoridad a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, los cuales, tratándose de actos legislativos, se traducen, el primero en la competencia constitucional del órgano que expida el nuevo ordenamiento, y el segundo, en que las leyes emitidas se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas. En sustento de lo anterior se citan los criterios contenidos en las jurisprudencias de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA". Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 146, Página: 149. No. Registro: 389,599; y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Común, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 181-186 Primera Parte, Tesis: Página: 239 No. Registro: 232,351. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. Jurisprudencia 1/2000, consultable visibles en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, TEPJF. México, 2013, pág. 367 y 368.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

expresen los motivos que justifiquen la emisión de cada una de las disposiciones normativas.

55. En efecto, según los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior, para que un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se considere fundado basta que la facultad de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley.
56. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el acuerdo emitido sobre la base de esa facultad, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el acuerdo deban ser necesariamente materia de una motivación específica.
57. Por tanto, en el supuesto de los actos complejos que no están dirigidos contra los particulares, se requiere otro tipo de fundamentación y motivación distinta a la generalidad de los actos de privación o molestia, porque si bien la motivación puede consignarse de forma expresa en el acto reclamado, también puede obtenerse de los acuerdos y demás actos instrumentales llevados a cabo en las fases previas, con el objeto de configurar el acto finalmente reclamado.
58. En el caso, tal y como se señaló con antelación, el Consejo General del INE cuenta con la atribución constitucional y legal para emitir normas reglamentarias o instrumentales, tendentes a regular la manera y términos en que los sujetos obligados deben cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia en la rendición de cuentas.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

59. Con independencia de lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que los preceptos legales en que se fundó el acto controvertido son aplicables al caso y, además, las razones que se indican para emitirlos, están en consonancia con el contenido de las normas aplicables, toda vez que, en el acto impugnado se refirieron los artículos 41, Base V, apartado B de la Constitución Federal; 190 y 191 de la LGIPE, entre otros, los cuales se analizarán en párrafos subsecuentes, aunado a que se vertieron las razones por las que se estimaron aplicables, sin que el recurrente cuestione la aplicabilidad de esas disposiciones, ni las razones expuestas en el acto ahora impugnado.
60. Como se apuntó en el apartado correspondiente, 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 en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta<sup>16</sup>, lo cual debe llevarse a cabo en el ámbito de su competencia de conformidad con la Constitución y la Ley, entre las que se encuentra, las relativas a la fiscalización y comprobación del origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los sujetos obligados, así como la determinación sobre qué tipo de gastos serán estimados como de precampaña.
61. En el caso, el acto impugnado versa sobre dos tópicos, a saber, por un lado i. establece reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización y, por otro, ii. qué tipo de gastos se considerarán de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018.

---

<sup>16</sup> Al respecto, la Suprema Corte ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**". Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

62. En ese sentido, el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafo de la Constitución Federal, establece que la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.
63. En tanto que, el artículo 6, numeral 2 de la LGIPE establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales, mientras que el artículo 44, inciso jj); dispone que el Consejo General de dicho Instituto dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la Ley.
64. En congruencia con ello, en los artículos 41, Base V, apartado B de la Constitución Federal; 190 y 191 de la LGIPE, se establece que es facultad del Consejo General del INE, emitir Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad, y registro de operaciones de los partidos políticos.
65. Por tanto, es evidente que con dichas atribuciones se actualiza el primer tópico del acto impugnado, es decir, que el INE efectivamente cuenta con atribuciones para establecer reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización.
66. Cabe mencionar que la facultad de la autoridad administrativa electoral para instrumentar la manera, plazos y elementos formales necesario para que los sujetos obligados cumplan con la obligación

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

de rendir cuentas, mediante la creación de normas de naturaleza reglamentaria no se agota con la emisión de un instrumento normativo al que formalmente se le denominen lineamientos, pues como se ha explicado con antelación, tanto el Poder Revisor de la Constitución como el Legislador delegaron al INE la potestad de instrumentar esos aspectos, a fin de hacer operativo y otorgar vigencia práctica al modelo de fiscalización.

67. En ese sentido, en el artículo 75 de la LGPP se establece que el Consejo General del INE a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previo al inicio de las precampañas y de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos, determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos.
68. En congruencia con ello, en el artículo 195, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización se señala que el Consejo General del INE deberá emitir antes del inicio de las precampañas y una vez concluidas las convocatorias de los partidos políticos, los Lineamientos que distingan los gastos del proceso de selección interna de los candidatos que serán considerados como gastos ordinarios, de aquellos gastos que se considerarán como de precampaña.
69. De las normas mencionadas, se advierte con claridad que al emitir reglas para distinguir aquellos gastos que serán considerados como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018, el Consejo General del INE lo hizo en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

70. A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión consistente en que, contrario a lo señalado por el recurrente, el acto cuestionado sí cuenta con el sustento constitucional y legal para poder ser emitido.
71. En ese orden de ideas, también es **infundado** lo argumentado por el recurrente en cuanto a que el Consejo General del INE está facultado a emitir Lineamientos más no reglas, ya que, como se ha expuesto, independientemente de la denominación ocupada en el acuerdo controvertido, la facultad reglamentaria del Consejo General del INE tiene como alcance instrumentar y desarrollar lineamientos, reglas, normas y bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Leyes Generales para que los sujetos obligados cumplan con la rendición de cuentas transparente y oportuna.
72. Por otra parte, es **inoperante** agravio relativo a que el artículo 8 del acuerdo impugnado, regula una diligencia de autoridad e impone obligaciones a los partidos políticos, que no es ni útil ni necesaria para los efectos de diferenciar el gasto ordinario y el de precampaña, ya que dichas afirmaciones resultan genéricas y dogmáticas, al no señalar de manera puntual por qué considera que dicha regulación es inútil o innecesaria.
73. De igual forma, resulta **inoperante** el señalamiento relativo a que la responsable incorpora aspectos trascendentales y novedosos a las reglas de comprobación/fiscalización, sin señalar el precepto específico que le lo faculta para ello, ya que el recurrente es omiso en señalar cuáles son esos aspectos trascendentales y novedosos, en su caso, cual es la norma constitucional o legal violada o los motivos por los que considera que es incongruente con el diseño

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

normativo del sistema de comprobación de gastos, para con ello estar en la posibilidad de verificar si efectivamente se encuentra apegada a derecho la determinación de la autoridad, es decir, se trata de afirmaciones genéricas y dogmáticas que carecen del sustento argumentativo para demostrar un actuar indebido por parte de la autoridad responsable al emitir el acto cuestionado.

### **III. Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria.**

74. Los recurrentes señalan que con la emisión de las normas impugnadas, se rebasan los límites al ejercicio de la facultad reglamentaria en diversas temáticas, en virtud de que se invadió la esfera de atribuciones reservada al legislador por cuanto hace a la clasificación de gastos, así como al establecimiento de obligaciones tendentes a comprobar el origen y destino de los recursos que válidamente pueden destinarse a las precampañas.
75. A efecto de dar respuesta a los planteamientos de los recurrentes, este órgano jurisdiccional explicará las normas y directrices atinentes a la facultad reglamentaria de la autoridad responsable, y luego analizará, en lo particular, los motivos de inconformidad expuestos atendiendo a la temática de cada uno de ellos.

### **Facultad reglamentaria del Consejo General del INE**

76. 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



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.<sup>17</sup>

77. En este sentido, la facultad reglamentaria del INE tiene como alcance instrumentar y desarrollar las reglas, normas y bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Leyes Generales en el ámbito de su competencia, entre las que se encuentra, las relativas a la fiscalización y comprobación del origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los sujetos obligados (en el caso, partidos políticos, aspirantes y precandidatos), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 44, de la LGIPE; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley<sup>18</sup>.
78. En ese orden de ideas, la normativa que emita la autoridad administrativa electoral tiene la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos, en la medida que el legislador la habilitó para instrumentar una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse.
79. Por ello, dada la legitimación de la que goza el Consejo General del INE para emitir tales normas generales y abstractas, tal actuación

---

<sup>17</sup> Al respecto, la Suprema Corte ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**". Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067.

<sup>18</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro siguiente: "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**". Datos de localización: Época: Novena Época, Registro: 166655, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 79/2009, Página: 1067.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

cuenta con la presunción de que es acorde con el sistema jurídico, sin embargo, su ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la ley, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

80. De este modo, del principio de legalidad derivan los sub-principios de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, siendo éstos aplicables a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.
81. Así, mediante el principio de reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.
82. En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.
83. En este supuesto, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

secundaria, lo que no excluye la posibilidad que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, lineamientos, reglas o acuerdos, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

84. Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.
85. De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento, lineamientos o acuerdos les compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.
86. Por tanto, si se respetan las directrices apuntadas, es válido que en un reglamento, lineamientos o acuerdos se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones previstos en la Ley, y que sólo implementen reglas para la instrumentación de los mismos a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando éstos

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

tengan sustento en todo el sistema normativo, a saber, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución e, incluso, tratándose de derechos humanos, por los Convenios en esa materia que haya celebrado válidamente el Estado Mexicano. Lo anterior, resulta congruente con las consideraciones que al efecto, ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>19</sup>.

87. En esta medida se explica que las atribuciones que ejerce el órgano legislativo para la producción normativa son indelegables; no obstante, en la práctica democrática, como lo ha sostenido el Alto Tribunal, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al órgano de producción normativa de atribuciones de la naturaleza (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas; los cuales tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia de rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". identificada con la clave P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la página mil quinientos quince (1515) del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.

<sup>20</sup> Tesis aislada P. XXI/2003 de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS", con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 182710, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, diciembre de 2003, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XXI/2003, Página: 9.

Asimismo, la tesis aislada de rubro y texto siguiente: "LEYES REGLAMENTARIAS. La falta de leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales, no obliga a los departamentos de Estado a dar resoluciones en abierta pugna con esos preceptos; ni la Justicia Federal, mediante una invasión de Poderes puede imponer el Ejecutivo una forma caprichosa de interpretar la Constitución."

Con los datos de localización siguientes: Época: Quinta Época, Registro: 285560, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Materia(s): Administrativa, Tesis: [s/n], Página: 429.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

88. Atento a todo lo expuesto en párrafos previos, este órgano jurisdiccional procede al análisis particularizado de los agravios expuestos por los recurrentes, atendiendo a la temática planteada en los escritos impugnativos.

### **A. Eventos políticos y producción de material audiovisual.**

89. El PRI refiere que el Consejo General del INE amplía los conceptos de gastos de precampaña que no están previstos en la norma, esto es, afirma que con la emisión del artículo 2 incisos a) y d) se agregan conceptos no previstos como “todos los gastos realizados con motivo de la celebración de eventos políticos”, así como la frase “audio y video”, los cuales no se ajustan a lo previsto en el artículo 243, párrafo 2, incisos a), fracción I y d) de la LGIPE.

90. La porción normativa controvertida se transcribe a continuación:

**Artículo 2.** En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4; 211, párrafos 1, 2, y 3; 230 en relación con el 243, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se consideran gastos de precampaña los siguientes conceptos:

a) Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, todos los gastos realizados con motivo de la celebración de eventos políticos, propaganda utilitaria y otros similares que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

(...)

d) Gastos de producción de los mensajes de audio y video: comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;

91. El agravio es **infundado**.

92. Ello es así, porque de la normativa electoral se advierte que los conceptos relativos a los eventos políticos y los relativos audio y

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

video, que se consideraron por la autoridad administrativa electoral en las normas cuestionadas no implican la creación o modificación de la obligación de informar sobre los gastos empleados en las precampañas por los sujetos obligados, sino que únicamente desarrolla y da claridad respecto a los conceptos con que deben reportarse los gastos que generen beneficio a las precampañas y que se identifiquen con esas definiciones.

93. A efecto de justificar lo anterior, resulta pertinente señalar que, por precampaña se entiende el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; mientras que, precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme la LGPP y a los estatutos de cada partido en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular<sup>21</sup>.
94. En ese sentido, en el artículo 227, numeral 2 de la LGIPE se dispone que, por actos de precampaña electoral, se entenderán a las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura **se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado** como candidato a un cargo de elección popular.
95. De igual forma, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 227, numeral 3 de la LGIPE la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, **imágenes, grabaciones**, proyecciones y expresiones, que durante el periodo establecido por la Ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a

---

<sup>21</sup> De conformidad con el artículo 227, párrafos 1 y 4 de la LGIPE.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

96. Además, como ya se dijo, en el artículo 231 de la LGIPE se establece que a las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en la Ley citada respecto de los actos de campaña y **propaganda electoral** y, además, faculta al Consejo General del INE a emitir las disposiciones necesarias para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas.
97. En concordancia con ello, en el artículo 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización se señala que respecto de los conceptos integrantes del gasto de precampaña se deberá cumplir con los requisitos dispuestos para los gastos de campaña.
98. Así pues, el artículo 76, numeral 1, incisos e) y g) de la LGPP establece que se entienden como gastos de campaña y, conforme al diverso 231 de la LGIPE ya citado, también de precampaña los recursos empleados en los actos y propaganda que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción; así como **cualquier gasto** que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.
99. Resulta pertinente señalar que en el artículo 75, numeral 1 de la LGPP se dispone que el Consejo General del INE a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo al inicio de las precampañas determinará el tipo de gastos que serán estimados como de

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos, lo que quiere decir que los conceptos establecidos en la Ley son enunciativos y no limitativos, ya que a través de esa previsión el legislador concedió al INE la atribución para determinar los gastos que deben considerarse como de campaña.

100. Por ello es que, el diverso 195, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización señala que el Consejo General del INE deberá emitir antes del inicio de las precampañas y una vez concluidas las convocatorias de los partidos políticos, los Lineamientos que distinguen, de los gastos del proceso de selección interna, los que serán considerados como gastos ordinarios y aquellos que se considerarán como de precampaña.
101. La atribución de referencia, en manera alguna implica la concesión para que la autoridad administrativa electoral nacional establezca, sin sustento alguno conceptos o categorías de gastos que deban de informarse por los sujetos obligados para cumplir con la obligación de rendición de cuentas, sino que esa potestad debe ejercerse atendiendo a las características esenciales y al objeto con que se emplean los recursos, lo que quiere decir, que las disposiciones instrumentales que al efecto se emitan deberán ser congruentes con las directrices legales que regulan las precampañas.
102. Por tanto, es obligación de los partidos políticos y precandidatos registrar en los respectivos informes de precampaña los gastos que por este rubro se realicen, sin que el listado reseñado en el artículo 243 de la LGIPE sea limitativo ya que, como se advierte el propio artículo 76 de la LGPP admite que puede ser considerado como



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

gasto, cualquiera que, en términos generales, promueva la candidatura o la precandidatura.

103. En ese sentido, los recursos empleados en los actos de precampaña o en la elaboración, exhibición y/o distribución de la propaganda de precampaña, la cual esté **dirigida a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser la postulación de la precandidatura respectiva**, deben considerarse como gastos de campaña, con independencia de la denominación o categoría que se les asigne.
104. Atento a ello, si la autoridad responsable determinó que los recursos empleados en la celebración de actos políticos en los que los precandidatos presenten sus propuestas con la finalidad de obtener la candidatura a un cargo público, así como aquellos relativos a la producción de los mensajes de audio y video, los cuales se identifican con los párrafos 2 y 3, del artículo 227, de la LGIPE, por tratarse de la celebración de eventos y elaboración de imágenes y grabaciones para promover una precandidatura con la finalidad de alcanzar la postulación correspondiente, resulta evidente que la autoridad responsable no excedió los límites de su facultad reglamentaria, de ahí lo **infundado** del agravio.

### **B. Propaganda genérica.**

105. El PRI aduce que la autoridad responsable, en el artículo 3, numeral 1 del acto que se impugna, se extralimita en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al establecer que toda propaganda genérica que no sea retirada y permanezca durante la precampaña deberá ser contabilizada como gasto de precampaña, ya que no cuenta con soporte jurídico, para ello refiere que conforme al artículo 32 Bis del

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

Reglamento de Fiscalización lo que está regulado es el tratamiento de la propaganda genérica que beneficia a candidatos.

106. Además de ello, el recurrente arguye que la propaganda genérica no se encuentra dentro de los conceptos integrantes de gastos de precampaña, como se desprende del artículo 195 del Reglamento señalado.
107. Respecto al numeral 2 del referido artículo, MORENA afirma que la responsable, sin ninguna base legal, excede sus facultades al imponerles la obligación de participar en precampaña en todos los ámbitos geográficos del país, derivado de que la propaganda genérica no retirada se computará como gasto de precampaña de los precandidatos beneficiados.
108. En tanto que el PRI aduce que, sin sustento jurídico, en dicho numeral se dispone que, si el partido político no tiene precandidatos y difunde propaganda genérica, deberá reportar los gastos como de precampaña.
109. A continuación, se transcribe el artículo cuestionado:

*“Artículo 3. Los partidos políticos, a más tardar el 13 de diciembre del 2017, deberán retirar toda su propaganda genérica e institucional, siendo genérica aquella en la que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular.*

*1. Los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica fuera de los periodos de precampaña, sin embargo, en caso de que no sea retirada al iniciar esa fase de la etapa de preparación del procedimiento electoral y permanezca durante la precampaña, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas beneficiadas, para cuya determinación, es necesario atender al ámbito geográfico donde se coloca o distribuye la propaganda de cualquier tipo y tomar en consideración las precampañas que se desarrollen.”*

*2. Si el partido no tiene precandidatos y difunde propaganda genérica, deberá reportar los gastos como de operación ordinaria*

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

*correspondiente a los procesos internos de selección de candidatos, por lo que, en su conjunto, no podrá ser mayor al 2% del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno.”*

110. Los agravios son **infundados** en atención a las consideraciones siguientes.
111. En el artículo 231 de la LGIPE se establece que a las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en la Ley citada respecto de los actos de campaña y **propaganda electoral** y, además, faculta al Consejo General del INE a emitir las disposiciones necesarias para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas.
112. En concordancia, en el artículo 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización se señala que respecto de los conceptos integrantes del gasto de precampaña se deberá cumplir con los requisitos dispuestos en el referido Reglamento, respecto de los de gastos de campaña.
113. Ahora bien, esta Sala Superior respecto a la propaganda genérica ha sustentado la Tesis XXIV/2016:

*PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO. - De conformidad con lo establecido en el artículo 83, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 29, 32, 32 bis, 195, 216 y 218, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se considera como gastos de precampaña o campaña la propaganda que los partidos políticos difundan por cualquier medio, como pueden serlo anuncios espectaculares o bardas. La propaganda que se difunde en estos medios se puede clasificar, según su contenido, como genérica, conjunta o personalizada, siendo genérica aquella en la que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato o candidato en particular. **En este orden de ideas, si bien los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica fuera de los periodos de precampaña y campaña, en caso de que no sea retirada al iniciar esas fases de la etapa de preparación del***

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

*procedimiento electoral y permanezca durante la precampaña o campaña, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas, para cuya determinación, es necesario atender al ámbito geográfico donde se coloca o distribuye la propaganda de cualquier tipo y tomar en consideración las precampañas o campañas que se desarrollen.*

[Énfasis añadido]

114. De lo anterior, se advierte que en el artículo impugnado la responsable sólo reitera el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional, en relación a que la propaganda genérica colocada fuera del periodo de precampaña que no sea retirada al iniciar esa fase deberá ser contabilizada y prorrateada entre las precampañas beneficiadas, para cuya determinación es necesario atender al ámbito geográfico donde se coloca o distribuye la propaganda de cualquier tipo y tomar en consideración las precampañas que se desarrollen.
115. Lo cual también es congruente con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción V de la LGPP, el cual dispone que toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso serán considerados para efectos de los gastos de campaña, esto porque como ya se dijo a las precampañas les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas para los actos de campaña y **propaganda electoral**.
116. De permanecer esa propaganda durante la precampaña o campaña, aun cuando sólo se difunda el emblema o la mención de lemas que corresponden al partido político, sin identificar a precandidato o candidato en particular, debe ser contabilizada para efectos de establecer el gasto genérico correspondiente y, de actualizarse los supuestos previstos en la normativa aplicable, será objeto de prorrateo entre las precampañas o campañas beneficiadas.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

117. Por tanto, contrario a lo que afirma el recurrente del marco normativo expuesto, sí se contempla el tratamiento que debe darse a la propaganda genérica, incluso, este órgano jurisdiccional ya ha establecido que en caso de no ser retirada al iniciar esa fase, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas beneficiadas de conformidad con lo establecido en el artículo 83, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 29, 32, 32 bis, 195, 216 y 218, del Reglamento de Fiscalización del INE.
118. Tampoco le asista la razón al recurrente respecto de que la propaganda genérica no se encuentra dentro de los conceptos que deben cuantificarse como gastos de precampaña, porque en lo conducente es aplicable para las precampañas la normativa respecto a la propaganda electoral, y la propaganda genérica efectivamente está contemplada en el artículo 83 de la LGPP, incluso, la forma en que deberá prorratearse el gasto entre las campañas beneficiadas, por lo que la autoridad responsable no se extralimitó en el diseño del artículo 3, numeral 1 controvertido, ya que sólo desarrollo, en lo aplicable, los criterios previstos en la Ley para regir durante las precampañas.
119. De igual forma, son **infundados** los planteamientos por los que se aduce que con el párrafo 2, del artículo 3, del acuerdo impugnado, se impone la obligación a los partidos políticos de registrar candidatos a todos los cargos a elegir.
120. Ello es así, en atención a que, conforme a la disposición cuestionada, si el partido no tiene precandidatos y difunde propaganda genérica, debe reportar los gastos como de operación ordinaria correspondiente a los procesos internos de selección de candidatos, por lo que, no impone una obligación de registrar

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

precandidatos en todos los ámbitos geográficos del país, como equivocadamente expone el recurrente.

121. Con el diseño del numeral 1 del citado artículo 3, la responsable retoma el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional, respecto de que el gasto de la propaganda genérica colocada fuera del periodo de precampaña que no sea retirada al iniciar esa fase deberá ser contabilizado y prorrateado entre las precampañas beneficiadas, sin embargo, en el numeral 2 la responsable prevé el caso en que dicha propaganda no beneficie a precandidatura alguna, por no haber sido registrada.
122. Por tanto, tampoco le asiste la razón al partido político PRI cuando afirma que el numeral 2 dispone que, si el partido político no tiene precandidatos y difunde propaganda genérica, los gastos deberán reportarse como de precampaña, porque esa disposición establece lo contrario de lo que se queja el recurrente, es decir ordena clasificar el gasto correspondiente como ordinario y no de campaña.
123. En efecto, para el caso en durante las precampañas se difunda propaganda genérica sin que se tenga algún precandidato, en el numeral referido se prevé que, deberán reportarse los gastos como de operación ordinaria, lo cual hace de manera correcta, ya que es evidente que dicha propaganda no estará dirigida a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener algún respaldo, y en manera alguna le reportaría un beneficio electoral.
124. En ese sentido, el numeral controvertido dota de certeza a los sujetos obligados respecto de cómo se deben realizar los registros de los gastos de dicha propaganda, lo cual es acorde con lo

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

establecido en los artículos 75, numeral 1 de la LGPP; y 195, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, ya que con esa disposición el Consejo General distingue los gastos del proceso de selección interna, que serán considerados como gastos de operación ordinaria del proceso interno y aquellos que se considerarán como de precampaña.

125. Es indudable que la autoridad responsable solo señala la manera que en que debe cumplirse con la obligación de realizar los registros contables que deben presentarse por los sujetos obligado respecto al gasto derivado de la propaganda genérica difundida durante el periodo de precampañas, por lo que no impone las obligaciones que equivocadamente señalan los recurrentes, de ahí lo **infundado** del agravio.

### **C. Establecimiento de un tope de gastos para organizar la elección interna.**

126. El PRI afirma que la autoridad responsable excede su facultad reglamentaria al establecer como límite de gastos para organizar la elección interna el equivalente al 2% del financiamiento ordinario sin sustento alguno.
127. Por su parte, el partido político nacional denominado Morena señala que la disposición es excesiva y genera confusión, ya que puede dar lugar a que el tope de gastos de precampaña se confunda y en su lugar se tome en consideración el monto equivalente al 2% del gasto ordinario.
128. El agravio es **infundado**.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

129. En principio, el hecho de que la autoridad responsable haya señalado que el límite de recursos que puede emplear en la organización y ejecución de los procesos internos de selección de candidatos es el equivalente al dos por ciento del financiamiento ordinario, en manera alguna implicó la creación de una norma en la que estableciera un tope a la aplicación de los recursos ordinarios de que dispone el partido político para la elección de sus candidatos a cargos de elección popular.
130. Lo anterior es así, en virtud de que se trata de una previsión contemplada en el artículo 72, numeral 2, inciso c) de la LGPP, en el que se dispone expresamente que *“el gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno”*.
131. Con base en ello, se hace evidente que la autoridad responsable no estableció una norma prevista en la Ley, sino que sólo determinó que los gastos correspondientes a la propaganda genérica que se difunda durante el periodo comprendido para la celebración de las precampañas y que no beneficie a un candidato en lo particular deberá computarse dentro de ese monto.
132. Es decir, si los gastos derivados de los procesos internos de selección de candidatos deben ser reportados como gastos ordinarios, estos no podrán ser mayores al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno y, en consecuencia, tampoco sumarán a los gastos de precandidatura alguna.



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

133. Ahora bien, tampoco asiste la razón al recurrente cuando señala que con la norma mencionada se genera incertidumbre respecto del tope de gastos de precampaña.
134. Ello es así, en virtud de que, tal y como se ha señalado con antelación, los gastos de organización de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular son aquellos que se erogan para poder desarrollar las actividades operativas y para adquirir los insumos necesarios para realizar la selección del candidato en conformidad con el procedimiento electivo que se determine adoptar por la fuerza política correspondiente, los cuales deben carecer de elementos que beneficien a los precandidatos, lo cual resulta acorde con lo previsto en el referido artículo 72, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Partidos Políticos.
135. Por otro lado, el artículo 229, numeral 1 de la LGIPE establece que a más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo General del INE determinará los topes de gasto de precampaña el cual será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.
136. Así, conforme al artículo 230, numeral 1 de la LGIPE, dentro de los gastos de precampaña quedan comprendidos los conceptos indicados en el artículo 243, numeral 2, incisos a), b), c) y d) de la misma Ley, esto es, gastos de propaganda, gastos operativos de la precampaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión.
137. Ahora bien, en el artículo 227, numeral 2 de la LGIPE se dispone que, por actos de precampaña electoral, se entenderán a las

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado** como candidato a un cargo de elección popular.

138. De este marco normativo se obtiene que los gastos que deben ser registrados como ordinarios conforme al artículo 72, numeral 2, inciso c) de la LGPP, son distintos de los gastos derivados de los actos y propaganda de precampaña, los cuales son tendentes a obtener el respaldo u apoyo de la militancia, o del órgano encargado de seleccionar al precandidato.
139. Por tanto, no le asiste la razón al recurrente ya que parte de la premisa equivocada al considerar que es optativo el tope del 2% de gasto ordinario destinado a los procesos de selección interna de candidatos y que se reproduce en el numeral 2, artículo 3 del acto impugnado.
140. Esto es, si existen precandidatos y gastos que estén encaminados a su promoción, estos deberán ser considerados como de precampaña y sumar los gastos de dichas precandidaturas para efectos de que los sujetos obligados se sujeten al tope de gastos respectivo y, por otro lado, si conforme a la normativa electoral y a los establecido por el Consejo General del INE determinados gastos son considerados como ordinarios estos no serán sumados a alguna precandidatura. Cabe mencionar que, cuando la autoridad administrativa electoral acredite que un gasto se efectuó con el doble propósito de organizar la elección interna y a la vez, de promocionar a uno o varios precandidatos, el monto correspondiente deberá computarse para ambos efectos.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

141. Por tanto, no asiste la razón al recurrente cuando señala que con la norma cuestionada se genera falta de certeza respecto al límite de las erogaciones que pueden emplearse en las precampañas, ya que pretende equiparar los gastos de los procesos internos de selección de candidatos a los de precampaña, cuando se trata de dos supuestos normativos distintos, uno dirigido al gasto que el partido puede destinar a la organización y consecución de su elección interna y otro, al límite de los recursos que válidamente pueden emplearse por los precandidatos en la propaganda y actividades tendentes a la obtención de la candidatura.
142. De ahí lo **infundado** de los agravios expuestos por los recurrentes.

### **D. Agenda de eventos.**

143. El Partido de la Revolución Democrática plantea que en el artículo 5 de las reglas emitidas en el Acuerdo INE/CG597/2017 ahora controvertido, la autoridad responsable no tomó en cuenta el derecho humano de administración de justicia conforme a los preceptos legales aplicables, porque indebidamente determinó que los eventos de precampaña consistentes en caminatas, visitas a domicilio o actividades realizadas al aire libre distintos a plazas o inmuebles públicos, necesariamente deben tener un costo, sin considerar que al tratarse de actos espontáneos no pueden implicar gastos.
144. Igualmente, el partido recurrente aduce que la autoridad responsable indebidamente trata de regular aspectos que resultan espontáneos que no pueden registrarse en los términos establecidos en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización, al no tomar en

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

consideración que los mencionados eventos no pueden ser previstos por los sujetos obligados que permitan su registro con la oportunidad exigida en el citado precepto.

145. Los agravios son **infundados**.

146. A efecto de justificar la calificativa al agravio, resulta pertinente señalar el texto del artículo que se controvierte:

**Artículo 5.** Los eventos realizados por los precandidatos correspondientes a caminatas, visitas a domicilio o actividades que realicen al aire libre en lugares distintos a plazas o inmuebles públicos, se atenderán a lo siguiente:

1. Todo evento de este tipo invariablemente deberá tener su propio registro en la agenda de eventos, independientemente de que se relacione, vincule o desprenda de otro. El registro deberá hacerse en términos del artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización. Asimismo, en el SIF se deberá adjuntar la evidencia fotográfica del mismo y, en su caso, los comprobantes de gasto en la póliza correspondiente establecidos en el Reglamento de Fiscalización. El evento podrá ser sujeto de visitas de verificación, de acuerdo a las reglas que para tal efecto haya emitido la Comisión de Fiscalización.

147. En la disposición trasunta se impone la carga a los partidos y a sus precandidatos de registrar en términos del artículo 143 Bis del Reglamento de Fiscalización, los actos proselitistas consistentes en caminatas, visitas a domicilio o actividades realizadas al aire libre distintos a plazas o inmuebles públicos, de forma anticipada, individualizada e independiente aun cuando se realicen con posterioridad a la conclusión de otro acto registrado, acompañando el registro de cada uno de ellos con la evidencia fotográfica que soporte la realización de dichos eventos.

148. De igual forma, impone a los sujetos obligados la carga de reportar los gastos por separado y en la póliza correspondiente.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

149. Por último, establece que los eventos en comento podrán ser objeto de visitas de verificación de conformidad con las reglas emitidas por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para tales efectos.
150. Por su parte, en el artículo 143 Bis reglamentario<sup>22</sup> se impone a los partidos y a sus precandidatos la obligación de registrar en el sistema de contabilidad en línea la agenda de los eventos políticos que las precandidaturas llevarán a cabo, semanalmente, en el período de precampaña, con la finalidad de que la autoridad fiscalizadora tenga **conocimiento de forma previa y oportuna** de la celebración de tales actos públicos y, en su caso, llevar a cabo las acciones siguientes:
- Asistir para hacer constar lo ocurrido en esos actos,
  - Verificar que se lleven a cabo dentro de los cauces legales y,
  - Fundamentalmente, que los ingresos y gastos identificados como erogados en dichos eventos hayan sido reportados.
151. Este órgano jurisdiccional considera que es **infundada** la afirmación de que con esa disposición se obliga a asignar costos a actos que no implican necesariamente, la erogación de recursos, con lo que se excede la facultad reglamentaria de la autoridad responsable.
152. La calificativa al agravio deriva de que, contrario a lo que señala el recurrente, la norma impugnada solo exige realizar en el Sistema

---

<sup>22</sup> **Artículo 143 Bis**

**Control de agenda de eventos políticos**

1. Los sujetos obligados deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y campaña que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.

2. En caso de cancelación de un evento político, los sujetos obligados deberán reportar dicha cancelación, a más tardar 48 horas después de la fecha en la que iba a realizarse el evento.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

Integral de Fiscalización el registro de forma anticipada, individualizada e independiente de las caminatas, visitas a domicilio y actividades realizadas al aire libre distintos a plazas o inmuebles públicos llevadas a cabo por los precandidatos, sin que se condicione que a esa actividad se le asigne algún costo.

153. Esto es, la carga que impone a los sujetos obligados consiste solamente en el deber de informar a la autoridad electoral fiscalizadora, a través del SIF, de forma anticipada la realización de cualquiera de las descritas modalidades sin que sea indispensable la asignación de un gasto, con la finalidad de que aquélla esté en condiciones de verificar en tiempo real y durante la celebración de los mismos, los aspectos relativos a la existencia o no de egresos, con el objeto de cumplir con las funciones que la ley le confiere.
154. En ese tenor, si el proselitismo llevado a cabo por precandidatos bajo las modalidades descritas, es claro que tales acciones deben anunciarse con la anticipación debida mediante el registro respectivo del SIF, ya que de esta manera la autoridad fiscalizadora puede llevar a cabo sus tareas de verificación en cuanto a la existencia o no de gastos de campaña.
155. Cabe mencionar que, si bien es cierto que el mismo precepto exige reportar gastos en las pólizas correspondientes en los términos contemplados en el Reglamento de Fiscalización, también lo es que la obligación de reportar deberá efectuarse únicamente en el supuesto de que estén involucrados gastos en la realización de dichos eventos.
156. Ello, porque el término “*en su caso*” empleado en el precepto cuestionado debe ser interpretado que solamente al presentarse un hecho o actualizarse un supuesto resultara exigible una obligación

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

de hacer, y en la especie, dicho termino debe ser entendido que solamente debe hacerse el registro en la póliza correspondiente cuando los precandidatos eroguen gastos.

157. Todo lo anterior, resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 199, numeral 1, incisos c) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se dispone que el órgano técnico de fiscalización debe vigilar que los recursos de los partidos políticos, y precandidatos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, o se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la Ley, según corresponda.
158. Por otra parte, también es **infundado** el argumento relativo a que con la disposición impugnada, indebidamente se pretende regular actos que por su propia naturaleza son espontáneos, por lo que no pueden ser previstos para su registro con la anticipación señalada por la autoridad.
159. No asiste la razón al recurrente, porque de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 41, base II, párrafo tercero, y V, Apartado B, párrafo primero, inciso a), numeral 6, y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 199 numeral 1, incisos c) y e), y 231, párrafo 1, de la LGIPE, así como 75, de la LGPP, y 195 del Reglamento de Fiscalización, se deriva que constituye una obligación de los precandidatos y partidos políticos informar, a través del Sistema Integral de Fiscalización y con la anticipación señalada, los eventos públicos que habrán de realizar, con independencia de la naturaleza del mismo.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

160. Por ende, contrario a lo sostenido por el recurrente, las actividades que realicen sus precandidatos, deben ser oportunamente informadas, sin que pueda considerarse como pretexto o excepción a su cumplimiento el hecho de que puedan llevarse a cabo de manera espontánea, toda vez que al participar en una contienda electiva interna, los precandidatos se sujetan invariablemente a conducir sus actividades de precampaña dentro de los cauces legales.
161. Ello, incluye la obligación de informar, con la oportunidad debida, sobre las actividades que realizará para solicitar el apoyo para la obtención de una candidatura, en atención a que esa previsión representa una medida directa y efectiva para el resguardo de los bienes jurídicos tutelados, así como a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que posibilita el adecuado ejercicio de la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral nacional, pues de otra manera, tal autoridad se encontraría impedida de conocer y verificar de manera directa e inmediata los gastos relativos a los eventos de campaña celebrados por los sujetos obligados.
162. Así, si en el referido precepto se impone la carga a los partidos de registrar dichos eventos de forma anticipada, individualizada e independiente, aun cuando emanen de otro acto registrado, con la finalidad de que la autoridad electoral fiscalizadora tenga **conocimiento de forma previa y oportuna** de la celebración de tales actos que le permitan ejercer sus atribuciones de fiscalización, al permitirle programar las verificaciones necesarias. Con independencia de ello, y de ser el caso, los contendientes cuentan con la posibilidad de cancelar la celebración de actos o eventos



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

programados, con lo que se garantiza su libertad de actuación, frente a las obligaciones que en materia de fiscalización.

163. Lo anterior, porque la función fiscalizadora del INE no se limita a la mera revisión de los informes de ingresos y gastos, así como de la documentación comprobatoria, de los sujetos obligados, sino que implica la supervisión constante y permanente de sus actividades realizadas, en este caso, durante sus actividades de precampaña.
164. En este sentido, el hecho de que la normativa reglamentaria establezca la obligación de reportar de manera anticipada los eventos públicos que realicen los precandidatos tiene como finalidad que la autoridad electoral fiscalizadora esté en posibilidad de ordenar que se realice durante la celebración de cada uno de ellos, la verificación de los insumos utilizados, a fin de poder realizar la comprobación de los gastos realizados y reportados por los sujetos obligados respecto de cada acto, con independencia de que en los eventos se ejerzan o no recursos, precisamente porque la obligación de la autoridad es verificar que los gastos informados por los partidos políticos y sus precandidatos sean congruentes con los que se emplearon en los actos y propaganda de precampaña.
165. Atento a todo lo expuesto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que, con la emisión de la norma bajo análisis, la autoridad responsable no se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, ya que es congruente con el sistema de fiscalización y acorde con la obligación legal de los sujetos obligados de informar sobre los recursos empleados en los actos de precampaña que realicen, con lo cual busca garantizar la observancia de los principios que rigen la fiscalización, como son la transparencia y la rendición de cuentas porque se limita a desarrollar la obligación legal de los

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

partidos políticos y precandidatos de informar sobre las actividades de esa naturaleza que habrán de realizarse, con independencia de que impliquen el ejercicio de recursos o no.

### **E. Clasificación de gastos de proceso interno de selección de candidatos como gastos de precampaña.**

166. Esta Sala Superior califica de **infundado** el argumento del PRD relativo a que, contrario a lo establecido en el artículo 72, numeral 2, inciso c) de la LGPP la autoridad responsable, en los artículos 8 y 9, del ordenamiento controvertido excede su facultad reglamentaria al considerar como gastos de precampaña las erogaciones ordinarias relativas al procedimiento interno de selección de candidatos, con lo que, además, desarrolla categorías jurídicas no previstas en la referida Ley.

167. A continuación, se transcriben las disposiciones cuestionadas:

**Artículo 8.** Para acreditar que los gastos realizados en eventos relacionados con procesos internos de selección de candidatos a que se refiere el artículo 72, numeral 2, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos como gasto ordinario, se atenderá lo siguiente:

1. Los eventos deben tener el propósito explícito y único de desahogar el procedimiento de selección de candidatos que se haya establecido en la convocatoria respectiva.

2. Los partidos políticos deberán levantar un acta de cada evento, en la que conste que el acto se realiza en términos estatutarios, las características, objeto del evento y el número de asistentes, la cual se deberá adjuntar en el Sistema Integral de Fiscalización al momento de hacer el registro de sus operaciones.

3. Deberá presentar muestras fotográficas, video o reporte de prensa del evento, de las que se desprendan todos los gastos erogados con motivo del mismo, una descripción pormenorizada de la propaganda exhibida, colocada o entregada durante la celebración del evento, así como de los demás elementos que acrediten un gasto por parte del sujeto obligado.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

4. El sujeto obligado deberá invitar a la Unidad Técnica a presenciar la realización del evento con siete días de antelación a la celebración, así como su ubicación, horario, los temas a tratar y el número estimado de asistentes.

5. La Unidad Técnica podrá designar a quien la represente para asistir, con fe pública para asistir y levantar un acta que contendrá los elementos señalados en el acuerdo CF/011/2017 que establece los Lineamientos que deberá observar la UTF para la realización de visitas de verificación en los procesos electorales federal y locales 2017-2018.

6. De las constancias que se levanten con motivo de la observación a que se hace referencia en el numeral anterior, la Unidad Técnica procederá a entregar copia de la misma a la persona con quien se haya entendido la diligencia. Dichas actas o constancias harán prueba plena de las actividades realizadas en los términos que consten en el acta respectiva. Estas visitas se realizarán de conformidad con la normatividad correspondiente y las actas cumplirán con los requisitos previstos para aquéllas que se levantan con motivo de las visitas de verificación.

**Artículo 9.** Los sujetos obligados deberán considerar como gastos de precampaña aquellos eventos de carácter público y masivo que no se sujeten a lo señalado en el artículo anterior, ya sea efectuado dentro del período de precampaña o hasta el 20 de febrero, de conformidad con el acuerdo INE/CG427/2017 como fecha límite para celebrar la elección interna o la asamblea nacional electoral o equivalente o la sesión del órgano de dirección que conforme a los Estatutos de cada partido resuelva respecto de la selección de candidatos. Para tal efecto, el sujeto obligado notificará a la UTF de la realización del evento con siete días de antelación a fin de que realice una visita de verificación. Los eventos y los gastos relacionados que se lleven a cabo del 12 al 20 de febrero, deberán registrarse en el SIF del 17 al 22 de ese mes, de conformidad con la guía que al efecto emita la UTF, misma que se pondrá a disposición en el centro de ayuda del SIF a más tardar el 12 de enero de 2018.

168. A fin de justificar la calificación al agravio es de señalarse que en el artículo 72, numeral 2, inciso c) de la LGPP establece que dentro del rubro de gastos ordinarios se encuentran aquellos derivados de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno.

169. Por otra parte, en el párrafo 1 del artículo 226 de la LGIPE se define a los procesos internos como el conjunto de actividades que realizan

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

los partidos políticos y los aspirantes para ser postulados como candidatos a cargos públicos de elección popular, en los términos de los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

170. En el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción IV de la Ley General de Partidos Políticos se establece que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias, entendiéndose dentro del rubro de gasto ordinario, el correspondiente a **los procesos internos de selección de candidatos**.

171. De este marco normativo se obtiene que los partidos políticos deberán reportar todos los ingresos y gastos empleados para los procesos internos de selección de sus candidatos en los informes anuales de gasto ordinario al que alude el artículo 78 de la Ley de Partidos, los cuales son distintos de los actos de precampaña, que son aquellos en los que los precandidatos realizan actos tendentes a obtener el respaldo u apoyo de la militancia, o del órgano encargado de seleccionar al precandidato.

172. En efecto, por precampaña se entiende el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; mientras que, precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme la LGPP y a los estatutos de cada partido en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> De conformidad con el artículo 227, párrafos 1 y 4 de la LGIPE.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

173. En ese sentido, el mismo artículo 227, numeral 2 de la LGIPE dispone que, por actos de precampaña electoral, se entenderán a **las reuniones públicas**, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado** como candidato a un cargo de elección popular.
174. De igual forma, la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que durante el periodo establecido por la Ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas<sup>24</sup>.
175. De las disposiciones mencionadas, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que los actos relativos a los procesos internos de selección de candidatos, se refieren aquellas actividades administrativas, operativas, deliberativas, de organización y de programación tendentes a que el órgano electivo o la militancia se encuentre en aptitud de seleccionar al candidato que habrá de ser postulado por el partido político, pero no aquellos actos como **reuniones públicas**, asambleas, marchas en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados** como candidatos a un cargo de elección popular.

---

<sup>24</sup> Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 227, numeral 3 de la LGIPE.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

176. Ello es así, en virtud de que al dejar de ser actos exclusivos de los órganos deliberativos y/o electivos encargados de seleccionar a la persona que el partido político contendrá por un cargo de elección popular en un proceso electoral determinado, resulta ajena a las actividades que debe llevar a cabo el órgano partidista, las cuales deben ser objetivas e imparciales.
177. En ese orden de ideas, el artículo 75, numeral 1 de la LGPP dispone que el Consejo General del INE a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo al inicio de las precampañas determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos.
178. Por ello es que, el diverso 195, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización señala que el Consejo General del INE deberá emitir antes del inicio de las precampañas y una vez concluidas las convocatorias de los partidos políticos, los Lineamientos que distingan, de los gastos del proceso de selección interna, los que serán considerados como gastos ordinarios y aquellos que se considerarán como de precampaña.
179. Así, para esta Sala Superior la responsable no desarrolla una categoría no prevista en la Ley, sino que conforme a las facultades con las que está investida determinó cuáles gastos se consideran como de precampaña para los procesos electorales federal y locales ordinarios 2017-2018, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.
180. En efecto, si bien el artículo 72, numeral 2, inciso c) de la LGPP dispone que serán considerados como gastos ordinarios los

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

derivados de los procesos internos de selección de candidatos, este precepto no debe leerse de forma aislada, sino a la luz de otras disposiciones electorales, ya que no excluye que dichas erogaciones, por sus características, puedan configurarse en actividades propias de precampañas, reseñadas en el artículo 227 de la LGIPE.

181. De ahí la importancia y razón de lo dispuesto en el artículo 75, numeral 1 de la LGPP consistente en que el Consejo General del INE debe determinar qué tipo de gastos serán considerados como de precampaña, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los conceptos que deben ser registrados por los sujetos obligados en sus respectivos informes de precampaña.
182. Así las cosas, en los artículos controvertidos la responsable determinó que serán considerados como gasto ordinario aquellos eventos relacionados con procesos internos de selección de candidatos, cuyo propósito explícito y único sea desahogar dicho procedimiento, para lo cual deberán avisar a la Unidad Técnica a presenciar su realización, así como cargar la evidencia correspondiente al Sistema de Contabilidad en Línea, entre otras.
183. En cambio, se considerarán gastos de precampaña aquellos eventos de carácter público y masivo que no se sujeten a lo descrito en el párrafo anterior, ya sea efectuado dentro del período de precampaña o hasta el veinte de febrero, fecha límite para celebrar la elección interna o la asamblea nacional electoral o equivalente o la sesión del órgano de dirección que conforme a los estatutos de cada partido resuelva respecto de la selección de candidatos.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

184. En ese sentido, no debe perderse de vista lo dispuesto por el artículo 227, numeral 2 de la LGIPE, el cual establece que se entenderán como actos de precampaña electoral **a las reuniones públicas**, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado** como candidato a un cargo de elección popular.
185. Por tanto, si un evento tiene como propósito explícito y único desahogar un procedimiento de selección de candidatos, es perfectamente válido considerarlo únicamente como gasto ordinario, en cambio, si el evento es público, masivo y tiene por finalidad promover una o más precandidaturas, es congruente con lo dispuesto con el artículo 227, numeral 2 de la LGIPE considerarlo como gasto de precampaña.
186. Como ya se señaló, es facultad del Consejo General del INE emitir Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad, y registro de operaciones de los partidos políticos, cuya facultad tiene como alcance instrumentar y desarrollar las reglas, normas y bases establecidas en la Constitución y las Leyes Generales en el ámbito de su competencia<sup>25</sup>.
187. Tenemos pues, que el recurrente parte de una premisa equivocada al considerar que los gastos ordinarios no pueden configurarse también en gastos de precampaña, ya que, al emanar de actividades dirigidas a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados** como candidatos a un cargo de elección popular, estos deben ser considerados como gastos de precampaña, reportarse en los

---

<sup>25</sup> Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado B de la Constitución Federal; 190 y 191 de la LGIPE



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

informes respectivos y sumarse a los gastos de las precampañas beneficiadas.

188. Por lo anterior, se advierte que, con la emisión de las normas cuestionadas, la autoridad responsable no modifica o altera el contenido de una ley, sino que solamente detalla las hipótesis y supuestos normativos para su aplicación, sin incluir nuevos contrarios a la sistemática jurídica.
189. Por ello, esta Sala Superior concluye que la autoridad responsable prevé correctamente reportar en los informes de precampaña correspondientes, el monto de los **gastos realizados** en esos eventos cuando configuren actos de precampaña, con independencia del objeto para el que fueron programados, pues si subyace en los mismos, el objeto claro y cierto de promover a uno o varios precandidatos, se configura la existencia de actos de precampaña, al encontrarse dirigidos a proporcionar a los integrantes del órgano elector elementos tendentes a aprobar su designación como candidato.
190. De ahí lo **infundado** del agravio planteado por el PRD.
191. Asimismo, se califica de **infundado** el agravio relativo a que con la emisión de los artículos 8 y 9 de del acto impugnado la responsable establece hipótesis jurídicas, que al realizarse conllevan a determinar que dicho evento pertenece a gastos de precampaña, aún y cuando se realiza dentro del periodo comprendido del doce al veinte de febrero de dos mil dieciocho, es decir, en fechas posteriores a la etapa de precampaña, ya que la misma culmina el once de ese mes.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

192. Dicha calificación se sustenta en los siguientes argumentos.
193. Como se expuso en el apartado anterior, la responsable prevé correctamente la obligación de reportar en los informes de precampaña correspondientes, el monto de los **gastos realizados** en los eventos de selección de candidatos, sustentado en las características propias de los mismos, ya que de darse evidentemente implicarán la realización de actos de precampaña, al encontrarse dirigidos a proporcionar a los integrantes del órgano elector elementos tendentes a aprobar su designación como candidato.
194. Así las cosas, en los artículos 8 y 9 impugnados la responsable distinguió los casos en los que los gastos realizados en eventos relacionados con procesos internos de selección de candidatos serán considerados como gastos ordinarios y en qué casos también deben cuantificarse como erogaciones de precampaña.
195. En términos generales, el artículo 9 del acto impugnado señala que se considerarán gastos de precampaña aquellos eventos de carácter público y masivo que no tengan por finalidad elegir al o los candidatos, **ya sea efectuado dentro del período de precampaña o hasta el veinte de febrero de dos mil dieciocho**, fecha límite para celebrar la elección interna o la asamblea nacional electoral o equivalente o la sesión del órgano de dirección que conforme a los estatutos de cada partido resuelva respecto de la selección de candidatos.
196. En ese sentido, no debe perderse de vista lo dispuesto en el artículo 227, numeral 2 de la LGIPE, en el cual se establece que se entenderán como actos de precampaña electoral **a las reuniones**

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

**públicas**, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado** como candidato a un cargo de elección popular.

197. Por tanto, si un evento tiene como propósito explícito y único desahogar un procedimiento de selección de candidatos, es correcto considerarlo como gasto ordinario, en cambio, si el evento es público y masivo, pero durante su desarrollo se promovió una o varias precandidaturas, es congruente con lo dispuesto con el artículo 227, numeral 2 de la LGIPE considerarlo como gasto de precampaña.
198. Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, Base IV de la Constitución Federal la duración de las campañas en el año de las elecciones para presidente, senadores y diputados federales será de noventa días y que en ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo para las campañas electorales.
199. En tanto que, a nivel local, el artículo 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución Federal establece que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; asimismo, que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.
200. Por su parte, el artículo 168, numeral 2 de la LGIPE establece que el periodo de precampaña concluye, a más tardar, un día antes de que realice su selección interna, conforme a los estatutos de cada

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

partido, esto es, dependerá de la normativa interna la fecha en que finalmente se determine a los candidatos que participarán en la contienda electoral correspondiente.

201. Ahora bien, conforme al acuerdo del Consejo General del INE por el que se establece el período de precampañas para el proceso electoral federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas de clave INE/CG427/2017, dicho lapso inició el pasado catorce de diciembre de dos mil diecisiete y concluirá el once de febrero de dos mil dieciocho, es decir, abarcará los sesenta días establecido como máximo en el artículo 41, Base IV de la Constitución Federal.

202. En tanto que, para los procesos electorales locales, mediante resolución INE/CG386/2017<sup>26</sup> el Consejo General del INE ajustó la fecha de conclusión de las precampañas locales al once de febrero de dos mil dieciocho y así empatarlas con las federales, con el propósito de establecer una fecha única de término para esa etapa.

203. La selección de candidatos corresponde a la vida interna de los partidos políticos, sin embargo, para reducir toda posibilidad de que los partidos políticos realicen actos anticipados de campaña, el Consejo General del INE consideró conveniente que la fecha de la jornada comicial interna fuera la más cercana a la conclusión de las precampañas, por lo que, en el punto de acuerdo noveno del referido INE/CG427/2017 determinó que la elección interna deberá celebrarse a más tardar el día veinte de febrero de dos mil dieciocho.

---

<sup>26</sup> INE/CG386/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

204. En ese sentido, si los eventos relacionados con los procesos internos de selección contienen características propias de las actividades de precampaña, es posible considerarlo como gasto de precampaña, sin que sea suficiente para estimarlo contrario a la Ley el argumento de que del doce al veinte de diciembre ha concluido el periodo de precampañas, ya que la finalidad última de los procesos internos de selección de candidatos es la elección de los ciudadanos que serán postulados a los cargos públicos de elección popular.
205. Aunado a ello, el artículo 229, párrafo 2 de la LGIPE establece que cada precandidato debe presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña al órgano interno competente del partido a más tardar **dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna** o celebración de la asamblea respectiva, por lo que los sujetos obligados cuentan con las condiciones de llevar a cabo los registros correspondientes de manera oportuna y la autoridad fiscalizadora de verificar su veracidad.
206. El artículo 229, párrafo 2, *in fine*, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales precisa:

Artículo 229.

...

2. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. **En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.**

...

(Énfasis añadido)

207. En tanto que, el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, refiere al lapso de tiempo con que cuentan los partidos políticos para la presentación de los informes de

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

precampaña a la autoridad administrativa electoral, dicha disposición reza del tenor siguiente:

Artículo 79.

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

...

III. Los informes **deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas.**

...

(Énfasis añadido)

208. En esa tesitura, los gastos que deben reportarse en los informes de precampaña, pueden incluir aquellos derivados de la etapa final de los procesos internos, esto es, la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva llevada a cabo conforme a la normativa de cada partido político, cuando en la celebración de esos eventos electivos, se configuren actos de precampaña, con independencia de las consecuencias que pudieran generarse a partir de la comisión de esos actos fuera del periodo previsto para ese efecto.

209. Por tanto, no le asiste la razón al recurrente al afirmar que es contrario a la normativa electoral reportar en los informes de precampaña aquellos gastos realizados después del once de febrero de dos mil dieciocho y hasta el veinte del mismo mes y año, ya que el plazo para la presentación de los mismos empieza a computarse a partir del día siguiente al día de la realización de la jornada comicial interna o asamblea respectiva llevada a cabo por los partidos políticos.

210. En consecuencia, aún después del día once de febrero de dos mil dieciocho y hasta el veinte del mismo mes y año, si el evento de

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

selección de candidatos por parte de los sujetos obligados encuadra en el supuesto referido en el artículo 9 del acto impugnado, esto es, que sea de carácter público y masivo y en el que se promueva una precandidatura, deberá reportarse en los informes de precampaña correspondientes a través del Sistema Integral de Fiscalización a efecto de que sea sumado a los gastos de los precandidatos beneficiados.

211. De ahí, lo **infundado** del agravio.

### F. Vida Interna de los partidos políticos

212. El PRD afirma que las reglas contenidas en los artículos 8, numeral 4, así como 9 del Acuerdo recurrido, excede la facultad reglamentaria del INE, al invadir la autodeterminación del propio instituto político, ya que, en contravención a los ordenamientos partidistas, le vincula a emitir la convocatoria para la elección de sus candidatos con una temporalidad distinta a la prevista en su normativa interna.

213. Con el propósito de atender el motivo de agravio, hay que recordar que de conformidad con los artículos 425, 427 y 428 de la LGIPE, así como 1° del Acuerdo INE/CG597/2017, el objeto del acto combatido consiste en establecer las normas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y gastos de los recursos de los sujetos obligados, entre ellos partidos políticos, precandidatos y aspirantes, incluyendo las inherentes a la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

214. Es en este contexto que se enmarca lo dispuesto en los artículos combatidos, los cuales disponen un modelo de fiscalización por el que los sujetos obligados deben avisar con cierta antelación, los eventos relacionados con procesos internos de selección de candidatos, así como eventos de carácter público y masivo relacionados con dicho proceso.

215. Lo anterior, con la finalidad que la autoridad fiscalizadora pueda realizar las visitas de verificación para corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo informado en cuanto a los gastos efectuados en dichos actos.

216. Así, de una interpretación funcional de los artículos 8, numeral 4 y 9 del Acuerdo recurrido, es factible extraer los elementos normativos siguientes:

- Los sujetos obligados deben notificar a la Unidad Técnica de Fiscalización la realización de eventos efectuados en el marco de los procesos de selección interna de candidatos.
- En el aviso a la Unidad Técnica de Fiscalización, se debe informar la celebración del evento, ubicación, horario, temas a tratar y número estimado de asistentes.
- Dicho aviso debe realizarse con antelación de al menos siete días a la fecha en que dichos eventos vayan a tener lugar.

217. No obsta mencionar que el artículo 1° del Acuerdo impugnado, indica que será aplicable en materia de fiscalización, entre otra normativa, el Reglamento de Fiscalización, mismo que en su artículo 143 Bis, numeral 2 contempla que, en caso de cancelación de un evento político, ello debe reportarse a más tardar cuarenta y ocho horas posteriores de la fecha en la que aquél iba a realizarse.



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

218. Como puede advertirse, el agravio que hacer valer el PRD de informar sobre cada uno de los eventos celebrados en el marco del proceso de selección interna de candidatos, con una antelación de siete días previo a su celebración, es un instrumento que permite a la autoridad fiscalizadora realizar una planeación para determinar cuándo y dónde podrá efectuar visitas de verificación a fin de establecer si los eventos reportados se desarrollan en los términos previamente informados en el Sistema de Contabilidad en Línea.
219. En ese sentido, este modelo de fiscalización de eventos y su aviso a la autoridad fiscalizadora con al menos de siete días previos a la fecha en que se realicen, busca colocar a la autoridad fiscalizadora en una posición que le permita tener conocimiento anticipado de la celebración de dichos actos relacionados con los procesos de selección interna, con el propósito de realizar visitas para verificar las condiciones en que se realiza y que se hayan efectuado en los términos reportados.
220. La relevancia radica en que, se preserva la transparencia, la rendición de cuentas y el control de los gastos, que son principios esenciales de la tarea de fiscalización.
221. Ahora bien, el PRD parte de la premisa inexacta que, el presentar un aviso a la Unidad Técnica de Fiscalización con siete días de anticipación respecto a la celebración de los eventos que realice en esta etapa del proceso electoral, implica en automático inobservar su normativa interna, por cuanto hace a la celebración de su asamblea partidaria de carácter electivo para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

222. Lo inexacto de esa premisa reside en que la disposición cuestionada no obliga al partido político a emitir la convocatoria, sino sólo a informar a la autoridad sobre la fecha en que se llevará a cabo la elección interna, lo cual no invade el ámbito de autodeterminación del partido político, ya que sólo le impone el deber de presentar un aviso sobre el día, lugar y hora en que se llevará a cabo, pero no a emitir y presentarle la convocatoria.
223. A efecto de justificar lo antes señalado, resulta pertinente señalar que en el artículo 34, numeral 2, inciso d) de la LGPP se establece que *“son asuntos internos de los partidos políticos los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”*.
224. Por otro lado, en el artículo 45 del Reglamento de los Consejos del Partido de la Revolución Democrática establece que *“De manera ordinaria, el Pleno de los Consejos Nacional, Estatal y Municipal serán convocados por la Mesa Directiva por lo menos cada tres meses. En el caso del Consejo en el Exterior éste será convocado por lo menos cada cuatro meses. **La convocatoria será expedida antes de los cinco días previos a la fecha en que el pleno deba reunirse...**”*
225. Mientras que el artículo 46 del mismo Reglamento establece que *“Bajo situación de urgencia, el Pleno Extraordinario de los Consejos podrán **reunirse cuarenta y ocho horas después de expedida la convocatoria**, pero sólo podrá discutir los temas para los que fue expresamente citado.*
226. Dicho en otras palabras, en el caso concreto, el PRD tiene la obligación de convocar a su Consejo Nacional Electivo, de manera

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

ordinaria antes de los cinco días en que deberá celebrarse la sesión plenaria o, cuarenta y ocho horas en caso de sesiones extraordinarias; sin embargo, a decir del PRD, al ceñirse a lo establecido en el Acuerdo combatido, tendría que inobservar su normativa interna y emitir convocatoria a sesión de los órganos partidarios con siete días de anticipación, fecha en que se le debe notificar a la Unidad Técnica de Fiscalización.

227. Lo inexacto del argumento del recurrente radica en que la obligación contemplada en los artículos 8, numeral 4 y 9 del Acuerdo se refiere al aviso a la Unidad Técnica de Fiscalización sobre la realización del evento a realizar con al menos siete días de antelación a la celebración del mismo, situación que de ninguna manera obliga al instituto político a emitir la convocatoria respectiva en ese lapso.
228. Es decir, no hay una relación de dependencia o condicionante entre el aviso que debe presentarse ante la autoridad fiscalizadora y la emisión de su convocatoria porque al tratarse de eventos relacionados con sesiones plenarias relativas al proceso de selección interna, deben tener una planeación y organización de más de cinco días, tan es así que al emitir la convocatoria ya deben contar con los requisitos solicitados, a saber: el día de celebración, ubicación, horarios, temas a tratar y número estimado de asistentes.
229. Atento a lo expuesto en párrafos previos, si la disposición cuestionada no invade la vida interna del partido político recurrente, y sólo se limita a establecer la oportunidad en que se debe cumplir con la obligación de informar sobre la celebración de la elección interna de candidatos, no se configura alguna violación a la facultad reglamentaria de la autoridad responsable.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

230. De ahí lo **infundado** el argumento hecho valer por el PRD.

### **G. Visitas de verificación.**

231. El PRI aduce que la autoridad administrativa va más allá de sus facultades reglamentarias al establecer en el artículo 8, numerales 5 y 6 del Acuerdo combatido que las actas o constancias levantadas por el personal de la Unidad Técnica de Fiscalización en las visitas de verificación harán prueba plena de las actividades realizadas en los términos que consten en el acta respectiva.

232. Asimismo, señala que la autoridad responsable se excede al otorgar fe pública a su personal para certificar esos tipo de hechos, máxime que no se trata de peritos para poder determinar fehacientemente qué tipo de materiales, mobiliario o artículos se utilizaron o distribuyeron.

233. Por tanto, la prueba plena que se indica respecto al levantamiento de este tipo de actas no se justifica, en tanto que ello implicaría otorgarle un valor probatorio absoluto al dicho de una persona que no cuenta con las facultades ni los conocimientos necesarios para asentar este tipo de hechos. Por tanto, este tipo de documentos deben valorarse como un mero indicio de los gastos realizados en ese tipo de eventos, de modo que permita presentar pruebas que desvirtúen lo asentado en las actas.

234. A continuación, se transcribe la disposición cuestionada:

*“Artículo 8. Para acreditar que los gastos realizados en eventos relacionados con procesos internos de selección de candidatos a que se refiere el artículo 72, numeral 2, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos como gasto ordinario, se atenderá lo siguiente:*

(...)

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

5. La Unidad Técnica podrá designar a quien la represente para asistir, con **fe pública para asistir y levantar un acta** que contendrá los elementos señalados en el acuerdo CF/011/2017 que establece los Lineamientos que deberá observar la UTF para la realización de visitas de verificación en los procesos electorales federal y locales 2017-2018.

6. De las constancias que se levanten con motivo de la observación a que se hace referencia en el numeral anterior, la Unidad Técnica procederá a entregar copia de la misma a la persona con quien se haya entendido la diligencia. Dichas **actas o constancias harán prueba plena de las actividades realizadas en los términos que consten en el acta respectiva**. Estas visitas se realizarán de conformidad con la normatividad correspondiente y las actas cumplirán con los requisitos previstos para aquéllas que se levantan con motivo de las visitas de verificación.”

**[Énfasis añadido]**

235. El agravio es **parcialmente fundado**.
236. Ello es así, en virtud de que la autoridad responsable indebidamente consideró que la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE cuenta con la atribución para otorgar fe pública a los servidores públicos que la representen para asistir a los eventos de los precandidatos.
237. Se concluye lo anterior en razón de que, de la revisión a las normas constitucionales y legales que rigen el sistema de fiscalización, no se advierte que el Constituyente o el Legislador hayan delegado a la Unidad Técnica de Fiscalización la atribución para dotar de fe pública a los servidores públicos adscritos a esa área, ni a demás trabajadores, colaboradores o prestadores de servicio del INE.
238. En ese orden de ideas, si bien es cierto que no se advierte alguna norma de rango constitucional o legal en la que se disponga expresamente cuáles de los servidores públicos de la Unidad Técnica de Fiscalización cuentan con fe pública, lo cierto es que, al tratarse de personal que actúa con la finalidad de desahogar

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

actuaciones circunscritas a procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio (revisión de informes, y procedimientos sancionadores en materia de fiscalización), la calidad con la que actúan debe, necesariamente, establecerse en la Ley.

239. Ello es así, en atención a que los referentes constitucionales y legales relativos a la fe pública de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral, refieren invariablemente a que se trata de una calidad que debe regularse en la Ley.

240. En efecto, en el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la Oficialía Electoral del Instituto Nacional electoral gozará de fe pública. Por otra parte en el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé que los Organismos Públicos Locales Electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento se regularán en la Ley.

241. En consonancia con ello, en el artículo 98, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que en las leyes de las entidades federativas se establecerán los servidores públicos que estarán investidos de fe pública.

242. En igual sentido, en el artículo 14, párrafo 4, inciso d) de la Ley de Medios se dispone que para la resolución de los medios de impugnación se considerarán documentales públicas aquellas que se emitan por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la Ley.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

243. Como se advierte, la normativa constitucional y legal en materia electoral reserva al constituyente y al legislador la atribución para determinar los cargos de los servidores públicos que estén investidos de fe pública, sin que se advierta alguna disposición que faculte a la Unidad Técnica de Fiscalización a otorgar esa calidad a los servidores públicos, de ahí lo fundado del agravio.
244. Por ello, lo procedente es modificar el artículo 8, numeral 5, del Acuerdo INE/CG597/2017, a efecto de eliminar de dicha porción normativa, la referencia relativa a que el personal que asista a las visitas de verificación están investidos con fe pública.
245. Por otra parte, es **infundado** el planteamiento del recurrente en el que señala que la autoridad responsable determina indebidamente otorgar valor probatorio pleno a las actas correspondientes a las visitas de verificación que realice el personal habilitado por la Unidad Técnica de Fiscalización.
246. A efecto de justificar la calificativa al agravio, resulta pertinente señalar que en el artículo 192 de la LGIPE se establece que el Consejo General del INE ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización. En el inciso e), se contempla la atribución de supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.
247. Por otra parte, en el inciso g), del señalado artículo 192, se establece la facultad de ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

248. En consonancia con ello, en el artículo 193, del ordenamiento mencionado, se establece que el documento que ordene la visita de verificación anteriormente referida, deberá contener como mínimo, los siguientes requisitos: a) señalar la autoridad que lo emite; b) señalar lugar y fecha de emisión; c) fundar y motivar la visita de verificación; e) ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido; y f) el nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita.
249. Por su parte, las visitas de verificación están reguladas en el Título IV del Libro IV del Reglamento de Fiscalización aprobado mediante acuerdo del Consejo General del INE identificado con la clave INE/CG68/2017.
250. Sobre el particular, en el artículo 298 del Reglamento de referencia, se define a las visitas de verificación como las diligencias de carácter administrativo que ordena la Comisión, que tienen por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes.
251. Ahora bien, en el artículo 299 del Reglamento mencionado, se indica que las visitas de verificación se harán constar en un acta que contenga los datos siguientes:
- a) Nombre del partido, candidato, precandidato, aspirante o candidato independiente, tipo de evento verificado, fecha y lugar del evento.



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar que se presentaron en su desarrollo, así como los datos y hechos más relevantes que hubieren sido detectados, así como los elementos probatorios que se consideren pertinentes.
- c) El contenido del acta hará prueba plena de la existencia de los hechos asentados en la misma, para efectos de la revisión de informe respectivos.

252. Además, en el artículo 300 del Reglamento aludido se prevén dos modalidades de visitas de verificación, siendo relevantes para el caso que nos ocupa, las relacionadas con actividades y eventos realizados en las etapas de precampaña, obtención del apoyo ciudadano y campaña.

253. Finalmente, en el numeral 5 del artículo 303 del Reglamento de Fiscalización, se refiere que las visitas de verificación podrán realizarse por el personal designado por la propia Unidad Técnica con el auxilio, en su caso, del personal de la Junta Local o Distrital que corresponda.

254. De las disposiciones de referencia, este órgano jurisdiccional advierte que la autoridad responsable no excedió su facultad reglamentaria al enunciar que tendrán valor probatorio pleno las actas en que se hagan constar los hechos relativos a las visitas de verificación.

255. Ello es así, en virtud de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 4, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los documentos expedidos por los servidores públicos de las autoridades electorales, en ejercicio de sus atribuciones serán documentales públicas, en

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

tanto que, atento a lo previsto en el artículo 16, párrafo 2, de la referida Ley procesal electoral, tendrán valor probatorio pleno salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

256. Los aspectos antes señalados, son congruentes con la normativa que rige en la resolución de diversos procedimientos de la competencia del INE, tal y como se advierte de lo dispuesto en el artículo 462, párrafo 2, de la LGIPE.
257. Por ello, si las actas de verificación son documentos que se expiden por servidores públicos en ejercicio de sus atribuciones, porque en ellos se hace constar un acto administrativo, a partir del cual, la Comisión de Fiscalización ejerce su facultad de corroborar el cumplimiento de las obligaciones, en el caso, de los partidos políticos, aspirantes y precandidatos, así como la veracidad de sus informes, resulta evidente que en principio, hacen prueba plena respecto de los hechos que ahí se consignan; sin embargo, esto no significa que el sujeto obligado no pueda proporcionar elementos para aclarar o desvirtuar lo ahí manifestado.
258. Considerarlo de otra manera, implicaría hacer nugatoria la garantía de audiencia del sujeto obligado, misma que se ve respetada con la emisión de los oficios de errores y omisiones previstos en la normativa en materia de fiscalización, y a través de la respuesta que en su caso se emita, se podrán plantear los argumentos y aportar las pruebas que se estimen pertinentes, es decir, la autoridad responsable sólo determina una presunción, la cual es derrotable por estar sujeta al principio de contradicción, de ahí que no asiste la razón por cuanto hace a este punto al recurrente.

**H. Lista de asistencia a actos del proceso interno de selección de candidatos.**

259. El partido político MORENA aduce que la autoridad responsable en el artículo 8 del acto combatido impone elementos novedosos no previstos en la Ley, ni en el Reglamento de Fiscalización, ya que impone la obligación de levantar una lista de asistencia a los eventos del proceso interno de selección de candidatos, con la que implícitamente les vincula a restringir la entrada a militantes, pues la lista debe contener el número de afiliación.

260. A continuación, se transcribe el artículo cuestionado:

**Artículo 8.** Para acreditar que los gastos realizados en eventos relacionados con procesos internos de selección de candidatos a que se refiere el artículo 72, numeral 2, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos como gasto ordinario, se atenderá lo siguiente:

1. Los eventos deben tener el propósito explícito y único de desahogar el procedimiento de selección de candidatos que se haya establecido en la convocatoria respectiva.

2. Los partidos políticos deberán levantar un acta de cada evento, en la que conste que el acto se realiza en términos estatutarios, las características, objeto del evento y **el número de asistentes**, la cual se deberá adjuntar en el Sistema Integral de Fiscalización al momento de hacer el registro de sus operaciones.  
(...)

261. El motivo de inconformidad es **infundado**.

262. Lo anterior es así, en virtud de que el ahora recurrente hace depender su motivo de inconformidad de la premisa inexacta de que la disposición de referencia le obliga a presentar una lista en que se identifique a cada uno de los asistentes al evento electivo interno.

263. Lo inexacto de esa premisa reside en que de la simple lectura de la disposición cuestionada, se desprende que la autoridad responsable

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

no le impuso esa obligación, sino que sólo le vinculó a informarle sobre el número de personas que participaron en cada uno de los eventos relativos a la elección interna de candidatos, lo cual resulta acorde con el vigente modelo de fiscalización de los gastos de precampaña.

264. En efecto, en el artículo controvertido, se establecen los requisitos y el procedimiento que deben seguir los partidos políticos para demostrar, ante la autoridad fiscalizadora, que los gastos empleados en los eventos que tengan como finalidad desahogar los procesos internos son de naturaleza ordinaria, en términos del artículo 72, numeral 42, inciso c) de la LGIPELGPP, donde esencialmente refiere que esos eventos **deberán tener como única finalidad desahogar el procedimiento de selección interna de candidatos** determinado en la convocatoria que al efecto se haya emitido por los citados institutos políticos.
265. Lo anterior, en plena congruencia con su atribución para verificar el origen y destino de los recursos empleados en las precampañas, en particular, la relativa a la comprobación de la información reportada por el sujeto obligado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, párrafo 2; 44, inciso jj); 190; 191, de la LGIPE, así como 75, de la LGPP, a efecto de poder distinguirlos de los gastos atinentes a los proceso interno de selección de candidatos.
266. Ello es así, porque la determinación de que los sujetos obligados informen sobre el número de asistentes a los eventos del proceso interno de selección de candidatos en el acta que se deberá adjuntar en el Sistema Integral de Fiscalización al momento de hacer el registro de sus operaciones, tiene por finalidad dotar a la autoridad fiscalizadora de elementos para corroborar la congruencia entre los

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

gastos informados y las actividades realizadas por los sujetos que participan o intervienen en la elección de candidatos.

267. Lo anterior, en manera alguna implica el establecimiento de obligaciones ajenas a la fiscalización, ni tampoco la implementación de una obligación excesiva o desproporcionada ajena a los deberes de transparencia y rendición de cuentas a que se encuentran vinculados los partidos políticos, ya que se trata de un elemento que permitirá a la autoridad corroborar congruencia entre los gastos informados respecto de los materiales empleados, así como del mobiliario, y demás elementos requeridos y empleados en la celebración de la elección interna

268. Así, la finalidad de la norma es la de aportar elementos que permitan a la autoridad fiscalizadora corroborar que los eventos de selección de candidatos cuentan con el carácter de actividad ordinaria.

269. Al efecto, debe señalarse que en el artículo 72, párrafos 1 y 2, inciso c), de la LGPP dispone que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias, entendiéndose dentro del rubro de gasto ordinario, el correspondiente a los **procesos internos de selección de candidatos**.

270. En ese sentido, el artículo cuestionado sólo instrumenta la manera en que los partidos políticos y precandidatos deberán demostrar el carácter de gastos ordinario de los procesos internos de selección de candidatos, con la finalidad de dotar de contenido y sentido a lo establecido en los párrafos el artículo 72, numeral 42, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos, y desarrolla una hipótesis para

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

determinar el supuesto en que dichos eventos deberán reportarse como gastos de precampaña.

271. Por otra parte, de la lectura al artículo controvertido no se advierte en forma alguna, que se limite o restrinja a los militantes la asistencia a dichos eventos, y mucho menos que constituya una medida que inhiba la participación de la militancia en esos eventos, ya que no obliga a identificarlos en lo individual, ni mucho menos a acreditar los términos en los que cada uno de ellos participó, sino que el contenido normativo de la previsión está constreñido a registrar en el acta respectiva, entre otras cosas, el número de asistentes. Eso, con el propósito de distinguir si el gasto que generó la realización del evento efectivamente debe ser considerado como ordinario o, en su caso, como de precampaña.

272. Por lo anterior, se considera que la responsable no se excedió en el ejercicio de sus facultades reglamentarias dado que no modificó o alteró el contenido de lo citado en el artículo 72 de la Ley General de Partidos.

273. De ahí lo **infundado** los agravios.

### **I. Propaganda de servidores públicos en precampañas.**

274. El PRI afirma que con la emisión del artículo 15 del acto impugnado, se vulnera el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica al prohibir a los servidores públicos que busquen reelegirse a través de un partido político utilizar recursos financieros, materiales y humanos de carácter público para hacer tareas de proselitismo o realizar propaganda de carácter institucional en la que se promoció su nombre, imagen, voz o símbolo.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

275. Se afirma lo anterior, porque de acuerdo con lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-232/2017, el INE no puede reglamentar materias que son facultad expresa del legislador ordinario, como es el caso del artículo 134 de la Constitución Federal.

276. La disposición controvertida es la siguiente:

**Artículo 15.** Los servidores públicos que busquen reelegirse a través de un partido político, de conformidad con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la carta magna, no podrán utilizar recursos financieros, materiales y humanos de carácter público para hacer promover la candidatura de su partido, ni hacer tareas de proselitismo o realizar propaganda de carácter institucional en la que se promoció su nombre, imagen, voz o símbolo.

Los recursos públicos ejercidos en contravención del párrafo anterior, se considerarán una aportación de ente prohibido.

277. El agravio es **infundado**.

278. Ello es así, en razón de que el recurrente parte de la premisa inexacta al considerar que con la emisión del artículo 15 del acto impugnado se regula la propaganda gubernamental.

279. Lo inexacto de esa premisa reside en que la norma controvertida, en términos generales, solo reitera la prohibición contenida en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, consistente en la obligación de los servidores públicos de aplicar, con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

280. Asimismo, la disposición cuestionada únicamente reproduce lo dispuesto en el artículo 54 numeral 1 de la LGPP con relación al 25, numeral 1, inciso i) de la misma Ley, en donde se prohíbe, bajo cualquier circunstancia, a los partidos políticos o precandidatos

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

recibir aportaciones o donativos de entes públicos, esto es, con independencia de que en el proceso interno de selección el precandidato se busque la reelección o no, la prohibición de promoverse con aportaciones de entes públicos ya está establecida en la Ley.

281. En ese sentido, debe advertirse que la responsable no reglamenta lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sino que únicamente reproduce la prohibición ahí contemplada, en congruencia con lo establecido por el artículo 54, numeral 1 de la LGIPE, de ahí que no le asista la razón al recurrente al afirmar que con el artículo 15 del acto impugnado se vulneran los principios de reserva de Ley y subordinación jerárquica.

282. En ese estado de cosas, es evidente que la disposición combatida, no modifica o altera lo establecido en los artículos 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución Federal; y 54 de la LGIPELGGP con relación al 25, numeral 1, inciso i) de la misma Ley, ni establece una nueva prohibición que traiga consigo alguna vulneración a los principios de reserva de Ley o subordinación jerárquica.

283. De ahí lo **infundado** del agravio.

### **J. Capacidad económica de los donantes**

284. El partido MORENA aduce que la autoridad responsable se excede en su potestad reglamentaria al establecer en el artículo 16 del Acuerdo combatido la presunción legal de que, un donativo mayor a \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.) que no corresponda a la capacidad económica del donante, se considerará como proveniente de un ente prohibido, siendo un problema para la



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

Unidad Técnica de Fiscalización así como para los partidos políticos, la comprobación de la capacidad económica de los donantes.

285. Por su parte, el PRI combate el artículo 16 del Acuerdo recurrido porque, en su concepto, autoriza a la autoridad a sancionar a un donante cuya capacidad económica no coincida con el monto aportado, lo cual conlleva diversas complicaciones, las cuales redundan en una vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica, por la generalidad del concepto.

286. Esto es, no define cómo se va a determinar la capacidad económica del donante; tampoco se justifica por qué se analizará ese hecho como una posible aportación de ente prohibido, es decir, si efectivamente una donación desproporcionada necesariamente lleva a considerar dicho monto como prohibido y, por último, la ambigüedad con la que se encuentra redactado el precepto genera incertidumbre respecto a si su contenido, además, es violatorio del artículo 23 constitucional, ya que por el hecho de dar vista a las autoridades hacendarias, podría llegar a sancionar a una persona dos veces por los mismos hechos.

287. A continuación, se transcribe el artículo combatido:

*“Artículo 16. En el caso de las personas que realicen aportaciones, en lo individual o en su conjunto, superiores a los \$240,000.00, se hará del conocimiento de las autoridades hacendarias y financieras. En caso de que el monto de aportación no corresponda con la capacidad económica del donante, para fines electorales se analizará como posible aportación de un ente prohibido.*

*La determinación emitida por las referidas autoridades deberá hacerse del conocimiento de la autoridad electoral a la brevedad para que en caso de no existir correspondencia entre el origen y destino del recurso se sancione a los sujetos obligados implicados por la aportación de persona no identificada.”*

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

288. Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado** en atención a las consideraciones siguientes.

289. En primer lugar, es importante señalar los aspectos regulados en el artículo mencionado:

- a) **Siempre** que existan **aportaciones** en efectivo de un sujeto, ya sea en una sola exhibición o en varias, **superiores a \$240,000.00** (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.), **se hará del conocimiento a las autoridades hacendarias y financieras.**
- b) **Las autoridades hacendarias y financieras determinarán** si existe o no correspondencia entre el origen y destino del recurso -es decir, la **capacidad económica del donante-**, lo cual harán del conocimiento a la autoridad electoral a la brevedad posible.
- c) Una vez que la autoridad administrativa tenga conocimiento de la determinación de las autoridades hacendarias y financieras, de resultar fundado, procederá a la imposición de una sanción a los sujetos obligados por la aportación de una persona no identificada.

290. Del contenido normativo de la disposición cuestionada, este órgano jurisdiccional advierte que contrario a lo que argumentan los recurrentes, la previsión de referencia, no tiene por objeto realizar una investigación particularizada que incida en la esfera jurídica de los donantes que actualicen el supuesto jurídico mencionado, ni tampoco contempla la posibilidad de que la autoridad electoral les imponga alguna sanción, toda vez que la disposición es clara por cuanto hace a que la investigación se centrará en determinar el

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

origen de los recursos que ingresaron al partido político por la vía de la donación.

291. Para ello, dará vista a las autoridades hacendarías y financieras competentes a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones y conforme con la normativa aplicable determinen la capacidad económica de los sujetos que presuntamente realizaron aportaciones a una precampaña, a fin de establecer si existe congruencia entre el monto aportado y las posibilidades económicas del supuesto donante.
292. A partir de lo que se determine por esas autoridades competentes, la autoridad fiscalizadora verificará si existe o no congruencia entre la capacidad económica y la aportación realizada, previa investigación, y en su caso, la consecuencia será considerar que esos recursos tienen un origen desconocido, con efectos sancionatorios para los sujetos obligados, no así para las personas implicadas en las supuestas donaciones.
293. En ese sentido, el precepto sujeto análisis tiene como finalidad garantizar la transparencia en la rendición de cuentas del origen de los recursos que se alleguen los sujetos obligados, lo cual resulta acorde con los principios que rigen la fiscalización, en particular, el de certeza respecto de los ingresos que se reportan.
294. Así, la previsión de dar vista a las autoridades financieras y hacendarías, a efecto de que solicitan su apoyo y colaboración para determinar la capacidad económica de los supuestos donantes, a fin de estar en aptitud de determinar la veracidad sobre el origen de los recursos de que se allegue, en manera alguna excede la facultad reglamentaria de la autoridad responsable, toda vez que además de

## **SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

desarrollar e instrumentar las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas de los sujetos obligados, así como de cumplir con sus obligaciones, adquiere sustento en el artículo 4, párrafo 2, de la LGIPE, en el que el legislador estableció el deber de las autoridades federales, estatales y municipales, de colaborar con las autoridades electorales para el adecuado desempeño de las funciones establecidas en la constitución y la Ley.

295. En ese sentido, la previsión de que sean las autoridades hacendarias y financieras las que determinen la capacidad económica de los sujetos implicados, en manera alguna excede el ámbito de sus atribuciones, precisamente porque no se adjudica atribución alguna para realizar esa cuantificación, ni tampoco asume la función de ente fiscalizador de los sujetos que presuntamente realizan aportaciones a las precampañas, sino que solamente instrumenta la manera en que debe proceder a efecto de que las autoridades competentes lleven a cabo las actividades necesarias y emitan la determinación correspondiente, a fin de estar en aptitud de resolver, con fines electorales, sobre el origen de los recursos que ingresen al patrimonio empleado en las precampañas.

296. Así, la norma bajo estudio tiene por objeto que la autoridad cuente con los elementos para conocer la capacidad económica real de los aportantes, a efecto de prevenir o, en su caso, detectar aquellos supuestos en los que exista una indebida captación de recursos por parte de un partido político, precandidato o aspirante, contraviniendo la legislación en materia de fiscalización de los recursos de los sujetos obligados en materia electoral.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

297. Es decir, se pretende evitar que conductas que, en un primer momento, podrían ser legales desde el punto de vista de la legislación electoral, puedan constituir una conducta ilícita.
298. En ese sentido, esta Sala Superior considera que la previsión resulta idónea para garantizar que los recursos empleados en una precampaña o en el periodo de obtención de apoyo ciudadano se ajustaron a los parámetros establecidos en la Constitución y la Ley.
299. Asimismo, se trata de una previsión necesaria, ya que uno de los pilares fundamentales de la fiscalización es tener plena certeza sobre el origen lícito de los recursos utilizados por los sujetos obligados, en especial si éstos están encaminados a beneficiar a un precandidato o aspirante; es decir, dicha situación permite a los contendientes, autoridades, y a la ciudadanía en general, contar con la certeza de que en los procesos de selección interna para elegir candidatos que se postularan para la renovación de los poderes públicos de elección popular, se observaron los principios establecidos en la propia Constitución, sin que se advierta alguna otra medida menos lesiva para garantizar la observancia al principio constitucional de equidad.
300. Cabe destacar que las disposiciones de referencia resultan estrictamente proporcionales, en la medida que se lean en los términos antes apuntados –respetando las formalidades esenciales del procedimiento y sin que puedan analizarse dos veces los mismos hechos- toda vez que tienen por objeto verificar la licitud de los ingresos y egresos empleados en las contiendas electivas, a fin de verificar que los contendientes hayan ajustado su actuar a los parámetros previstos para ello.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

301. Así, con la disposición de referencia, se pretende evitar actos de simulación o de abuso de derecho por parte de los sujetos obligados para allegarse de financiamiento irregular o de procedencia desconocida.
302. Cabe destacar que en el artículo 25, numeral 1, inciso i) de la LGPP se prevé como una obligación de los partidos políticos “**rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos**”.
303. Dicho precepto debe leerse a la luz del artículo 55, numeral 1 de la misma legislación, en el que se establece que “*los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas*”.
304. En ese entendido, es válido concluir que, una vez que la autoridad hacendaria o financiera determine que no existe correspondencia entre el origen del recurso aportado y la capacidad económica del aportante, la autoridad fiscalizadora electoral cuente con facultad imputar la responsabilidad administrativa electoral y, consecuentemente, establezca la sanción correspondiente a los sujetos obligados en la materia.
305. Lo anterior, en el entendido de que, durante el desahogo del procedimiento de fiscalización, el sujeto obligado contará con las garantías esenciales del procedimiento a fin de demostrar lo que a su interés convenga.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

306. A partir del marco jurídico constitucional y legal que se ha expuesto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que la disposición impugnada tiene por finalidad realizar una investigación a través de las autoridades hacendarias y financieras competentes, sobre la capacidad económica de los presuntos aportantes, **a fin de que el órgano fiscalizador electoral cuente con los elementos necesarios para cumplir con la obligación de fiscalizar el origen de los recursos de naturaleza privada** que se empleen por los partidos políticos, y con ello, estar en posibilidad de ejercer la potestad sancionadora de naturaleza administrativa por el incumplimiento a la obligación establecida en el artículo 51, párrafo 1, de la LGPP, consistente **en la prohibición de recibir aportaciones de personas no identificadas**, lo que excluye la posibilidad, de que por sí mismo, se configuren faltas y se impongan sanciones de naturaleza distinta, como podría ser la relativa a la licitud del origen de los recursos.
307. Lo anterior, en el entendido que, al tratarse de una presunción, admite prueba en contrario, de manera que, en todo caso, la determinación sancionatoria deberá estar precedida del procedimiento correspondiente, en el que se deberán de observar las garantías constitucionales del proceso, lo que implica el derecho de los sujetos obligados a presentar los argumentos y pruebas que a su interés convenga, y que deberán ser analizados por la autoridad resolutora en la resolución correspondiente.
308. En ese sentido, el alcance de la norma bajo estudio se limita a garantizar la **certeza sobre la identidad** de las personas que realicen aportaciones superiores al monto señalado en la disposición de referencia, y no a determinar la licitud de los recursos que se aporten, por lo que la sanción que, en su caso se imponga por la

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

actualización de ese supuesto, sólo podrá tener como alcance reprimir el incumplimiento a la obligación de abstenerse de recibir recursos de personas no identificadas, así como la de inhibir la comisión posterior de conductas similares. Por tanto, únicamente es aplicable en materia de fiscalización.

309. Cabe mencionar que la investigación, análisis y resolución sobre ese tipo de aportaciones podrá llevarse a cabo durante la revisión de los informes de precampaña, así como durante la correspondiente al financiamiento ordinario anual, cuando guarde relación con los recursos empleados en los procedimientos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular.
310. A partir de lo antes expuesto, son **infundados** los planteamientos expuestos por el recurrente en los que señala que la disposición cuestionada es omisa en señalar la manera en que se determinará la capacidad económica de los sujetos aportantes, toda vez que, como se ha señalado, ello se llevará a cabo de conformidad con los parámetros legales conducentes y de acuerdo a la valoración que realice la autoridad competente.
311. En otro orden de ideas, es **infundada** la presunta violación al artículo 23 de la Constitución Federal, consistente en la posibilidad de sancionar a una persona dos veces por los mismos hechos derivada de la vista a las autoridades hacendarias y financieras.
312. Ello es así, en razón de que los actos que realice la autoridad hacendaria o financiera, en el ámbito de sus atribuciones, a partir de la vista que se realice por la autoridad fiscalizadora electoral, en manera alguna podrían implicar la violación referida por el recurrente, toda vez que, el bien jurídico tutelado en los



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

procedimientos de fiscalización es diferente de aquel que corresponde proteger a las autoridades mencionadas.

313. En efecto, en lo que a la materia electoral corresponde, la aportación de una persona desconocida podría implicar una sanción al partido político responsable, por la falta de observancia a su obligación de abstenerse de recibir aportaciones de procedencia ilícita y en todo caso, implicaría también, un incumplimiento a los principios y reglas relativos a la transparencia y rendición de cuentas a que están obligados, en tanto que el uso o manejo de recursos de procedencia desconocida, se vincula con la hacienda pública y, en su caso, en la estabilidad económica y seguridad del sistema financiero del país.
314. En ese sentido, cuando un partido político, precandidato o aspirante incumple con la obtención lícita y cierta de los recursos, esos recursos de manera indebida pasan a formar parte de las arcas de tales sujetos obligados, y pueden ser destinados para sufragar diversos gastos, incluso los de precampaña o periodo de obtención de apoyo ciudadano, lo cual implicaría un ingreso indebido en perjuicio de la equidad de la contienda<sup>27</sup>.
315. Así, la vista a las autoridades hacendaria y financiera no transgrede el principio *non bis in ídem*, ya que no constituye una doble sanción por una misma conducta, pues en materia electoral se sanciona la falta de comprobación del origen de los recursos, así como el incumplimiento de la obligación de abstenerse de recibir aportaciones fuera de los parámetros establecidos en la Ley y en diversas materias, como puede ser la fiscal, o penal, se reprocha la obtención, así como el uso y manejo de recursos obtenidos al margen del sistema financiero del país.

---

<sup>27</sup> Criterio semejante fue empleado en la sentencia recaída al SUP-RAP-525/2016 y acumulado.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

316. En ese sentido, se trata de materias y ordenamientos distintos los que regulan las conductas a sancionar, pues en un caso se trata de una infracción electoral consistente en recibir aportaciones de personas no identificadas que afectan los principios de transparencia en la rendición de cuentas, así como la equidad en la contienda electoral; en tanto que, en otro aspecto, constituye una conculcación a la normativa hacendaria y/o financiera al realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita; situaciones distintas derivadas de normativas diferentes cuya sanción corresponde a autoridades diversas.

317. En este contexto, se considera que el artículo 16 del Acuerdo combatido es armónico con el ordenamiento jurídico de la materia, y atienden efectivamente a la sistematización y funcionalidad del sistema de fiscalización, así como hacendario y financiero, establecidos en la Constitución Federal, de ahí lo **infundado** del agravio.

### **K. Regulación de aspectos de género e indígenas**

318. El PRD aduce que le causa perjuicio el Acuerdo INE/CG597/2017 porque al aprobarlo, el INE excede su facultad reglamentaria ya que modificó o alteró el contenido de una ley al incluir supuestos normativos y limitantes distintos a los previstos expresamente en la ley, como de manera contraria lo hace al imponer la obligación de que la lista de candidatos a Senadores de la República por el principio de representación proporcional deba iniciar necesariamente con fórmulas del género mujer, y que al menos doce fórmulas de candidatos a Diputados Federales por el principio de mayoría relativa, de los veintiocho distritos electorales con población

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

indígena, se integren por fórmulas de ciudadanas o ciudadanas con acción afirmativa indígena.

319. Ahora bien, esta Sala Superior considera que el motivo de inconformidad es **infundado** porque del Acuerdo combatido no se desprende norma alguna tendente a establecer criterios y obligaciones relacionadas con esas materias.

320. Dicho en otras palabras, las normas cuestionadas por el partido recurrente no le causan el perjuicio que refiere porque los supuestos a los que hace alusión no se regulan en el Acuerdo impugnado; es decir, no existe disposición normativa que permita desprender alguna relación o efecto relacionado con la integración de la lista de candidatos a Senadores de la República por el principio de representación proporcional y de Diputados Federales por el principio de mayoría relativa, lo que lleva a concluir que, contrario a lo que sostiene el partido político inconforme, dichos supuestos resultan ajenos al acto combatido por esta vía.

### **IV. Falta de certeza respecto al plan de contingencia por fallas en el Sistema Integral de Fiscalización.**

321. El PRI aduce que la autoridad responsable incorporó al artículo 10, inciso g) del Acuerdo INE/CG597/2017, el Plan de Contingencia del Sistema Integral de Fiscalización, sin precisar sus alcances, lo cual, a su parecer, vulnera el principio de certeza que rige a los actos electorales, ya que no se hace del conocimiento de los sujetos obligados el contenido del referido plan.

322. En ese sentido, el planteamiento esencial del recurrente consiste en que la falta de conocimiento de las reglas del plan de contingencia

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

genera falta de certeza, al desconocer la manera en que debe proceder en caso de intermitencias o fallas del sistema informático referido.

323. La disposición cuestionada es la siguiente:

*“Artículo 10. La captación, clasificación, valuación y registro de los ingresos y egresos de las precampañas de los partidos políticos se realizarán conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y mediante el Sistema Integral de Fiscalización.*

*(...)*

*g) En el caso de intermitencias en la operación del Sistema Integral de Fiscalización, se deberá atender a lo dispuesto en el Plan de Contingencia del sistema definido por el Instituto, documento en el cual se detallará el procedimiento para realizar los reportes de errores y el medio de atención por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización.”*

324. Previo a dar respuesta al planteamiento del recurrente, esta Sala Superior estima pertinente señalar que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18, numeral 2; 35 y 39 del Reglamento de Fiscalización, el registro de las operaciones se realizará en el Sistema de Contabilidad en Línea en los términos que establece el Reglamento. Dicho sistema debe ser un medio informático que cuente con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información y por el cual el Instituto pueda tener acceso irrestricto a la información que registren los sujetos obligados.

325. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33, numeral 1, inciso f), 37; 37 Bis; 39, numerales 2 y 7; y 40 del Reglamento aludido, se dispone que los sujetos obligados deberán y serán los responsables de registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea que para tales efectos disponga el Instituto. En ese contexto, el Instituto tiene la obligación de emitir los lineamientos para la operación y el manejo del sistema de contabilidad en línea, en tanto que la Comisión de Fiscalización

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

emitirá el Manual del Usuario para la implementación y operación del sistema de contabilidad en línea *-incluyendo el Plan de Contingencia de la operación de dicho sistema-*.

326. El motivo de inconformidad es **infundado**.
327. En principio es de señalarse que en la disposición bajo análisis se establece, en esencia, la finalidad del Plan de Contingencia del Sistema Integral de Fiscalización, precisando que se desarrollará en un documento diverso al Acuerdo combatido.
328. De lo anterior se desprende que el Plan de Contingencia será incluido en un documento diverso, el cual deberá señalar no sólo lo que debe entenderse por contingencia sino los alcances de ésta, la descripción de la operación de usuarios, la actividad, el área del INE responsable de dar atención y demás especificaciones que permitan garantizar a los sujetos obligados el debido respeto a la seguridad y certeza jurídicas.
329. En ese orden de ideas, la calificativa del agravio deriva de que el recurrente pretende que el Plan de Contingencia se desarrolle en el acuerdo impugnado, a fin de conocerlo, sin embargo, tal y como se señaló, en el acuerdo controvertido, se determinó su emisión independiente, en el que se desarrollarán las reglas correspondientes para que, frente a una situación de intermitencia en el sistema informático, los sujetos obligados se encuentren en aptitud de cumplir, a través de los procedimientos alternos correspondientes, sus obligaciones en materia de transparencia en la rendición de cuentas.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

330. Ahora bien, el hecho de que en el acuerdo impugnado no se señale la obligación de notificar el mencionado Plan de Contingencia, en manera alguna coloca en estado de indefensión e incertidumbre a los recurrentes, toda vez que una vez que se emita, la autoridad responsable se encuentra obligada a notificar su contenido, de manera inmediata e integral a los sujetos obligados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 41, base IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 43, de la Ley LGIPE, así como 404 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que se trata de un instrumento a través del que se preverá subsidiariamente la manera, forma y términos en que, en casos excepcionales, los sujetos obligados deberán cumplir con sus obligaciones de transparencia en la rendición de cuentas.

331. Así, una vez aprobado el Plan de Contingencia o, en su caso, el instrumento en que se prevea, la responsable procederá a notificarlo integralmente y de inmediato a los sujetos obligados, a través de las vías idóneas que garanticen su efectiva notificación.

### V. Establecimiento de normas incongruentes.

332. El partido político nacional denominado Morena afirma que el artículo 10, inciso b), de las reglas impugnadas es incompleto y modifica sustancialmente, el contenido del artículo 38, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización al señalar que los registros del Sistema de Contabilidad en Línea tendrán efectos definitivos, ya que en el reglamento mencionado sólo se les otorga la calidad de vinculantes.

333. El agravio es **infundado** en parte e **inoperante** en otra.

334. Lo **infundado** del agravio reside en que el recurrente parte del supuesto incorrecto de que con la disposición de referencia se

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

modifica el contenido normativo sustancial del artículo 38, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización al modificar la naturaleza de las responsabilidades que adquieren los sujetos obligados al realizar registros en el Sistema Integral de Fiscalización.

335. Lo incorrecto del supuesto en que se sustenta el motivo de inconformidad reside en que en el inciso b), del artículo 10, del acto cuestionado no se regulan los registros de las operaciones que se realicen por los sujetos obligados del referido sistema informático, ya que esa previsión se encuentra dirigida a regular la calidad que adquiere la información que integra el informe de precampaña, y los casos en los que los sujetos obligados podrán hacer modificaciones al mismo.
336. En ese sentido, esta Sala Superior advierte que no existe la incongruencia que genere la falta de certeza alegada, ya que el recurrente pretende equiparar, indebidamente, los alcances de dos normas en que se regulan supuestos distintos.
337. En efecto, el artículo 38, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización tiene por objeto señalar los efectos que generan los registros que los sujetos obligados al reportar cada una de sus operaciones, lo cual debe llevarse a cabo en tiempo real, esto es, desde el momento en que ocurren y dentro de los tres días posteriores, en tanto que el artículo cuestionado establece la calidad de definitiva que alcanza la información que conforma el informe de precampaña, el cual debe presentarse ante la autoridad fiscalizadora, a más tardar, dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas, de conformidad con lo establecido en el artículo 79, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, de ahí lo **infundado** del agravio.

## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

338. Ahora bien, lo **inoperante** del motivo de inconformidad reside en que el actor afirma de manera genérica y dogmática que la disposición cuestionada es incompleta, sin señalar cuáles son los aspectos que se omite regular en la referida disposición, o las razones por las que considera que en esa disposición debieron incluirse elementos normativos adicionales a los que contiene.

**QUINTO. Efectos.** Con base en las consideraciones expuestas en el considerando anterior, lo procedente es ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifique el artículo 8, párrafo 5, de las normas cuestionadas, se suprime la expresión “**con fe publica para asistir**”, para quedar como sigue:

“**Artículo 8.**

...

**5. La Unidad Técnica podrá designar a quién la represente para asistir y levantar un acta que contendrá los elementos señalados en el acuerdo CF/011/2017 que establece los Lineamientos que deberá observar la UTF para la realización de visitas de verificación en los procesos electorales federal y locales 2017-2018.**

...”

339. Hecho lo anterior, la autoridad responsable deberá notificar, por la vía que considere más expedita a los partidos políticos y demás sujetos obligados, y posteriormente, deberá informar a esta Sala Superior, el cumplimiento de lo antes ordenado dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

340. Por lo anteriormente expuesto, se



## SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS

### RESUELVE:

**PRIMERO.** Se **ACUMULAN** los recursos de apelación SUP-RAP-774/2017, SUP-RAP-777/2017 al SUP-RAP-773/2017, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de la presente sentencia a los autos de los asuntos acumulados.

**SEGUNDO.** Se modifica el acuerdo impugnado en los términos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

**TERCERO.** La autoridad responsable deberá notificar a esta Sala Superior, el cumplimiento de lo antes ordenado dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

**NOTIFÍQUESE**, como en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, actuando como Magistrado Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE  
POR MINISTERIO DE LEY**

**INDALFER  
INFANTE GONZALES**

**SUP-RAP-773/2017 Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE  
DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA  
SÁNCHEZ BARREIRO**