

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-114/2017

ACTOR: MORENA

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

**MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**SECRETARIOS: LUIS RODRIGO
SÁNCHEZ GRACIA Y ENRIQUE
AGUIRRE SALDIVAR**

Ciudad de México, a once de abril de dos mil diecisiete

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR**, en la parte impugnada, el acuerdo INE/CG68/2017 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el quince de marzo de dos mil diecisiete. La Sala Superior estimó que dicha autoridad electoral lo fundó y motivó conforme a su atribución reglamentaria y en acatamiento a lo ordenado en la ejecutoria SUP-RAP-51/2017 y acumulados.

GLOSARIO

Acuerdo impugnado:

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Reglamento de

SUP-RAP-114/2017

Fiscalización, aprobado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis mediante acuerdo INE/CG875/2016, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-51/2017 y sus acumulados.

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
MORENA:	Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional
Reglamento:	Reglamento de Fiscalización
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UMA:	Unidad de Medida y Actualización

1. ANTECEDENTES

1.1 Reforma al Reglamento de Fiscalización. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General aprobó en sesión ordinaria el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2014 e INE/CG1047/2015*, identificado con la clave INE/CG875/2016.

1.2 Primer recurso de apelación SUP-RAP-51/2017. El veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, Morena interpuso un recurso de apelación en contra del mencionado acuerdo INE/CG875/2016. Este partido alegó, entre otros aspectos, la violación a los principios de certeza, seguridad y proporcionalidad al omitir señalar en el artículo 261 del Reglamento, el monto a partir del cual los sujetos obligados en materia de fiscalización debían formalizar los gastos efectuados a través del contrato respectivo, circunstancia que anteriormente sí se especificaba.¹

El veintidós de febrero de dos mil diecisiete, la Sala Superior resolvió declarar como fundado el agravio de referencia, bajo el argumento total de que, la ausencia o imprecisión de la norma en cuanto al monto o parámetro necesario para exigir la formalización, constituía una afectación al principio de certeza jurídica al no esclarecer cuál era el límite necesario para la formalización contractual.

1.3 Acuerdo impugnado. El quince de marzo de dos mil diecisiete, el Consejo General celebró una sesión extraordinaria en la que, en cumplimiento a lo ordenado en la citada ejecutoria, aprobó el acuerdo INE/CG68/2017 ahora impugnado. Sobre el particular, el artículo 261 del Reglamento se modificó en los términos conducentes siguientes: *“Los gastos efectuados por los sujetos obligados superiores a*

¹ En el precepto anterior se establecía como referente, para celebrar el contrato respectivo, la cantidad equivalente a mil quinientos días de salario mínimo general vigente.

quinientas UMA deben formalizarse con el contrato respectivo...” (Énfasis de esta sentencia)

1.4 Segundo recurso de apelación (SUP-RAP-114/2017). El veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, el actor interpuso, ante esta Sala Superior, el presente recurso de apelación en contra del acuerdo precisado en el punto anterior.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político a través del cual controvierte un acto emitido por un órgano central del citado INE. En concreto, controvierte el acuerdo de su Consejo General por el que se aprueba la modificación al Reglamento, en acatamiento a la sentencia dictada en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-51/2017 y acumulados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso g); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. PROCEDENCIA

El presente recurso reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la citada ley de medios de impugnación, en razón de lo siguiente:

3.1 Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella constan el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político que apela, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

3.2 Oportunidad. Dado que el acuerdo impugnado fue notificado al actor el quince de marzo de dos mil diecisiete y la demanda fue presentada el veintiuno del mismo mes y año, es evidente que el recurso fue promovido dentro del plazo legal de cuatro días.

Lo anterior, en la inteligencia de que el acto controvertido no se produjo durante el desarrollo de un proceso electoral y, en consecuencia, en el cómputo respectivo no se contabilizan los días sábado dieciocho y domingo diecinueve de marzo.

3.3 Legitimación y personería. El recurso lo interpone un partido político nacional a través de su representante ante la autoridad electoral responsable, cuyo carácter es reconocido por esta última en su informe circunstanciado.

3.4 Interés jurídico. Se satisface el requisito, pues se impugna un acto reglamentario emitido por la autoridad administrativa electoral a través del cual se regula la conducta del actor como sujeto obligado en materia de fiscalización de recursos.

3.5 Definitividad. Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso

La *litis* en el presente asunto consiste en determinar si se encuentra debidamente fundada y motivada la determinación del Consejo General al establecer el parámetro de más de “quinientas UMA” como referente para que los sujetos obligados en materia de fiscalización formalicen sus gastos a través de los contratos respectivos.

Lo anterior, en razón de que el Consejo General, en acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-51/2017 y acumulados, modificó el artículo 261 del Reglamento en los siguientes términos:

Artículo 261. Contratos celebrados

...

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

(Subrayado de esta sentencia)

4.2 Síntesis de agravios

En esencia, MORENA aduce la falta de fundamentación y motivación del acto controvertido porque la autoridad responsable estableció como parámetro la cantidad equivalente a quinientas UMA sin dar las razones o criterios por los cuales redujo el monto, ya que antes de la reforma el importe era de mil quinientos días de salario mínimo general vigente. La falta de explicación con respecto a la reducción en el parámetro establecido, aunado a que dicha cantidad no resulta razonable ni proporcional, puesto que la obligación de formalizar contractualmente las erogaciones fiscalizadas a partir del citado referente (superiores a “quinientas UMA”) dificulta la comprobación de gastos mínimos, además de que no garantiza la efectividad de la comprobación.

En ese sentido, el actor afirma que la autoridad responsable inobservó los lineamientos rectores de la facultad reglamentaria, limitada por los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

4.3 Análisis de agravios

Esta Sala Superior considera que los agravios formulados por el actor son **infundados** e **inoperantes**, según cada caso, con base en los razonamientos que se exponen a continuación.

Antes de realizar el estudio de los agravios expuestos por el actor, resulta oportuno precisar que si bien el acuerdo ahora impugnado fue emitido por la autoridad responsable en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-51/2017 y acumulados,² la presente controversia no está dirigida a cuestionar un presunto incumplimiento de lo ordenado en dicha ejecutoria, sino a controvertir en sus méritos, por vicios propios, la modificación realizada por la autoridad responsable respecto de la parte atinente del artículo 261 del Reglamento.

No asiste razón al actor cuando afirma la falta de fundamentación y motivación del acuerdo impugnado porque -desde su punto de vista- el Consejo General no señala las razones o criterios por los cuales consideró que la cantidad de quinientas UMA representaba un monto racional y proporcional a partir del cual toda operación, en la que se realicen gastos sujetos a fiscalización, se debe formalizar a través de un contrato.

² En lo atinente, en dicha ejecutoria se ordenó al Consejo General que fijara un parámetro a partir del cual los sujetos obligados debieran formalizar sus gastos a través de los contratos respectivos.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que los acuerdos de la autoridad administrativa electoral que contienen cuestiones reglamentarias encuentran fundamentación y motivación de manera diferente a la que deben acatar los actos concretos.

En consecuencia, para que un reglamento emitido por una autoridad se encuentre fundado, basta que exista la facultad reglamentaria prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se refleja cuando el ejercicio de esa facultad se refiere a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas.

Dicho criterio encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 1/2000, de rubro y contenido siguientes:³

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. La fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, 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 reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16,

³ Consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 367-368.

SUP-RAP-114/2017

párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio.

En el caso concreto, el acto impugnado fue emitido con fundamento, entre otros, en los artículos 44, numeral 1, incisos gg) y ii); y 192, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que concede al Consejo General la facultad expresa de revisar -a través de la comisión respectiva- y aprobar los reglamentos en materia de fiscalización, así como en cumplimiento a la sentencia dictada

SUP-RAP-114/2017

por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-51/2017 y acumulados.

De lo anterior se desprende que la atribución del Consejo General de emitir o modificar normas jurídicas está encaminada a alcanzar los objetivos que le dieron origen.

En tales condiciones, es claro que el acuerdo impugnado se encuentra en la hipótesis descrita en los párrafos precedentes, ya que se trata de lineamientos emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria que asiste al Consejo General y, por ende, su confrontación con el artículo 16 constitucional debe hacerse en función de que se cumpla con los supuestos referidos.

Esto es, que la facultad reglamentaria de la autoridad se encuentre prevista en la ley y se ejerza con el fin de atender aspectos sociales que necesiten ser regulados jurídicamente.

Asimismo, cabe precisar que en la sentencia del recurso de apelación identificada como SUP-RAP-51/2017 y acumulados, MORENA expuso como agravios, entre otros, que en el artículo 261 del Reglamento se omitía incluir un monto específico para la celebración de contratos en la utilización de recursos públicos.

En consecuencia, en esa ocasión, esta autoridad estimó fundado dicho agravio porque la norma reglamentaria vulneraba

SUP-RAP-114/2017

el principio de certeza jurídica al no establecer de manera clara y precisa, a partir de qué monto se debía formalizar mediante contrato un gasto realizado por los sujetos obligados en materia de fiscalización.

En ese sentido se ordenó al Consejo General modificar el artículo 261 del Reglamento, únicamente a efecto de que el Consejo General estableciera parámetros claros e incluyera un monto específico para la formalización contractual.

Acorde con lo anterior, la autoridad responsable, en un ejercicio de valoración y ponderación de la norma, estableció la cantidad de quinientas UMA para dotar de certeza a los sujetos obligados.

Asimismo, es importante señalar que con el nuevo sistema de fiscalización se crea un Registro Nacional de Proveedores que tiene como finalidad empadronar a las personas morales o físicas con actividad empresarial, para que oferten a los sujetos obligados en materia de fiscalización bienes y servicios para la realización de actividades vinculadas con fines electorales.

En efecto, derivado de la reforma político electoral de dos mil catorce, en el artículo transitorio segundo, apartado I, inciso g), numeral 3 de la Constitución se establece que el sistema de fiscalización deberá contener aquellos mecanismos por los cuales los sujetos obligados están forzados a notificar al órgano de fiscalización del INE la información relativa a los contratos

celebrados durante las campañas o los procesos electorales en los que se adviertan los derechos y obligaciones que adquiere cada una de las partes. Estas notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

En el artículo 199, numeral 1, inciso h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señala como una de las facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización la verificación de las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

En ese sentido, del Reglamento se desprenden dos tipos de proveedores: a) aquellos que realizan operaciones con los sujetos obligados por un monto de entre quinientas y mil cuatrocientas noventa y nueve UMA (siempre y cuando no realicen operaciones de propaganda), que si bien estos proveedores no están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores, sí existe el deber por parte de los sujetos obligados de elaborar una relación de los mismos y notificarla a la autoridad fiscalizadora (artículo 82, párrafo 1), y b) aquellos que realizan operaciones de más de mil quinientas UMA o por la contratación de todo tipo de propaganda, quienes están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores (artículo 356, numeral 2).

De esta forma, el parámetro impugnado responde a fines legítimos y acordes con el principio de certeza y con el propio

SUP-RAP-114/2017

sistema de fiscalización, al que el partido se encuentra obligado como entidad de interés público.

De lo anterior no se advierte que sea irracional y desproporcional fijar el monto de quinientas UMA en el artículo 261 del Reglamento, en atención a que las operaciones que se realicen con los proveedores que no están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores, por lo menos formalicen sus operaciones contractualmente, a efecto de permitir que la autoridad electoral conozca con certeza los egresos realizados por los sujetos obligados, transparentando y coadyuvando a la fiscalización de los recursos públicos.

El monto fijado de quinientas UMA como parámetro a partir del cual se determine el deber de los sujetos obligados de celebrar los contratos respectivos con sus proveedores, se enmarca en el contexto de transparencia y rendición de cuentas del nuevo modelo de fiscalización, es racional, proporcional, justificado y atiende a la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa electoral.

Asimismo, tal determinación permite, por un lado, regular la obligación de presentar los contratos celebrados como instrumentos de revisión y, por otro, la posibilidad de celebrar operaciones que involucren montos menores a las quinientas UMA, en atención al flujo de recursos que por su naturaleza tienen la obligación de comprobar, pero que se encuentren exceptuados de la presentación del contrato correspondiente.

Es por lo anterior que resulta infundado el punto de agravio donde el actor alega la falta de fundamentación y motivación del acuerdo impugnado.

Por otra parte, es inoperante el agravio por el cual MORENA señala que la cantidad de quinientas UMA es un parámetro desproporcional e irrazonable para formalizar contractualmente los gastos fiscalizados, ya que se trata de manifestaciones genéricas y subjetivas en las que el actor no expone razones ni acredita dichas aseveraciones y por qué, en su caso, le representan un perjuicio.

En efecto, MORENA únicamente señala que dicho monto dificulta la comprobación de los gastos, sin embargo, no se advierte que indique las razones en específico enderezadas a combatir o acreditar alguna afectación, es decir, solo constituyen meras consideraciones subjetivas e hipotéticas que por su propia índole no controvierten el acto impugnado.

Por otro lado, se advierte que los planteamientos del recurrente se limitan a decir que se viola en su perjuicio los principios de legalidad, certeza y objetividad, pero sin aportar mayores argumentos para justificar sus afirmaciones.

En casos como el presente, en que se impugnan actos que tienen como finalidad brindar certeza y claridad a las disposiciones en materia de fiscalización, y no actos restrictivos

SUP-RAP-114/2017

de los derechos político-electorales, las autoridades administrativas gozan de una mayor libertad y discrecionalidad para ejercer su facultad reglamentaria, siempre y cuando lo hagan dentro de sus competencias, persigan un fin legítimo vinculado con sus atribuciones y la medida sea idónea para alcanzar dicha finalidad.

En ese sentido, el juzgador debe respetar el margen de discrecionalidad de la autoridad administrativa y partir de una presunción fuerte a favor de la constitucionalidad y legalidad de las normas reglamentarias aprobadas, lo que implica una mayor carga argumentativa por parte de los apelantes que consideren que la medida no es adecuada, con el objeto de acreditar que existe una desproporcionalidad e irracionalidad en los reglamentos impugnados.

Por lo que, si la disposición reglamentaria persigue una finalidad legítima, constitucional y legal, y es adecuada para alcanzar ese fin, resulta razonable dentro del sistema jurídico.

En consecuencia, al resultar infundados e inoperantes los agravios expuestos por el actor, procede confirmar, en la parte impugnada el acuerdo INE/CG68/2017, emitido el quince de marzo de dos mil diecisiete por el Consejo General.

5. RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se **confirma**, en la parte materia de impugnación, el acuerdo INE/CG68/2017 emitido el quince de marzo de dos mil diecisiete por el Consejo General.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los magistrados: Felipe de la Mata Pizaña e Indalfer Infante Gonzales, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

SUP-RAP-114/2017

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN