



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO

**RECURRENTES:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO Y OTRO

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** HÉCTOR RAFAEL  
CORNEJO ARENAS, BENITO  
TOMÁS TOLEDO Y JESUS ALBERTO  
GODÍNEZ CONTRERAS

**COLABORÓ:** DANIEL ERNESTO  
ORTIZ GÓMEZ

Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintitrés.

## SENTENCIA

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación indicados en el rubro, en el sentido de **modificar** el acuerdo INE/CG523/2023, así como el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

## ÍNDICE

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO.....	2
RESUELVE.....	32

**R E S U L T A N D O**

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Reforma al reglamento.** El veinticinco de agosto de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG523/2023, a través del cual reformó el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.
- 3 **II. Recursos de apelación.** El treinta y uno de agosto, Movimiento Ciudadano y MORENA interpusieron sendas demandas de recurso de apelación, con el propósito de impugnar las modificaciones reglamentarias en comento.
- 4 **III. Recepción y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar, registrar los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-202/2023 y SUP-RAP-207/2023, y turnarlos a la Ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 5 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió los recursos, y declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia**

- 6 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer los presentes recursos, porque se controvierte un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual se



reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. En ese sentido, tomando en consideración que el acto controvertido fue emitido por el máximo órgano central y de dirección de la autoridad electoral nacional y que se controvierten normas de carácter general, es que se surte la competencia de este órgano colegiado.

- 7 Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso a); y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 34, párrafo 1, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

#### **SEGUNDO. Acumulación**

- 8 Del análisis a los escritos de demanda se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado, porque en ambas se impugna el acuerdo por el cual se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización (INE/CG523/2022).
- 9 Consecuentemente, atendiendo el principio de economía procesal, y con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es acumular el expediente SUP-RAP-207/2023 al diverso SUP-RAP-202/2023, por ese este el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional.
- 10 En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

**TERCERO. Requisitos de procedencia**

- 11 Los recursos de apelación que se resuelven satisfacen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente.
- 12 **a. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, en ellas se hace constar la denominación de los partidos recurrentes y la firma de sus representantes; asimismo, se señala el domicilio para recibir notificaciones, se identifica el acuerdo controvertido, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y se hacen valer los agravios.
- 13 **b. Oportunidad.** Los recursos se promovieron dentro del plazo legal de cuatro días, porque el acuerdo impugnado fue emitido el veinticinco de agosto del presente año, de ahí que, si las demandas se presentaron el treinta y uno siguiente, resulta evidente su presentación oportuna.
- 14 Lo anterior, sin tomar en cuenta el sábado veintiséis y domingo veintisiete de agosto, al tratarse de un asunto que no guarda relación directa con algún proceso electoral.
- 15 **c. Legitimación y personería.** Se cumplen los requisitos, porque los recursos que se analizan fueron interpuestos por los partidos Movimiento Ciudadano y MORENA, a través de sus respectivos representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; calidad que les es reconocida por la autoridad responsable al rendir los informes circunstanciados.
- 16 **d. Interés jurídico.** Se satisface el requisito, toda vez que, los partidos apelantes impugnan las modificaciones reglamentarias que contienen disposiciones de carácter general, las cuales les serán aplicables dentro del actual proceso electoral federal.



- 17 **e. Definitividad.** Está colmado este requisito porque en la normativa electoral no se prevé algún otro medio de impugnación que deba agotarse de manera previa a acudir a esta instancia jurisdiccional.

#### **CUARTO. Estudio de fondo**

##### **I. Pretensión, agravios y metodología de estudio**

- 18 La pretensión de los recurrentes es que se revoque el acuerdo controvertido, a efecto de que se decrete la invalidez de las modificaciones realizadas al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.
- 19 En el caso de Movimiento Ciudadano, plantea la invalidez total de las modificaciones realizadas por la afectación a los principios de certeza y seguridad jurídica, así como de reserva de Ley, al mismo tiempo que controvierte porciones específicas del instrumento normativo. Por su parte, MORENA pretende la revocación de disposiciones en concreto, por la vulneración a diversos principios y valores que señala en su demanda.
- 20 Por cuestión de método, en primer lugar, se analizarán los agravios por los cuales se pretende la invalidez total de las modificaciones al Reglamento; y posteriormente se analizará la regularidad constitucional y legal de las disposiciones específicas controvertidas por ambos apelantes, en el orden numérico de tales preceptos.<sup>1</sup>

##### **II. Análisis de los agravios**

###### **A. Planteamientos dirigidos a obtener la invalidez total de las modificaciones realizadas**

---

<sup>1</sup> Sin que ello genere algún perjuicio a los apelantes, pues lo relevante es que se atienda la totalidad de sus agravios, según el criterio contenido en la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

**SUP-RAP-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

- 21 Movimiento Ciudadano aduce que el acuerdo controvertido afecta los principios de certeza y seguridad jurídica, en virtud de que las modificaciones realizadas al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se llevaron a cabo fuera del plazo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (noventa días previos al inicio del proceso electoral).
- 22 Al respecto, refiere que, si bien el instrumento impugnado no constituye una Ley electoral, sí se debió respetar el plazo dispuesto en el precepto constitucional, en virtud de que las modificaciones prevén supuestos que implican una creación normativa al incluir nuevos sujetos obligados, así como nuevas obligaciones en materia de fiscalización.
- 23 Los agravios se consideran **infundados**, pues contrario a lo referido por el partido apelante, las reformas combatidas no constituyen modificaciones fundamentales a la normativa electoral que hagan exigible se emitan respetando el plazo referido anteriormente.

**A.1 Marco normativo**

- 24 La prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está integrada por dos elementos:
- Las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; y
  - Durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.



- 25 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en ese artículo no es tajante,<sup>2</sup> porque resulta admisible la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral 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*".
- 26 Al respecto, el Máximo Tribunal ha definido que las modificaciones legales serán fundamentales cuando tengan por objeto o resultado producir, en elementos rectores del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a través de lo cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación para cualquiera de los actores políticos. Y no serán fundamentales si el acto no afecta elementos rectores y no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.
- 27 Asimismo, ha sido criterio de esta Sala Superior que, **cuando un lineamiento, acuerdo o criterio emitido por autoridad administrativa únicamente complementa una prescripción constitucional a través de una reglamentación adjetiva, con la finalidad de hacerla efectiva, no representa un ejercicio de carácter legislativo ni una modificación o regulación fundamental.**<sup>3</sup>
- 28 En ese sentido, no basta con afirmar que la emisión de una norma emitida dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral contraviene lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, sino que se debe demostrar por qué la modificación resulta sustantiva

---

<sup>2</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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>3</sup> Véase distintos precedentes, tales como el SUP-RAP-68/2021 y acumulados; así como SUP-REC-2176/2021 y acumulados.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

al alterar las situaciones o normas creadas con anterioridad a su vigencia.

**A.2. Análisis del caso**

- 29 Como se anunció, los planteamientos expuestos por Movimiento Ciudadano son **infundados**, pues las modificaciones realizadas al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización no constituyen modificaciones fundamentales, de ahí que no fuera necesario su emisión antes de los noventa días previos al proceso electoral.
- 30 En efecto, las modificaciones al referido Reglamento no implican una alteración fundamental sobre actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, porque dicho cuerpo normativo únicamente regula cuestiones del procedimiento sancionador en materia de fiscalización que, en principio, está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Es decir, es la señalada Ley General la que establece las bases en que se llevarán a cabo los procesos de auditoría y fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, mientras el reglamento se enfoca en desarrollar los elementos definidos en la ley, en lo que respecta a los procedimientos en dicha materia.
- 31 En ese sentido, resulta evidente que las modificaciones reglamentarias no constituyen cambios o alteraciones fundamentales a los actos relativos a las etapas del proceso electoral, particularmente, la relativa a la fiscalización de los recursos utilizados en las etapas de precampaña, apoyo ciudadano y campañas electorales, puesto que, como se dijo, es la Ley la que determina las bases generales y estructurales del proceso de fiscalización, mientras que las modificaciones al reglamento cuestionado tienen como





objetivo regular cuestiones instrumentales para llevar a cabo esa tarea, a través de los procedimientos sancionadores en la materia.

32 Por otra parte, en lo que se refiere a la alegación del partido recurrente relativa a que se vulnera el principio de reserva de ley, esta se considera **inoperante**.

33 Lo anterior es así, en virtud de que la referida manifestación la hace depender de que, supuestamente, los ajustes al Reglamento controvertido crean y modifican deberes para los sujetos obligados, además de que se amplía el catálogo de dichos sujetos sin que se justifique la ampliación en las Leyes aplicables; sin embargo, es omiso en explicar cuáles son esas nuevas obligaciones, esos nuevos sujetos obligados, y muchos menos los contrasta con los previstos en la Ley que considera rebasada.

34 Es decir, no basta la manifestación genérica de que se afecta el principio de reserva de Ley, pues para demostrar sus afirmaciones, resultaba imprescindible que señalara, en concreto, cuáles son esas nuevas obligaciones, sujetos obligados, y las contrastara con la legislación de la cual, en su concepto, se apartaran.

## **B. Planteamientos dirigidos a obtener la invalidez de artículos específicos**

### **B.1. Artículos 2, fracciones XXVI y XXIX; y 19, párrafo 1, fracción VII**

35 Movimiento Ciudadano plantea, esencialmente, que las referidas disposiciones no son idóneas ni proporcionales, porque existen vicios de origen que hacen imposible su incorporación a la vida jurídica (violación al principio de certeza por no respetar el plazo previsto en el artículo 105 constitucional, y al de reserva de ley).

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

- 36 En efecto, el partido apelante refiere que, si bien las modificaciones realizadas a los citados numerales pudieran considerarse tendentes a conseguir un fin legítimo, su falta de idoneidad y proporcionalidad obedece a que no se realizaron atendiendo los principios referidos anteriormente.
- 37 Los agravios se consideran **inoperantes**, porque el actor no señala cuáles son las razones concretas por las que considera que las modificaciones a las normas resultan desproporcionales y no idóneas, lo cual impide a este órgano jurisdiccional realizar el ejercicio correspondiente.
- 38 En efecto, para determinar si las modificaciones realizadas al Reglamento carecen de idoneidad y proporcionalidad, resultaba necesario que el promovente mencionara específicamente los motivos por los cuales considera que ello es así, y no solo afirmar su desapego a tales parámetros.
- 39 Además, el actor sustenta la falta de idoneidad y proporcionalidad de las normas controvertidas, en el hecho de que su emisión se realizó sin respetar los principios de certeza y reserva de Ley, cuestiones que fueron desestimadas en el apartado que antecede, de ahí la inoperancia de sus planteamientos.

**B.2. Artículo 19, párrafo 1, fracción VII**

- 40 El partido MORENA sostiene, en esencia, que la expresión “*indicar medidas aproximadas*”, prevista en la fracción VII, numeral 1 del artículo 19 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores de Materia de Fiscalización, violenta los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que es un término ambiguo, ambivalente y multívoco, al estar sujeto a la interpretación o arbitrio subjetivo de la persona encargada de realizar inspecciones oculares, para que indiquen las



medidas aproximadas de la propaganda que identifiquen en vía pública.

- 41 Antes de efectuar el análisis de los referidos planteamientos, debe precisarse que el contenido del artículo 19, numeral 1, fracción VII, del Reglamento impugnado es del contenido siguiente:

**Artículo 19.**

**Prueba de inspección ocular**

*1. La inspección ocular será realizada preferentemente por los vocales secretarios o, en su defecto, por el personal jurídico adscrito a las Juntas Locales y Distritales, a la UTF, por otros funcionarios del Instituto en quienes el Secretario Ejecutivo delegue la fe pública propia de la función de oficialía electoral o, en su caso, por el personal del organismo público local que corresponda; lo anterior, para constatar la existencia de los hechos investigados, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados, o cualquier circunstancia que a juicio de la autoridad que la ordena sea necesaria para la investigación, lo que se asentará en acta que detalle las circunstancias de tiempo, modo y lugar y que deberá contener, los requisitos siguientes:*

...

*VII. En caso de tratarse de propaganda colocada en vía pública indicar medidas aproximadas.*

- 42 Expuesto lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que el agravio resulta **infundado**, de conformidad con lo siguiente.
- 43 En los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, se reconoce la facultad investigadora de la Unidad Técnica de Fiscalización para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y sustanciar el expediente, donde incluso puede solicitar información para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 a 21 y 36 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.
- 44 Inclusive, en esta clase de procedimientos los sujetos denunciados pueden ofrecer y la autoridad puede admitir, distintos tipos de pruebas, no solo documentales públicas y privadas, sino también,

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

técnicas, periciales, **de inspección ocular**, testimoniales y confesionales, así como pruebas supervenientes.

45 De manera que, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos denunciados; dicho de otro modo, entre los fines del procedimiento está la búsqueda de la verdad, a fin de estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad, así como la imposición de una sanción, con independencia de que, su finalidad también sea la de esclarecer el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos.<sup>4</sup>

46 Así, en tales procedimientos administrativos sancionadores, la autoridad nacional electoral tiene la responsabilidad de investigar si los hechos denunciados constituyen o no alguna infracción a la normatividad en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los sujetos obligados, y en el cual se garantiza la legítima defensa del inculpado mediante la presentación de las pruebas que a su derecho convengan.

47 En ese sentido, la inspección ocular se realiza para constatar la existencia de los hechos investigados, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados, o cualquier circunstancia que sea necesaria para la investigación, lo que se asentará en acta que detalle las circunstancias de tiempo, modo y lugar, debiendo contener, cuando se trate de propaganda colocada en vía pública, las medidas aproximadas.

48 Conforme con ello, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al recurrente, pues la certeza sobre el contenido de la diligencia en

---

<sup>4</sup> Tal y como se sostuvo en los diversos precedentes SUP-RAP-172/2021 y SUP-RAP-789/2017.



cita no depende de que se proporcionen, en este caso, las medidas exactas de la propaganda que se coloque en la vía pública, sino de que en el acta se asienten los requisitos mínimos que lleven a la convicción de que se verificaron los hechos y conductas denunciadas, pues el fin último es, precisamente, la constatación de su existencia.

49 En efecto, el funcionario de la autoridad administrativa electoral designado para realizar dicha encomienda debe constatar de manera directa, a través de sus sentidos los hechos cuestionados; empero, la certeza de la inspección dependerá de que se proporcionen los elementos necesarios para generar certeza absoluta sobre la inspección; es decir, que los hechos que asienta el funcionario fueron observados efectivamente y corresponden con la realidad del lugar y de los hechos respecto de los cuales se investigue.

50 Por tal motivo, para que el juzgador esté en aptitud de reconocer su valor probatorio pleno se requiere que en las actas de diligencia se asienten de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción del órgano resolutor que se constataron los hechos que se le instruyó investigar, de entre otros, los siguientes:

- Asentar los medios por lo que se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo.
- Expresar detalladamente qué fue lo que observó en relación con los hechos objeto de la inspección.
- Precisar las características o rasgos distintivos de los lugares en donde actuó.

51 Todo lo anterior, a fin de que el órgano resolutor tenga certeza plena de que los hechos investigados son como se asentó en el acta respectiva.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

- 52 De otro modo, si la diligencia de que se trata se realiza sin cumplir con esos requisitos mínimos que dan certeza a la inspección que realiza el funcionario o funcionarios, resulta evidente que tal actuación se ve mermada o disminuida en su valor probatorio.
- 53 Lo anterior, tal y como ha sido sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 28/2010, de rubro: **“DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA”**.
- 54 En ese sentido, el deber de señalar *medidas aproximadas*, lejos de apartarse de los principios de certeza y seguridad jurídica, dotan de un elemento adicional que debe ser asentado por el funcionario público, a fin de generar una mayor convicción en el órgano resolutor sobre la existencia del hecho, pues se trata de brindar con el mayor detalle posible el tamaño o dimensión de la propaganda sometida a escrutinio.
- 55 Así pues, el que la norma impugnada señale que en el acta deben asentarse *medidas aproximadas* de la propaganda en vía pública, no supone una cuestión subjetiva que permita asentar datos irreales, pues el funcionario que realice la diligencia de inspección deberá incorporar otros elementos que permitan dotar de certeza lo que en el documento se asienta. Es decir, se podrá contrastar lo percibido a través de sus sentidos con elementos objetivos diversos que demuestren que lo descrito es lo que sucede en la realidad.
- 56 Al respecto, resulta oportuno mencionar que dentro de los requisitos que debe contener el acta (previstos en el artículo 19 del Reglamento en cuestión), se encuentra el relativo a *recabar tomas fotográficas o videos del lugar u objeto inspeccionado* (fracción IV). En ese sentido, la descripción que el funcionario realice sobre la propaganda que se verifique (dentro de las que se encuentren las medidas aproximadas)



se podrá contrastar a la vista con las fotografías o videos que también se inserten de dicha propaganda, lo que, en su caso, proporcionará elementos al órgano resolutor respecto del valor probatorio que debe darse al acta de inspección.

57 De otro modo, imponer al funcionario la carga de señalar con exactitud las dimensiones de la propaganda colocada en vía pública, podría impedir el ejercicio de la facultad investigadora de la autoridad administrativa, pues pudiera darse el caso de que, atendiendo a los lugares donde se encontrara la propaganda, no fuera posible obtener las mediciones exactas, ya que la propaganda puede estar colocada en edificios, postes, casas, entre otros lugares, que impidieran al funcionario realizar las mediciones que exige el recurrente.

58 En tales condiciones, la obligación en análisis (de señalar medidas aproximadas) no puede considerarse contraria al principio de certeza, pues como se ha visto, su finalidad (en correlación con el resto de los requisitos que se deben asentar en el acta de inspección) está dirigida a proporcionar elementos que permitan satisfacer, justamente, el referido principio constitucional, de ahí lo infundado del planteamiento.

### **B.3. Artículo 30, párrafo 1, fracción IX**

59 MORENA alega que, en la citada porción normativa del Reglamento impugnado, la responsable incorpora una causal de improcedencia que implica desechar cualquier queja que solo esté soportada en publicaciones en redes sociales presentadas como medios de convicción para demostrar cualquier infracción en materia de financiamiento y fiscalización.

60 En ese sentido, el partido recurrente señala que ese tipo de probanzas no solo buscan demostrar infracciones asociadas con la difusión de propaganda en internet y redes sociales, sino que pueden presentarse como pruebas para denunciar posibles faltas distintas a la

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

identificación de gastos no reportados, como la entrega de dádivas o recepción de aportaciones provenientes de entes prohibidos.

61 De forma previa al estudio de los motivos de inconformidad, debe precisarse que el contenido del artículo, 30, párrafo 1, fracción IX del Reglamento cuestionado es del tenor siguiente:

**Artículo 30.**

**Improcedencia**

*1. El procedimiento será improcedente cuando:*

...

*IX. En las quejas vinculadas a un Proceso Electoral, el quejoso únicamente denuncie hechos que pretenda acreditar con las publicaciones en redes sociales exclusivamente de los perfiles o cuentas de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas, que forman parte de los procedimientos de verificación que desarrolla la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la UTF mediante el monitoreo en internet y redes sociales de los sujetos obligados, lo cual será materia de análisis en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo, siempre y cuando sean presentadas previo a la notificación del último oficio de errores y omisiones y cuando del escrito de queja no se advierta la existencia de publicaciones vinculadas con las personas denunciadas que realicen terceros ajenos a los hechos denunciados, en todo caso el escrito de queja será reencauzado al Dictamen correspondiente.*

62 Los agravios son **fundados**, pues la norma establece un supuesto genérico que podría excluir de investigación quejas presentadas con sustento en hechos consignados en publicaciones difundidas en redes sociales, con la pretensión de demostrar la existencia de conductas que eventualmente encuadrarían en otros supuestos distintos a la identificación de gastos no reportados.

63 En la fracción cuestionada se dispone que serán improcedentes las quejas en materia de fiscalización vinculadas con procesos electorales cuando se presenten las condiciones siguientes:

- **Que solo se denuncien hechos que se pretendan acreditar con publicaciones hechas en los perfiles en redes sociales que**





sean materia de los procedimientos de monitoreo efectuado durante los procedimientos de revisión de informes de precampaña y campaña, cuyos resultados serán materia de los dictámenes y resoluciones que recaigan a dichos procedimientos.

- Que sean presentadas previo a la notificación del último oficio de errores y omisiones; y
- Que no se advierta la existencia de publicaciones vinculadas con las personas denunciadas que realicen terceros ajenos a los hechos denunciados, en cuyo caso, será reencauzado al dictamen correspondiente.

64 De este modo, se advierte que en la porción reglamentaria cuestionada se establece de manera general que serán improcedentes las quejas en las que solamente sean denunciados hechos que pretenda acreditar con las publicaciones difundidas en los perfiles en redes sociales que sean materia de los procedimientos de monitoreo efectuado durante los procedimientos de revisión de informes de campaña.

65 Ello, aun y cuando en el acuerdo impugnado, la responsable justificó la adición de la fracción IX al artículo 30, bajo la razón de que es un mecanismo para atender eficazmente quejas promovidas en el transcurso de la revisión de informes de precampaña y campaña **cuyas acusaciones exclusivamente se sustentan en presuntas erogaciones no reportadas** respaldadas con publicaciones difundidas en redes sociales.<sup>5</sup>

66 Efectivamente, de la interpretación gramatical de la porción reglamentaria en comentario no se desprende la razón a la que alude la responsable, toda vez que para la actualización de la causa de

---

<sup>5</sup> Véase el apartado “**Improcedencia** (Artículo 30 modificado)” del considerando 23 del acuerdo INE/CG523/2023 ahora impugnado (fojas 17 y 18).

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

improcedencia prevista en la fracción IX solo se requiere que en las quejas respectivas se denuncien hechos respaldados en publicaciones en redes sociales, sin circunscribirlo a los casos específicos en que la única pretensión sea atribuir presuntas erogaciones no reportadas.

67 Por tanto, si la intención última de la responsable con la porción normativa impugnada era establecer un supuesto para determinar la improcedencia de quejas de fiscalización, **cuando estas últimas son promovidas con el único propósito de denunciar gastos no reportados de propaganda contenida en publicaciones en redes sociales que son monitoreadas por la misma autoridad**, debía delimitar dicha causal al referido supuesto, a efecto de impedir una interpretación que posibilite el desechamiento de quejas cuando se denuncien conductas diversas.

68 En esas circunstancias, esta Sala Superior estima que, tal y como está redactada la fracción IX cuestionada, contempla una causal que implicará desechar cualquier queja que solo esté sustentada con publicaciones en redes sociales.

69 De ese modo, este órgano jurisdiccional estima que, para la adecuada intelección de la norma reglamentaria resulta necesario que se delimite a las denuncias presentadas con la sola intención de atribuir erogaciones no reportadas que sean detectadas por los denunciantes en redes sociales ya monitoreadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.

70 Lo anterior, con la finalidad de aprovechar los monitoreos en publicaciones redes sociales efectuados durante los procesos de revisión de informes de precampaña y campaña, en los que se coteja y verifican los gastos identificados en las publicaciones con lo reportado en la contabilidad y, precisando que en caso de no existir



coincidencia será materia de una observación dentro de los oficios de errores y omisiones que forman parte de la etapa de garantía de audiencia dentro de los citados procedimientos.

- 71 Es por ello por lo que, de conformidad con el entramado jurídico en materia de fiscalización, se advierte que la porción reglamentaria debe limitarse a un tipo de quejas, en concreto —*gastos no reportados*—, cuya materia de fondo será motivo de análisis durante los procedimientos de revisión de los informes de precampaña y campaña.
- 72 Lo anterior, pues de conformidad con los artículos 41, párrafo 2, fracción V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el marco constitucional y legal en materia electoral, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos en las precampañas y campañas de los candidatos, a través del Consejo General, el que ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización.
- 73 Ahora bien, esa función fiscalizadora se lleva a cabo, de entre otras maneras, mediante la instauración de procedimientos de revisión de los informes de precampaña y campaña que deben presentarse respecto de cada una de las precandidaturas y candidaturas participantes en los procesos electorales, cuya instauración y trámite corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización, quien además

## SUP-RAP-202/2023 Y ACUMULADO

cuenta con la facultad para requerir información complementaria vinculada con las operaciones reportadas en cada informe<sup>6</sup>.

74 Asimismo, en el desarrollo de dichos procedimientos de auditoría, la autoridad administrativa electoral cuenta con facultades de investigación con la finalidad de comprobar la veracidad de lo reportado en los informes de precampaña y campaña en comento.<sup>7</sup>

75 En ese sentido, en el artículo 203, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización<sup>8</sup>, se establece que dentro de las actividades de investigación que se pueden realizar en los procedimientos de auditoría de referencia, la Unidad Técnica de Fiscalización puede recabar *pruebas selectivas*, a partir de la identificación de **información proveniente de internet o redes sociales**.

76 Esto es, en el ejercicio de la facultad establecida en el mencionado precepto reglamentario, la autoridad administrativa fiscalizadora puede obtener información difundida en internet, redes sociales o medios electrónicos, para identificar gastos de precampaña y campaña.

77 Una vez reconocido que un gasto identificado en publicaciones en redes sociales no está reportado, la Unidad Técnica de Fiscalización

---

<sup>6</sup> De conformidad con los artículos 190, párrafo 1, 192, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 72, párrafo 1, 73, 74, 75 y 77, párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>7</sup> En términos de los artículos 199, párrafo 1, inciso e), y 200, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### <sup>8</sup> Artículo 203

#### **De los gastos identificados a través de Internet**

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

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

3. Independientemente de lo anterior, la Unidad Técnica deberá solicitar a los proveedores y prestadores de servicios en páginas de internet y redes sociales o cualquier otro medio electrónico información respecto de contratación de publicidad o cualquier otro servicio en beneficio de los sujetos obligados.

4. La comprobación de los gastos realizados en internet atenderá las reglas establecidas en el artículo 46 bis del presente Reglamento.



deberá informarlo a los sujetos obligados en presentar informes— *mediante la emisión de oficios de errores y omisiones*— para que presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes y, en su caso, los resultados que deriven de estos actos serán incluidos en el dictamen.<sup>9</sup>

78 De las premisas expuestas, este órgano jurisdiccional advierte que durante el procedimiento de revisión de informes de precampaña y campaña se lleva a cabo un monitoreo para identificar gastos en publicaciones redes sociales para su posterior cotejo con lo reportado y, en caso de advertirse la inexistencia del reporte atinente, se hará del conocimiento a los sujetos fiscalizados para su posterior reflejo en el dictamen correspondiente.

79 En ese orden de ideas, para esta Sala Superior, si el monitoreo realizado en redes sociales tiene como finalidad detectar gastos para su posterior cotejo con lo reportado en los informes, resulta evidente que la fracción IX impugnada solamente debía referirse a que serán desechadas únicamente aquellas quejas en las que denuncien la omisión de reportar gastos identificados en las mismas plataformas electrónicas y sean presentadas antes de la emisión del oficio de errores y omisiones.

80 En otras palabras, si la litis o materia de una queja solo se circunscribe a la supuesta omisión de reportar gastos de precampaña y campaña identificados en redes sociales, es evidente que serán atendidos y analizados los aludidos gastos atribuidos como no reportados durante el procedimiento de revisión de informes de precampaña o campaña, y al momento de emitir el dictamen y resolución correspondientes, por lo cual, resulta razonable exigir que la porción normativa impugnada

---

<sup>9</sup> En términos de los artículos 77, párrafo 2, 80, párrafo 1, incisos c) y d), 80, párrafo 1, incisos c), fracción II, d), fracción III, y 81, párrafo 1, incisos a), b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos; 291, 334 y 335 del Reglamento de Fiscalización.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

exclusivamente refiriera que solo en esos casos deberán desecharse las quejas.

81 Es decir, si la intención de la responsable en la fracción IX del artículo 30, primer párrafo, era evitar una duplicidad de investigación respecto de la misma conducta, pues sería ocioso analizar (vía procedimiento sancionador en materia de fiscalización) la omisión de reportar gastos, derivado de lo detectado en plataformas electrónicas, cuando dicho ejercicio ya se realiza a través del monitoreo que al efecto lleva a cabo la Unidad Técnica de Fiscalización, resulta razonable que la norma materia de controversia solo circunscriba a los casos en que las quejas que se sustentan en presuntas erogaciones no reportadas.

82 De ahí que resulte **fundado** el argumento del partido recurrente, cuando sostiene que la fracción IX cuestionada no contempla una causal que implicará desechar cualquier queja que solo esté sustentada con publicaciones en redes sociales.

83 En consecuencia, con la finalidad de aprovechar los monitoreos en publicaciones redes sociales efectuados durante los procedimientos de revisión de informes de precampaña y campaña, esta Sala Superior considera que la porción reglamentaria en comento deberá modificarse en el sentido de señalar expresamente que la causal de improcedencia solo procederá cuando se promuevan quejas con la sola intención de atribuir erogaciones no reportadas que sean detectadas por los denunciante en redes sociales ya monitoreadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.

84 Esto es, si como se ha explicado, la redacción de la norma impugnada permite una lectura que resulta contraria a los principios de certeza y seguridad jurídica, por su generalidad y ambigüedad, se estima que lo procedente conforme a Derecho es ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que la modifique para que se entienda que



solo serán consideradas como improcedentes aquellas quejas de fiscalización **cuyo objeto sea denunciar presuntas erogaciones no reportadas**, cuyo sustento sean publicaciones alojadas en redes sociales ya monitoreadas.

#### B.4. Artículo 31

- 85 MORENA reclama que en el artículo 31, numerales 1 y 2, del Reglamento impugnado, de forma indebida se establece la posibilidad de que la Comisión de Fiscalización apruebe desechamientos de quejas con base en un informe que será propuesto por la Unidad Técnica de Fiscalización, sin establecer de manera fundada y motivada las razones de esas determinaciones.
- 86 Agrega que los numerales en comento pretenden que la Comisión de Fiscalización apruebe un informe *—que no es ni acuerdo ni resolución—* con elementos mínimos de identificación de las quejas *—denunciante, hechos, número de expediente y fundamento que motive el desechamiento—* sin existir una valoración adecuada de los hechos y circunstancias específicas que justifiquen el desechamiento, quedando al libre albedrío de la Unidad Técnica de Fiscalización las particularidades que presentará en el informe en comento.
- 87 Por otra parte, el partido apelante alega que la Comisión de Fiscalización no es la autoridad competente para aprobar la resolución de desechamiento de las quejas, al tratarse de una atribución exclusiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues afirma que la instauración, investigación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización forman parte del andamiaje del sistema de fiscalización electoral que solo corresponde ejercer dicho Consejo General.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

88 De forma previa al estudio de los motivos de inconformidad, debe precisarse que el contenido del artículo 31, párrafos 1 y 2, del Reglamento impugnado es del contenido siguiente:

**Artículo 31.**

**Desechamiento**

*1. La COF aprobará los escritos de queja susceptibles de desecharse, mediante el informe que para tal efecto presente la UTF, en el cual se deberá detallar: el denunciante, denunciados, hechos denunciados, número de expediente y fundamento que motive el desechamiento, en los casos siguientes:*

*I. Se desechará de plano el escrito de queja, sin que anteceda prevención a la parte denunciante, cuando se actualice alguno de los supuestos señalados en las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII y IX del numeral 1 del artículo 30 del Reglamento.*

*II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento, sin que se desahogue la prevención en el plazo establecido o, habiéndolo hecho, ésta no resulte eficaz en términos del presente reglamento.*

*2. Previa autorización de la COF, la persona titular de la UTF elaborará y firmará el acuerdo mediante el cual funde y motive el desechamiento del escrito de queja en materia de fiscalización, el cual deberá ser notificado a la persona denunciante.*

89 Este órgano jurisdiccional estudiará los planteamientos relacionados con la supuesta falta de competencia de la Comisión de Fiscalización para aprobar los desechamientos de las quejas, dado que la competencia es un presupuesto indispensable para la existencia de cualquier acto jurídico, por lo que su estudio es una cuestión de orden público y preferente.<sup>10</sup>

90 Los agravios son **fundados**, debido a que las porciones impugnadas establecen un procedimiento para desechar quejas en materia de fiscalización que no es congruente con el modelo desarrollado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vulnerando

---

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia 1/2013, emitida por esta Sala Superior, de rubro: “**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**”.





los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

91 En los párrafos 1 y 2 cuestionados, se establece que el desechamiento de quejas en materia de fiscalización será de la forma siguiente:

- La Comisión de Fiscalización aprobará las quejas susceptibles de desecharse con base en el informe que rinda la Unidad Técnica de Fiscalización en el que será pormenorizado lo siguiente: el denunciante, denunciados, hechos denunciados, número de expediente y fundamento que motive el desechamiento, de conformidad con las causales contenidas en el artículo 30 del mismo ordenamiento reglamentario.
- Previa autorización de la Comisión de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización elaborará el acuerdo en el que funde y motive el desechamiento de la queja, para su posterior notificación a la parte denunciante.

92 En ese sentido, se advierte que en las referidas porciones reglamentarias se otorga la atribución a la Comisión de Fiscalización de aprobar aquellas quejas que deberán desecharse con sustento en un informe rendido por la Unidad Técnica de Fiscalización, quien posteriormente elaborará el acuerdo respectivo en el que expondrá la fundamentación y motivación de dicha determinación y notificará a los promoventes de las quejas.

93 Como se anunció, para esa Sala Superior, le asiste la razón al partido apelante cuando señala que la Comisión de Fiscalización no es la autoridad competente para aprobar la resolución de desechamiento de las quejas de conformidad con el modelo implementado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

- 94 A efecto de justificar lo anterior, resulta pertinente señalar las disposiciones legales en las que se confieren las atribuciones para el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos de quejas en materia de fiscalización.
- 95 Como ha quedado expuesto en apartados anteriores, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup> se establece que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las candidaturas en los procesos electorales federales y locales, conforme a los procedimientos establecidos en la ley.
- 96 Bajo ese entendido, en los artículos 191, párrafo 1, incisos a), c) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir los lineamientos en materia de fiscalización que deberán acatar los partidos políticos y sus candidaturas, así como a resolver sobre los informes de ingresos y gastos.
- 97 En esa misma ley electoral, en el artículo 192, párrafo 1, inciso b),<sup>12</sup> se dispone que corresponde a la Comisión de Fiscalización revisar y someter a la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización.
- 98 Igualmente, en el artículo 199, párrafo 1, inciso k), del mismo cuerpo legal,<sup>13</sup> se establece que la Unidad Técnica de Fiscalización es el

---

<sup>11</sup> Artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6.

<sup>12</sup> **Artículo 192.**

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

...

b) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General;

<sup>13</sup> **Artículo 199.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:



órgano encargado de recibir y revisar, entre otros, los informes de precampaña y campaña de las precandidaturas y candidaturas postuladas en procesos electorales, así como presentar los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización.

- 99 Por su parte, en los artículos 5, párrafos 1 y 2; y 25, del Reglamento que ahora es impugnado<sup>14</sup>, se dispone que Comisión es el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos y revisar los proyectos de resolución que le presente la Unidad Técnica.
- 100 Asimismo, se determina que la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano responsable en tramitar y sustanciar los procedimientos, así como elaborar los proyectos de resolución, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.
- 101 Bajo las premisas legales y reglamentarias expuestas, este órgano jurisdiccional advierte que, en el modelo implementado por el legislador ordinario, se establece que la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización solo cuentan con las atribuciones de elaborar y revisar los proyectos de resolución que ponen fin a las quejas de fiscalización, y que cuentan con el deber de

---

[...]

k) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;

<sup>14</sup> **Artículo 5.**

**Competencia**

1. La Comisión es el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y revisar los Proyectos de Resolución que le presente la Unidad Técnica.

2. La Unidad Técnica es el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en materia de fiscalización para formular los Proyectos de Resolución que presente a la Comisión y, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.

**Artículo 25.**

**Inicio y sustanciación**

1. Es facultad de la Unidad Técnica sustanciar y tramitar los procedimientos y, en su caso, formular y proponer a la Comisión los proyectos de Resolución que pongan fin a los mismos.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

someter dichos proyectos a la consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

102 Esto es, la Comisión de Fiscalización solo cuenta con facultades instrumentales de revisión en la sustanciación de las quejas de fiscalización, mientras que las facultades decisorias están concedidas al Consejo General, ya sea para dar por concluidos los procedimientos de manera anticipada *–tener por no interpuesta la queja; desechamiento; o, sobreseimiento–* o bien, resolver el fondo de la denuncia para determinar la existencia o no de infracciones en materia de fiscalización.

103 Por ende, se considera que la autoridad responsable en el ejercicio de su atribución reglamentaria al reformar el artículo 31 actuó más allá de los límites impuestos por el legislador ordinario para la resolución de los procedimientos y quejas de fiscalización.

104 En efecto, el ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso principio de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrolla.

105 El primero de esos principios implica que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. Por tanto, el legislador ordinario ha de establecer la regulación de esa materia, sin que se pueda llevar a cabo en alguna otra norma secundaria, entre ellas, el reglamento.

106 El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que



reglamentan; por ende, los reglamentos solo pueden detallar y/o desarrollar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

- 107 De este modo, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.
- 108 En tal virtud, si el reglamento solo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.
- 109 Sirve como criterio orientador, la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, intitulada: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento solo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino

**SUP-RAP-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

- 110 En el caso, como quedó expuesto, los párrafos 1 y 2 del artículo 31 del Reglamento, implicaron, por un lado, el señalamiento de que la Comisión de Fiscalización aprobará aquellas quejas que deberán desecharse con sustento en un informe rendido por la Unidad Técnica de Fiscalización y, por otro, que dicha Unidad Técnica elaborará el acuerdo respectivo en el que expondrá la fundamentación y motivación de dicha determinación.
- 111 Si bien la cuestión relativa a la presentación del informe por parte de la Unidad Técnica a la Comisión de Fiscalización pudiera sustentarse en la operatividad de las facultades y actividades de cada uno de dichos órganos, lo cierto es que, lo relativo a que la Comisión aprobará las quejas que deben desecharse, y que la Unidad Técnica elaborará el acuerdo respectivo, invade la esfera de competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues como se vio, es a ese órgano máximo de dirección a quien la normativa legal le reconoce la atribución de emitir las resoluciones en materia de fiscalización.
- 112 Es decir, si normativamente la Unidad Técnica únicamente está facultada para instruir los procedimientos y elaborar los proyectos de resolución, y la Comisión de Fiscalización solo puede revisar y someter a la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral los referidos proyectos, es indiscutible que tales órganos no cuentan con atribuciones para resolver en definitiva esos procedimientos sancionadores, por lo que no son la autoridad competente para aprobar las determinaciones en las que sea considerado el desechamiento de las denuncias presentadas respecto al origen, monto y destino de los recursos de los sujetos obligados en rendir cuentas en materia electoral.

---

que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.



- 113 Así, en concepto de esta Sala Superior, el procedimiento determinado en las porciones reglamentarias impugnadas exceden los límites de las atribuciones con las que cuentan la Unidad Técnica y la Comisión de Fiscalización, toda vez que no se limitan a establecer actos secundarios para asegurar que el Consejo General apruebe los desechamientos como una forma de concluir las quejas de fiscalización, sino que se les otorga la facultad de aprobarlos y materializarlos, cuando como se ha visto, es solo el órgano máximo de dirección del instituto quien cuenta con atribuciones para ello, de conformidad con el modelo de referencia.
- 114 En ese sentido, las normas referidas, lejos de establecer aspectos de organización o instrumentación de funciones implican una modificación del procedimiento para desechar quejas de fiscalización desarrollado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, vulnerando los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica en el ejercicio de la facultad reglamentaria, al trasladar o delegar facultades a la Unidad Técnica y la Comisión de Fiscalización que están encomendadas en la ley electoral al máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral.
- 115 Por ende, los agravios dirigidos a revocar los preceptos reglamentarios que se analizan resultan fundados.

#### **QUINTO. Efectos de la sentencia**

- 116 Como consecuencia de lo analizado en el considerando que antecede, lo procedente conforme a Derecho es **modificar** el acuerdo INE/CG523/2023, así como el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, para los efectos siguientes:
- **Ajustar** la fracción IX, del numeral 1, correspondiente al artículo 30, conforme con el estudio realizado en el apartado respectivo.

**SUP-RAP-202/2023  
Y ACUMULADO**

- **Dejar insubsistente** la reforma realizada a los párrafos 1 y 2 del artículo 31 de dicho ordenamiento jurídico, para lo cual, se deberá ajustar dicho precepto a lo dispuesto en los artículos 191, párrafo 1, incisos a), c) y g); 192, párrafo 1, inciso b) y, 199, párrafo 1, inciso k), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

117 En consecuencia, **se ordena** al Consejo General que, en el plazo de **siete días hábiles** contados a partir de la notificación del presente fallo, **realice los ajustes pertinentes** al Reglamento, con el objeto de cumplir con esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los recursos señalados en la ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se **modifica** el acuerdo y el Reglamento impugnados, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívense los presentes asuntos como definitivamente concluidos.

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, con la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.