

Síntesis del SUP-RAP-203/2023 y acumulados

PROBLEMA JURÍDICO:

Determinar si las modificaciones realizadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al Reglamento de Fiscalización fueron conforme a Derecho.

HECHOS

El veinticinco de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG522/2023, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Reglamento de Fiscalización.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Morena impugnaron el referido acuerdo por diversas razones, así como diversas disposiciones que, a su juicio, les causan perjuicio.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE:

1. Violación al principio de reserva de ley.
2. Falta de idoneidad y proporcionalidad de las nuevas obligaciones.
3. Indevida identificación del beneficio y distribución de los gastos por el pago a las personas representantes generales y de casilla.
4. Petición de trato igual en el prorrateo de gastos genéricos entre candidaturas similares a las "del cuarto orden de gobierno".
5. Violación a la representación de los partidos políticos para la rendición de cuentas.
6. Límite de las aportaciones de las personas físicas con actividad empresarial.
7. Pago en efectivo a los representantes de los partidos políticos en las casillas rurales.
8. Registros en tiempo real para periodos ordinarios;
9. Presentación de informes de precampaña y registro de precandidaturas, y
10. Ambigüedad en la frase "y con datos reales".

RESUELVE

RAZONAMIENTOS

En lo general, son válidas las reformas y adiciones al Reglamento de Fiscalización, ya que los cambios implementados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tienen por objeto adecuar algunas reglas para la rendición de cuentas, así como la forma en que la autoridad realizará la fiscalización de los ingresos y gastos de los sujetos obligados, lo cual es acorde con sus facultades. En lo particular, se desestiman los argumentos por los que la parte recurrente considera que los artículos impugnados, le causan afectación, debido a que estas disposiciones son armónicas con el sistema de fiscalización y no se logró evidenciar, en abstracto, su ilegalidad.

Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo impugnado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-203/2023 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: CLAUDIA
ELIZABETH HERNÁNDEZ ZAPATA Y
JOSÉ ALBERTO MONTES DE OCA
SÁNCHEZ

COLABORARON: ELIZABETH
VÁZQUEZ LEYVA, GERMÁN PAVÓN
SÁNCHEZ Y JUAN JESÚS GÓNGORA
MAAS

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

Sentencia definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo INE/CG522/2023 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior, debido a que las modificaciones fueron realizadas, de conformidad con las atribuciones que tiene la autoridad responsable para emitir disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de fiscalización. Además, según se explica, en relación con cada artículo impugnado, son armónicas y necesarias para dar efectividad al proceso de auditar.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	3
2. ANTECEDENTES.....	3
3. COMPETENCIA	3
4. ACUMULACIÓN	4
5. ESTUDIO SOBRE LA PROCEDENCIA	4

SUP-RAP-203/2023 y acumulados

6. ESTUDIO DE FONDO	5
6.1. Acuerdo impugnado	5
6.2. Agravios	7
6.3. Metodología y planteamiento del problema	8
6.4. Análisis de esta Sala Superior	9
Temas 1 y 2. Violación al principio de reserva de ley y falta de idoneidad y proporcionalidad de las nuevas obligaciones [SUP-RAP-203/2023, SUP-RAP-204/2023 y SUP-RAP- 208/2023].	9
Tema 3. Identificación del beneficio y distribución de los gastos relacionados con los representantes generales y de casilla [artículos 32, numeral 2, inciso j), y 216 Bis, numeral 14, del RF] [SUP-RAP-204/2023].....	15
Tema 4. Igualdad entre candidaturas “del cuarto orden de gobierno” (artículo 32, numeral 4, del RF) [SUP-RAP-208/2023].	22
Tema 5. Violación a la representación de los partidos políticos para la rendición de cuentas artículos 3, numeral 1, inciso i) y 223, numerales 1, 3 y 4 del RF [SUP-RAP-208/2023]	29
Tema 6. Limitación a las aportaciones de las personas físicas con actividad empresarial (artículos 223, numerales 10, inciso d), 11, inciso d), 229 bis, numeral 1, inciso b), y 229 ter, numeral 1, inciso b), del RF) [SUP-RAP-208/2023].....	33
Tema 7. Pago en efectivo a los representantes de los partidos políticos en las casillas rurales o no urbanas (artículo 216 bis, numeral 17, del RF) [SUP-RAP-208/2023]....	40
Tema 8. Registros en tiempo real para periodos ordinarios (artículo 38, numeral 1, del RF) [SUP-RAP-208/2023]	45
Tema 9. Presentación de informes de precampaña y registro de precandidaturas (artículo 235 Bis del RF) [SUP-RAP-208/2023]	49
Tema 10. Ambigüedad en la frase “y con datos reales” (artículo 223, numeral 10, inciso c) del RF) [SUP-RAP-208/2023]	60
7. RESOLUTIVOS	63

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CEI:	Comprobantes Electrónicos por Internet
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
MC:	Movimiento Ciudadano
PAN:	Partido Acción Nacional
RF:	Reglamento de Fiscalización



UTF:

Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto
Nacional Electoral

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El Consejo General del INE reformó y adicionó diversas disposiciones al RF. Inconformes, MC, PAN y Morena impugnaron esas modificaciones, por diversas razones.
- (2) Por lo tanto, esta Sala Superior debe determinar si las modificaciones controvertidas se realizaron conforme a Derecho.

2. ANTECEDENTES

- (3) **2.1. Reforma al RF del INE (Acuerdo INE/CG522/2023).** El veinticinco de agosto de dos mil veintitrés¹, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al RF.
- (4) **2.2. Interposición de los recursos y trámite.** En el siguiente cuadro se muestra la fecha de presentación de los medios de impugnación que se presentaron en contra de la determinación anterior, la parte recurrente y el número de expediente que les fue asignado:

Fecha de presentación	Recurrente	Expediente
31 de agosto de 2023	Movimiento Ciudadano	SUP-RAP-203/2023
	Partido Acción Nacional	SUP-RAP-204/2023
	Morena	SUP-RAP-208/2023

- (5) **2.3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su momento, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes, registrarlos y turnarlos a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en la normativa aplicable. En su oportunidad, el magistrado instructor realizó los trámites correspondientes.

3. COMPETENCIA

- (6) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los recursos de apelación, ya que fueron interpuestos por partidos políticos nacionales, a

¹ De este punto en adelante, todas las fechas corresponden al año 2023, salvo mención expresa en contrario.

través de sus representantes con el fin de controvertir un acto emitido por un órgano central de la autoridad administrativa electoral nacional, relacionado con la reforma y adiciones a un reglamento en materia de fiscalización.

- (7) La competencia tiene fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución general; 164; 166, fracción III, inciso c); y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso c); 79, párrafos 1 y 2; 80, párrafos, 1, inciso g), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

4. ACUMULACIÓN

- (8) Esta Sala Superior considera que los recursos de apelación presentados por los partidos recurrentes para controvertir el Acuerdo INE/CG522/2023, por medio de del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones al RF, deben acumularse.
- (9) De esta manera, al tratarse de la misma autoridad responsable y del mismo acuerdo impugnado, por economía procesal, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-RAP-204/2023 y SUP-RAP-208/2023 al SUP-RAP-203/2023, por ser este el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional. Como consecuencia, se ordena agregar una copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados².

5. ESTUDIO SOBRE LA PROCEDENCIA

- (18) Esta Sala Superior considera que en los recursos cumplen con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1, y 13, párrafo 1, inciso a); de la Ley de Medios.
- (19) **5.1. Forma.** Se cumplen los requisitos, porque en los recursos se señala: **i)** el acto impugnado; **ii)** la autoridad responsable; **iii)** los hechos en que se sustenta la impugnación; **iv)** los agravios que en concepto de la parte recurrente le causa la resolución impugnada, y **v)** el nombre y la firma autógrafa de quien presenta cada escrito.

² Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



- (10) **5.2. Oportunidad.** Los recursos de apelación fueron interpuestos dentro del plazo legal de cuatro días, ya que el acuerdo impugnado se aprobó el viernes veinticinco de agosto³ y los recursos fueron interpuestos ante la autoridad responsable el jueves treinta y uno de agosto siguiente.⁴
- (20) **5.3. Legitimación y personería.** Se tienen por acreditados estos requisitos, porque los partidos recurrentes comparecen mediante sus representantes propietarios ante el Consejo General del INE.
- (21) **5.4. Interés jurídico.** Se actualiza este requisito, porque los partidos recurrentes consideran que las normas modificadas afectan su esfera de derechos al dificultar, imposibilitar o afectar los mecanismos para la rendición de cuentas.
- (22) **5.5. Definitividad.** Se satisface este requisito, porque en la normativa aplicable no se contempla ningún otro medio que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Acuerdo impugnado

- (23) El Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG522/2023 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al RF.
- (24) En el referido acuerdo, la autoridad responsable expuso que a fin de ejercer las atribuciones que, constitucional y legalmente, le han sido impuestas en materia de fiscalización, ha emitido normas para asegurar la vigilancia en el origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos y los demás sujetos obligados.
- (25) Asimismo, precisó que el RF es el ordenamiento que establece la reglas relativas al sistema de fiscalización y que, como consecuencia de los avances tecnológicos y metodológicos alcanzados, **era necesario actualizar la norma reguladora.**

³ Opera la notificación automática, en términos del artículo 30, párrafo 1, de la Ley de Medios, con independencia de que la notificación formal del acto se haya realizado en fecha posterior.

⁴ Sin contar sábado veintiséis y domingo veintisiete de agosto, al no ser un acuerdo dictado dentro de algún proceso electoral en curso.

SUP-RAP-203/2023 y acumulados

- (26) En este sentido, consideró que, a partir de la revisión a los informes de los procesos electorales federales y locales concurrentes, así como en el ejercicio ordinario, se generaron experiencias en materia de fiscalización que originaron la necesidad de implementar medidas para cumplir con mayor eficiencia con la reforma constitucional y legal de dos mil catorce. Por tanto, se consideró imperativo hacer adecuaciones al RF, con el afán de incrementar la certeza de los procedimientos de fiscalización.
- (27) Debido a lo anterior, se propusieron una serie de modificaciones y adiciones al RF que consisten en lo siguiente:
- I. Nuevas personas obligadas en atención al Acuerdo INE/CG1431/2021;
 - II. Integración de conceptos en materia de fiscalización;
 - III. Actualización del RF derivado de las modificaciones al Reglamento de Elecciones, con relación al Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos;
 - IV. Notificaciones electrónicas para los sujetos obligados; así como para las personas registradas en el Registro Nacional de Proveedores;
 - V. Regular la expedición de los Comprobantes Electrónicos por Internet (CEI);
 - VI. Incluir que las aportaciones en especie de personas militantes y simpatizantes presenten los comprobantes de pago de conformidad con el acuerdo CF/013/2018;
 - VII. Operaciones con proveedores que se encuentren en los listados definitivos emitidos por el SAT del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación;
 - VIII. Incorporación de criterios de prorrateo adicionales en las campañas beneficiadas entre coaliciones y partidos (Acuerdo CF/010/2021);
 - IX. Incorporar disposiciones para el tratamiento a seguir ante la omisión de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña y apoyo de la ciudadanía;
 - X. Inclusión de las muestras de propaganda impresa;
 - XI. Modificación a los plazos de respuesta para atención de consultas;
 - XII. Actualizar los supuestos de inscripción en el Registro Nacional de Proveedores; así como para la presentación de avisos de contratación, para que se consideren todas las operaciones mayores a 1,500 UMA;
 - XIII. Establecer que todos los contratos deben contener el detalle de las operaciones que se realizan;
 - XIV. Reforzar que se tienen que traspasar la totalidad de saldos contables de precampaña y campaña al ejercicio ordinario;
 - XV. Establecer reglas aplicables para las personas que son postuladas de manera simultánea en candidaturas de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional;
 - XVI. Eliminar el periodo de conciliaciones de hallazgos de monitoreo, pasando de semanales o mensuales al periodo en el que se notifiquen los oficios de errores y omisiones; asimismo, incorporar los monitoreos y visitas de verificación en el periodo ordinario;



XVII. Eliminación de informes respecto a confirmaciones realizadas;

XVIII. Actualización de la Normas de Información Financiera por la integración del Marco Conceptual;

XIX. Modificación a los controles de activo fijo;

XX. Incorporación de los criterios para la comprobación de los gastos en la Jornada Electoral y

XXI. Uso del lenguaje incluyente en los artículos que se modifican.

6.2. Agravios

(28) Los agravios que hacen valer partidos recurrentes se agrupan en las siguientes temáticas:

Tema 1. Violación al principio de reserva de ley. Es un agravio general sobre la totalidad de las modificaciones al RF. [SUP-RAP-203/2023, SUP-RAP-204/2023 y SUP-RAP- 208/2023]

Tema 2. Falta de idoneidad y proporcionalidad de las nuevas obligaciones. Es un agravio general sobre la totalidad de las modificaciones al RF. [SUP-RAP-203/2023 y SUP-RAP-204/2023]

Tema 3. Identificación del beneficio y distribución de los gastos relacionados con el pago a los representantes generales y de casilla. [artículos 32, numeral 2, inciso j), y 216 Bis, numeral 14, del RF] [SUP-RAP-204/2023]

Tema 4. Petición de trato igual en el prorrateo de gastos genéricos entre candidaturas similares a las “del cuarto orden de gobierno”. [artículo 32, numeral 4, del RF] [SUP-RAP-208/2023]

Tema 5. Violación a la representación de los partidos políticos para la rendición de cuentas. [artículos 3, numeral 1, inciso l); y 223, numerales 1, 3 y 4 del RF] [SUP-RAP-208/2023]

Tema 6. Limitación a las aportaciones de las personas físicas con actividad empresarial. [artículos 223, numerales 10, inciso d), 11, inciso d), 229 bis, numeral 1, inciso b), y 229 ter, numeral 1, inciso b), del RF] [SUP-RAP-208/2023]

Tema 7. Pago en efectivo a los representantes de los partidos políticos en las casillas rurales. [artículo 216 bis, numeral 17, del RF] [SUP-RAP-208/2023]

Tema 8. Registros en tiempo real para periodos ordinarios [artículo 38, numeral 1, del RF] [SUP-RAP-208/2023]

Tema 9. Presentación de informes de precampaña y registro de precandidaturas [artículo 235 Bis del RF] [SUP-RAP-208/2023]

Tema 10. Ambigüedad en la frase “y con datos reales”. (artículo 223, numeral 10, del RF) [SUP-RAP-208/2023]

- (29) Adicionalmente, Movimiento Ciudadano solicita que esta Sala Superior aplique los principios de *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus*, para que considere como agravios no solamente los que se expresen en la demanda, sino las que se desprendan de la totalidad de las modificaciones del RF.
- (30) Si bien los referidos principios se encuentran contemplados en los artículos 2 °, párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley de Medios y son de observación obligatoria para, esta Sala Superior, no son aplicables al caso para alcanzar su pretensión con esta petición, ya que la sola referencia a las disposiciones que fueron modificadas sin expresar algún motivo de agravio impide que este órgano jurisdiccional pueda emitir un pronunciamiento al respecto sobre su constitucionalidad y legalidad.
- (31) Lo anterior, no le ocasiona un perjuicio al partido recurrente, pues la parte recurrente tiene la obligación de mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, y los preceptos presuntamente violados, sin que esta autoridad pueda asumir en su totalidad dicha actuación.⁵

6.3. Metodología y planteamiento del problema

- (32) Por una cuestión de método y no reiteración, esta Sala Superior estudiará los agravios en el orden de las diez temáticas que han sido precisadas en el apartado 6.2., con excepción de los temas identificados con los numerales 1 y 2 que serán estudiados de manera conjunta dada su estrecha relación, sin

⁵ Artículo 9, numeral 1, inciso e), de la Ley de Medios.



que lo anterior se traduzca en algún perjuicio para los partidos recurrentes, ya que lo relevante para la decisión judicial que se adopte, es que se aborden todos sus planteamientos, sin importar el orden en que se realice su análisis.⁶

- (33) Así, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si las modificaciones al RF fueron conforme a Derecho.

6.4. Análisis de esta Sala Superior

Temas 1 y 2. Violación al principio de reserva de ley y falta de idoneidad y proporcionalidad de las nuevas obligaciones [SUP-RAP-203/2023, SUP-RAP-204/2023 y SUP-RAP- 208/2023].

Desarrollo del agravio

- (34) Los partidos recurrentes consideran que los cambios al RF amplían o modifican el sistema de fiscalización electoral, ya que a través de su facultad reglamentaria, la responsable pretende otorgarse más atribuciones e incluso ampliar sus límites fiscalizadores incluyendo sujetos obligados que hasta este momento no habían sido contemplados como responsables y estableciendo reglas que superan lo previsto en el marco legal de donde derivan.
- (35) En específico, Morena señala que el artículo 46 ter, numeral 1, del RF es violatorio del artículo 105 constitucional, ya que se crea un módulo para la emisión de Comprobantes Electrónicos por Internet (CEI) en el Sistema Integral de Fiscalización ya que se generaría una falta de certeza y seguridad jurídica previo al inicio del proceso electoral 2024.⁷

Consideraciones de esta Sala Superior

Marco normativo

⁶ Jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

⁷ Artículo 46 Ter. Expedición de comprobantes electrónicos por internet [...] 1. Los partidos políticos, coaliciones, aspirantes y candidaturas independientes, deberán expedir los CEI que correspondan con motivo de sus ingresos, a través del módulo que para tal efecto ponga a su disposición el Instituto.

- (36) El artículo 105, fracción II, de la Constitución general establece, de entre otras cuestiones, que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en que habrán de aplicarse y que, durante su desarrollo, no puede haber modificaciones legales fundamentales.
- (37) Este principio busca garantizar que los sujetos que participan en los procesos electorales estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con certeza y seguridad jurídica, las reglas a las que deberán sujetarse.
- (38) Al respecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las modificaciones fundamentales son aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral.⁸
- (39) Así, una modificación será de carácter fundamental cuando tenga 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.
- (40) Por el contrario, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, no será fundamental, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, **si el acto legislativo no afecta las reglas a seguir durante el proceso electoral**.
- (41) 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.
- (42) De manera similar, conforme a la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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**⁹, las modificaciones

⁸ Véase jurisprudencia 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.

⁹ P./J. 98/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.



legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral **si su carácter es accesorio o de aplicación contingente.**

- (43) De tal forma que la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación –sin mediar el plazo de noventa días al que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución general– no producirá su invalidez.
- (44) Por otro lado, la reserva de ley impide que la facultad reglamentaria aborde materias exclusivas de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En cambio, la subordinación jerárquica constriñe a la norma secundaria **para que solamente desarrolle y complemente lo que dispone la ley, sin ir más allá de ella.**
- (45) No obstante, esta Sala Superior ha determinado que, en relación con los órganos constitucionales autónomos, como es el caso del INE, la facultad reglamentaria adquiere un significado y trascendencia particular, ya que el parámetro de control constitucional de su actuación tiene como fundamento una base constitucional propia, y no específicamente lo dispuesto en el artículo 89 constitucional.
- (46) Esto quiere decir que, en los casos de organismos constitucionales autónomos, la facultad reglamentaria adquiere un significado particular diverso al de la administración pública en general, pues se trata de organismos que tienen funciones constitucionalmente asignadas y que, **en ese sentido, cuentan con una libertad mayor para implementar lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que les han sido asignados.**
- (47) En el caso del INE, precisamente el Poder Revisor de la Constitución decidió otorgarle una facultad regulatoria, en su calidad de órgano constitucional autónomo que cuenta con una misión y atribuciones concretas previstas en la Constitución general y diversas Leyes Generales.
- (48) Por ello, como parte de su autonomía normativa, el Consejo General del INE cuenta con la atribución de emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general.

Caso concreto

- (49) Para esta Sala Superior los agravios planteados por MC, PAN y Morena son **infundados** por las siguientes consideraciones.
- (50) En el caso, MC y el PAN consideran que los cambios: **i)** amplían o modifican el sistema regulador de fiscalización electoral, y **ii)** las autoridades electorales se dotan de más atribuciones e incluso amplían sus límites para con personas físicas.
- (51) Como se adelantó, este órgano jurisdiccional federal considera que no les asiste la razón a los partidos recurrentes, ya que el acuerdo controvertido no modifica la obligación de rendir cuentas de los sujetos obligados y fiscalizar por parte de la autoridad, lo cual es parte del proceso electoral, sino que las modificaciones son de carácter reglamentario y tienen como finalidad otorgar mayor certeza y claridad a las disposiciones, ajustando aspectos técnicos y operativos para dar efectividad al sistema de fiscalización de los recursos.
- (52) En específico, los partidos recurrentes consideran que se transgrede el artículo 105, fracción II, constitucional, por dos cuestiones puntuales: **i)** la ampliación de sujetos obligados en el artículo 3 del RF reformado (agravio expuesto por MC) y **ii)** la creación del módulo del CEI en el Sistema Integral de Fiscalización.
- (53) En cuanto al argumento expuesto por MC, sobre la indebida la ampliación del catálogo de sujetos obligados, no le asiste la razón, ya que, si bien se incorporaron nuevos sujetos obligados en el RF, ello, solo implicó reglamentar lo que se prevé en el artículo 447, numeral 1, inciso a), de la LGIPE¹⁰.
- (54) Por otra parte, resultan **infundados** los agravios de Morena cuando señala que la creación del módulo del CEI en el Sistema Integral de Fiscalización vulnera el artículo 105, fracción II, de la Constitución general, además de que su inclusión se encuentra indebidamente fundamentada y motivada.

¹⁰ **447. 1.** Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto o los Organismos Públicos Locales, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;



- En primer lugar, no se vulnera la disposición constitucional referida, debido a que, la creación del módulo se realizó en cumplimiento a lo previsto en el artículo 47, numeral 1, del RF¹¹, en el que se establece que las aportaciones que reciban los sujetos obligados serán comprobadas con los recibos correspondientes; es decir, no se trata de una modificación fundamental, sino que se inscribe como una herramienta dentro del Sistema de Fiscalización previsto en el artículo 41 de la Constitución general, para facilitar la fiscalización expedita.
- (56) En segundo lugar, no le asiste la razón al partido recurrente cuando señala que no existe un régimen transitorio, ya que en el acuerdo impugnado se contempló “el artículo transitorio segundo del RF”, el cual señala que hasta que se incorporen las nuevas funcionalidades en los sistemas o aplicativos que proporciona el Instituto para el cumplimiento de las obligaciones de fiscalización esclarecidas en el Reglamento, *continuarán aplicándose los procedimientos y mecanismos vigentes a la entrada en vigor de las reformas del Reglamento*¹². Esto asegura que la transición para rendir cuentas a través de este módulo será hasta que existan las adecuaciones técnicas que aseguren su debido funcionamiento.
- (57) Adicionalmente, los sujetos obligados tienen derecho a recibir orientación, asesoría y capacitación necesaria para cumplir con las disposiciones del RF, para lo cual deberá seguir con el procedimiento previsto en el artículo 16 del RF.
- (58) En tercer lugar, a diferencia de lo alegado por Morena, la autoridad responsable sí motivó y justificó la creación del módulo CEI, pues en el acuerdo impugnado¹³ se expuso que:

¹¹Artículo 47. Recibos de aportaciones.

1. Las aportaciones que los sujetos obligados reciban de militantes y simpatizantes, ajustándose a los límites establecidos en los artículos 122 y 123 del Reglamento, se soportarán con los recibos emitidos mediante el Módulo de Generación de Recibos Electrónicos del Sistema de Contabilidad en Línea, que para tal efecto el Instituto ponga a disposición de los sujetos obligados, en los formatos siguientes: [...].

¹² **Segundo.** En tanto se incorporen las nuevas funcionalidades en los sistemas o aplicativos que proporciona el Instituto para el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización establecidas en el presente Reglamento, continuarán aplicándose los procedimientos y mecanismos vigentes a la entrada en vigor de las reformas al presente Reglamento. La Unidad Técnica de Fiscalización, mediante el portal del Instituto Nacional Electoral, dará aviso de las fechas de liberación de dichas funcionalidades o aplicativos, una vez aprobados por la Comisión de Fiscalización.

¹³ Véanse pp. 19 y 20 del Acuerdo impugnado.

“con la implementación del módulo se ofrece a los sujetos obligados una herramienta a través de la cual deberán registrar las aportaciones que reciban como parte de su financiamiento privado, podrían solicitar y obtener la firma de sus aportaciones, y a través de la firma electrónica de la persona responsable de finanzas, generar sus comprobantes electrónicos”.

- (59) Además, la autoridad responsable precisó que *“entre los beneficios más importantes está la optimización de horas de trabajo de los colaboradores, lo cual permite realizar sus labores en menor tiempo y con mayor efectividad, reduce la cantidad de errores del proceso manual, facilita el almacenamiento y el procesamiento de la información y se reduce considerablemente el uso de recursos materiales”* aunado a que *“el aportante contará con su comprobante debidamente validado por el mismo y que en caso de alguna solicitud de información por parte de la autoridad podrá dar contestación”.*
- (60) De esta manera, contrario a lo sostenido por el partido recurrente, la autoridad responsable sí señaló los fundamentos y las razones jurídico-técnicas que justifican la modificación controvertida. Además, se estima que Morena no controvierte frontalmente los razonamientos de la autoridad responsable ni especifica lo incorrecto o contrario a Derecho de lo expuesto por la misma.
- (61) Por lo tanto, dada la naturaleza de este régimen transitorio y de forma en la que operará el módulo, carecen de sustento los argumentos del partido recurrente en relación con que implicaría generar condiciones de falta de certeza y que la falta de desarrollo y prueba les podría generar una lesión puesto que, en su momento, la responsable emitirá las nuevas funcionalidades.
- (62) Finalmente, en relación con el agravio sobre la falta de proporcionalidad e idoneidad de las normas es **ineficaz**, ya que los partidos recurrentes supeditan el análisis de este agravio a la supuesta vulneración del artículo 105 constitucional y a la ampliación de los sujetos obligados en el acuerdo impugnado, cuestión que ha sido desestimada en los párrafos que anteceden.



Tema 3. Identificación del beneficio y distribución de los gastos relacionados con los representantes generales y de casilla [artículos 32, numeral 2, inciso j), y 216 Bis, numeral 14, del RF] [SUP-RAP-204/2023]

Artículos impugnados

Artículo 32.

Criterios para la identificación del beneficio

[...]

2. Para identificar el beneficio de las precandidaturas o candidaturas y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguna o algunas de ellas, se considerarán los criterios siguientes:

[...]

j) En el caso de las campañas, los gastos de la Jornada Electoral vinculadas a personas representantes de casillas se distribuirán entre la totalidad de candidaturas que se eligen en la casilla, en el caso de los gastos relacionados a las personas representantes generales se distribuirán entre la totalidad de candidaturas que se elijan en el distrito electoral federal.

Artículo 216 Bis.

Gastos del día de la Jornada Electoral

[...]

14. El monto pagado a los representantes de casilla registrados por cada sujeto obligado deberá ser prorrateado entre las candidaturas que se eligen en cada casilla y se acumulará al tope de gasto de cada una de éstas. Para el monto pagado a los representantes generales registrados por cada sujeto obligado, será distribuido y acumulado a los topes de gastos de campaña de todas las candidaturas que conformen el distrito electoral federal.

Desarrollo del agravio

- (63) Desde la perspectiva del PAN, estas normas desconocen el criterio de identificación del beneficio y distribución del gasto relacionado con representantes generales, a aquel referido a la totalidad de candidaturas que se eligen en una casilla. En su lugar, de manera incorrecta el INE aprobó un criterio referido a la totalidad de candidaturas que se elijan en un distrito electoral federal.
- (64) Estima que ello resulta incorrecto, porque al referirse a la totalidad de candidaturas que se elijan en un distrito electoral federal implicaría, únicamente, impactar y prorratear por parte de los sujetos obligados los

gastos relacionados con los representantes generales de las candidaturas federales. Esto es, a la correspondiente a la presidencia de la República, las senadurías y las diputaciones federales, toda vez que la referencia a distritos electorales federales se relaciona con candidaturas federales y no con candidaturas locales.

- (65) Es decir, sostienen que de manera injustificada se excluirían candidaturas locales (gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos). Así, la nueva legislación hace una distinción injustificada entre “representantes de casilla” y “representantes generales”, dado que la legislación no circunscribe la labor de los representantes generales de casilla a un distrito electoral federal o, únicamente al beneficio de candidaturas federales, sino que utiliza como criterio de supervisión de mesas directivas de casillas instaladas en un distrito electoral, lo cual incluye tanto distritos electorales federales como locales, se trate o no de un proceso concurrente.
- (66) Además, se desconoce a la casilla única que, de acuerdo con la legislación, es aquella cuya instalación responde indistintamente a recibir la votación de elecciones concurrentes. Estiman que la redacción que debería corresponder debería ser “que se elijan en el distrito electoral federal y local, según sea el caso”.

Consideraciones de esta Sala Superior

Marco normativo

- (67) La Constitución general establece en su artículo 41, Base II, párrafos primero y penúltimo que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con financiamiento para sus actividades y para el periodo de campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
- (68) La LEGIPE, en sus artículos 6, numeral 3, y 191, numeral 1, inciso a), establece que el INE dispondrá lo necesario para el cumplimiento de las leyes generales, con lo cual tiene la facultad de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de partidos políticos. Además, conforme a los artículos 42, numerales 2 y 6, y 192, numeral 1 y 2, se prevé la creación de la Comisión de Fiscalización, la cual ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento



y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios, así como que contará con la UTF para cumplir sus funciones.

- (69) El artículo 242 de la LEGIPE establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto; siendo los actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas, de entre otros. Mientras que la propaganda electoral se compone por el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las candidaturas registradas y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las mismas.
- (70) La LEGIPE, en su artículo 243, establece que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidaturas, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. Los gastos a los que se refiere el ordenamiento se componen en gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Además, dicho artículo establece las reglas para que el Consejo General del INE defina los topes de gastos de campaña de los procesos electorales.¹⁴

¹⁴ 4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial, y

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el valor de la Unidad de Medida y Actualización, y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

SUP-RAP-203/2023 y acumulados

(71) El artículo 83, numeral 1, de la Ley de Partidos, establece que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas conforme a los siguientes criterios:

- a) Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;
- b) Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y
En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.

(72) Además, en su numeral 2, la Ley de Partidos establece la forma en que se distribuirán los gastos de campaña en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular:

INCISO	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	SENADURÍA	DIPUTACIÓN FEDERAL	CANDIDATURA LOCAL
INCISO A)	40%	60%		
INCISO B)	60%		40%	
INCISO C)	20%	50%	30%	
INCISO D)	15%	35%	25%	25%
INCISO E)	40%			60%
INCISO F)	20%	60%		20%
INCISO G)	40%		35%	25%
INCISO H)		70%	30%	
INCISO I)		50%	30%	20%
INCISO J)		75%		25%
INCISO K)			50%	50%

(73) También, el inciso I), del mismo artículo, establece como regla que, en los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidaturas de senaduría o diputaciones que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren según la campaña que corresponda. Este mismo supuesto será aplicable al caso de las campañas locales.

(74) Mientras que el RF, en su artículo 29, señala que los gastos susceptibles de ser prorrateados serán los gastos genéricos de campaña y los gastos en los



que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular. En el artículo 31 se define el prorrateo por ámbito y tipo de campaña, es decir, para las campañas a senadurías, diputaciones federales y locales. Finalmente, el artículo 218, numerales 1 y 2, establece el procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico.

- (75) Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, mediante la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, que los gastos realizados por los sujetos obligados, por concepto de estructuras electorales, deben ser considerados como erogaciones de campaña. Lo anterior, toda vez que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político y/o personas candidatas en el proceso electoral correspondiente.
- (76) En atención a lo señalado en la acción de inconstitucionalidad, así como en lo establecido en el artículo 199, numeral 7, del RF, cuando exista un pago relacionado con la actividad desplegada por las personas representantes generales y de casilla será considerado como un gasto de campaña y será fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.
- (77) Asimismo, la LEGIPE, en el capítulo VI “Del registro de representantes”, establece, en lo que interesa del artículo 259, que **los partidos políticos podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.**
- (78) De manera particular, dicho ordenamiento, en el artículo 260, establece que los representantes generales de los partidos y de las candidaturas independientes se sujetarán, de entre otras cuestiones, a: *i)* ejercer su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados, *ii)* actuar individualmente, y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político, y *iii)* poder actuar en representación del partido político, y de ser el caso de la candidatura independiente que los acreditó, indistintamente para las elecciones que se celebren en la fecha de la jornada electoral.

- (79) En cambio, los representantes de los partidos y de las candidaturas independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán el derecho, de entre otros, a participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura, y tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección. De tal forma que las facultades de las personas representantes generales y de casilla consisten en verificar que los integrantes de la mesa directiva de casilla, ante la cual están acreditados, actúen conforme a derecho, a fin de que la recepción de los sufragios, así como su escrutinio y cómputo, se realice de forma correcta y, en su caso, se sumen esos votos a favor del partido político o candidatura independiente correspondiente.

Caso concreto

- (80) Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, ya que el partido recurrente parte de una premisa errónea al considerar que la norma excluye la distribución de prorrateo entre campañas locales.
- (81) El criterio de identificación del beneficio y distribución del gasto relacionado con el pago a las personas representantes generales es correcto, la precisión del RF sobre candidaturas “en un distrito federal” tiene como finalidad fijar un parámetro cierto y objetivo (y, por tanto, equitativo entre todos los partidos y candidaturas) para distribuir un gasto que beneficia a todos los contendientes.
- (82) Esta modificación al RF es acorde con los artículos 83, numeral 2, de la Ley de Partidos y 260 de la LEGIPE, en relación con el artículo 199, numeral 7, del RF, de los cuales se desprende el ámbito de representación de las personas que actúan como representantes generales, a partir de esto la norma sí considera la distribución del gasto entre todas las candidaturas (federales y locales) que se encuentren dentro de la demarcación territorial que abarca un distrito federal electoral.
- (83) En el caso, el PAN considera que el Consejo General del INE incorrectamente estableció que los gastos relacionados con los representantes generales de casilla, referidos en los artículos 32, numeral 2, inciso j), y 216 Bis, numeral 14, del RF, serán únicamente distribuidos a los topes de gastos de campaña de todas las candidaturas que conformen el



distrito electoral federal. De tal forma que se ocasiona una distinción injustificada entre “representantes de casilla” y “representantes generales”.

- (84) Ahora bien, el artículo 83 de la Ley de Partidos establece los criterios para prorratear los gastos genéricos entre las campañas beneficiadas. En específico, el numeral 2 establece la distribución que existirá en los casos en los que se promoció a dos o más candidaturas a cargos de elección popular. De tal forma que exista claridad entre la distribución del gasto de campaña.
- (85) Mientras que la LEGIPE establece, en su artículo 260, que los representantes generales de los partidos y de las candidaturas independientes ejercen su encargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados. Es decir, cumplen su función de supervisión del sufragio en todas las casillas del distrito electoral, lo cual incluye todos los cargos de elección popular que se vayan a elegir el día de la jornada electoral.
- (86) Dentro de los gastos de campaña, conforme al artículo 199, numeral 7, del RF, se encuentran, de entre otros, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, y a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial.
- (87) De esta forma, la normativa mencionada previamente establece que los gastos de campaña electoral serán prorrateados entre las candidaturas beneficiadas, lo cual, para el caso de los representantes generales se traduce en que serán todos los cargos que se elijan en cada casilla y se acumularán al tope de gastos de cada una de las candidaturas.
- (88) Esta Sala Superior considera que la interpretación gramatical de los artículos 32, numeral 2, inciso j), y 216 Bis, numeral 14, del RF es insuficiente para obtener un razonable significado normativo, porque su texto pugna con la interpretación lógica, sistemática y funcional del propio precepto en relación con el artículo 83, numeral 2, de la Ley de Partidos, en concordancia con el artículo 199, numeral 7, del RF. Ello, porque su interpretación gramatical no es lógica, lo cual ocasionaría disfuncionalidad en la fiscalización de los

gastos para el día de la jornada electoral y, en consecuencia, con la determinación de los gastos de campaña.

- (89) De ahí que los artículos impugnados deban atender a una interpretación funcional y coherente con el sistema de fiscalización, por lo cual lo establecido en dichos artículos debe entenderse como que el monto pagado a los representantes generales registrados por cada sujeto obligado será distribuido y acumulado a los topes de gastos de campaña de todas las candidaturas que se elijan en todas las casillas del distrito electoral en el que se encuentren acreditados.
- (90) Incluso, se estima que seguir la interpretación que señala el partido recurrente ocasionaría que los gastos de los representantes generales únicamente sean contabilizados para los cargos de la presidencia de la República, las senadurías y las diputaciones federales, lo cual anularía la lógica de distribuir y prorratear el gasto a las candidaturas beneficiadas. Además, dicha interpretación sería contraria a lo establecido en la Ley de Partidos, la LEGIPE y el mismo RF. Interpretación que no sería sostenible.
- (91) En consecuencia, esta Sala Superior considera que los artículos 32, numeral 2, inciso j), y 216 Bis, numeral 14, del RF son conforme a Derecho y, bajo una interpretación lógica, sistemática y funcional, los gastos de los representantes generales deben distribuirse entre todas las candidaturas que se elijan en las casillas del distrito electoral en el día de jornada electoral. Por lo que, contrario a lo afirmado al partido recurrente, no se excluirían a las candidaturas locales, es decir, por los cargos para la gubernatura, las diputaciones locales y las presidencias municipales, ni a las casillas únicas, sino que se consideran todas ellas.

Tema 4. Igualdad entre candidaturas “del cuarto orden de gobierno” (artículo 32, numeral 4, del RF) [SUP-RAP-208/2023].

Artículo

Artículo 32.

Criterios para la identificación del beneficio

[...]



4. Con la finalidad de que los gastos genéricos y de la jornada electoral no afecten desproporcionadamente a las candidaturas del cuarto orden de gobierno, debido a que los topes de gasto son los de menor monto, no les será sumado recurso alguno por concepto del prorrateo, respecto a los gastos genéricos y de la jornada electoral realizados por el sujeto obligado. Se entiende como cuarto nivel de gobierno a los cargos de regiduría, sindicatura, presidencia de comunidad o junta municipal en las entidades federativas.

Desarrollo del agravio

- (92) Morena considera que el artículo 32, numeral 4, viola el principio de igualdad jurídica. El partido recurrente señala que el INE agrupó a las candidaturas para ocupar los cargos de regidurías, sindicaturas, presidencia de comunidad o juntas municipales en las entidades federativas como “del cuarto orden de gobierno”, y estableció que sus respectivos topes de gasto de campaña son los de menor monto.
- (93) A partir de ello, Morena considera que se está pretendiendo otorgar beneficios en la contabilización únicamente a las candidaturas mencionadas, con lo cual se aleja de la intención legislativa o de la premisa de dirigirla a aquellas que tuvieran un “menor monto”, las cuales pudieran ser de cualquier orden. De esta manera, su pretensión es que se modifique la redacción con el fin de que se puedan incluir en el grupo de candidaturas del cuarto orden de gobierno todas aquellas candidaturas cuyo tope de gastos de campaña sean de igual o menor monto que alguna de las ya señaladas por la autoridad responsable.

Consideraciones de la Sala Superior

Marco normativo

- (94) En el artículo 41, párrafo segundo, Base II, párrafo primero y penúltimo párrafo, de la Constitución general, la ley garantizará que los partidos políticos 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, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
- (95) Además, la Base V, apartado B, párrafo tercero, del mencionado artículo constitucional, dispone que la fiscalización de las finanzas de los partidos

políticos y de las campañas de las candidaturas estará a cargo del Consejo General del INE y que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

- (96) Por su parte, el artículo 116, Base IV, incisos h) y j), de la Constitución general, dispone que las constituciones locales y leyes de los estados en materia electoral deberán establecer los límites al financiamiento de los partidos políticos en las precampañas y campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como las sanciones para quienes las infrinjan.
- (97) La LEGIPE, en su artículo 243, establece que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidaturas, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. Los gastos a los que se refiere el ordenamiento se componen en gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Además, dicho artículo establece las reglas para que el Consejo General del INE defina los topes de gastos de campaña de los procesos electorales.¹⁵
- (98) El artículo 83, numeral 1, de la Ley de Partidos, establece que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas conforme a los siguientes criterios:

¹⁵ 4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas: a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial, y

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el valor de la Unidad de Medida y Actualización, y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.



- a) Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;
- b) Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y
- c) En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.

(99) Además, en su numeral 2, la Ley de Partidos establece la forma en que se distribuirán los gastos de campaña en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular:

Inciso	Presidencia de la República	Senaduría	Diputación federal	Candidatura local
Inciso a)	40%	60%		
Inciso b)	60%		40%	
Inciso c)	20%	50%	30%	
Inciso d)	15%	35%	25%	25%
Inciso e)	40%			60%
Inciso f)	20%	60%		20%
Inciso g)	40%		35%	25%
Inciso h)		70%	30%	
Inciso i)		50%	30%	20%
Inciso j)		75%		25%
Inciso k)			50%	50%

(100) También, el inciso l), del mismo artículo, establece como regla que, en los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidaturas senadurías o diputaciones que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren según la campaña que corresponda. Este mismo supuesto será aplicable al caso de las campañas locales.

(101) Asimismo, dicho ordenamiento, en su artículo 443, numeral 1, incisos c) y f), señala que constituyen infracciones de los partidos políticos, de entre otras, el incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y

topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la presente ley, y exceder el tope de gastos de campaña. En concordancia, el artículo 445, numeral 1, inciso e), de la LEGIPE, establece que constituyen infracciones de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, de entre otras, exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos.

- (102) Ahora bien, el principio de equidad en la contienda tiene como objeto inmediato la tutela del derecho de los contendientes de **contar con idénticas oportunidades de obtener el voto ciudadano** y su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, de entre otros ejemplos, a través de la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada elección en relación con el resto de las alternativas políticas que contienden en ésta.
- (103) En ese tenor, las autoridades electorales –administrativas y jurisdiccionales– deben asegurar que todos los participantes en un proceso electoral estén situados en una línea de salida equiparable y, desde esa lógica, durante el transcurso de la contienda electoral sean tratados de modo equilibrado. De esa manera, debe procurarse –en la medida de lo posible– evitar que algún precandidatura, candidatura, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales en detrimento del principio de equidad de la elección.
- (104) Así, la necesidad de **propiciar condiciones de equidad** entre los participantes en los procesos electorales tiene como lógica que los recursos económicos no sean el motivo que decida el resultado electoral. Dicho en otras palabras, que las elecciones no se ganen con dinero, sino a partir de una competencia real y democrática en la que cada participante exponga sus propuestas y plataforma política, que coadyuven a garantizar el desarrollo de elecciones auténticas en las que se tutele la libertad del sufragio de los ciudadanos.
- (105) La existencia de topes de gastos de campaña **tiene como finalidad fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que pueda haber en cuanto a los recursos de los que disponen los partidos afecten las posibilidades reales de competencia**, así como evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.



(106) Además, al estar directamente vinculado con la materia de fiscalización, las determinaciones relacionadas con el rebase de tope de gastos de campaña se relacionan directamente con los principios de transparencia y rendición de cuentas, con los que se deben conducir los participantes en el proceso electoral en el manejo de su financiamiento.

(107) En este sentido, el tope de gastos de campaña es un parámetro general establecido por la legislación como medida de control del gasto por parte de los partidos políticos y las candidaturas independientes, con miras a garantizar, por un lado, la fiscalización de los recursos de campaña y, por otro, la equidad en la contienda electoral.

Caso concreto

(108) Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, pues el artículo 32, numeral 4, del RF no viola el principio de igualdad jurídica, con lo cual no procede su pretensión de modificar el mismo.

(109) La decisión se sustenta en que la normativa impugnada no ocasiona una diferenciación legislativa sin justificación, pues lo reglamentado busca garantizar que, dentro del prorrateo de gastos, prevalezca el principio de equidad en la contienda electoral. De tal forma que es conforme a Derecho que la categoría de cuarto orden sean supuestos excepcionales y limitados.

(110) En el caso, Morena considera que el artículo 32, numeral 4, del RF, viola el principio de igualdad jurídica, ya que estima que deberían incluirse en la excepción al prorrateo todas aquellas candidaturas cuyo tope de gastos de campaña sean de igual o menor monto a las del cuarto orden de gobierno. Lo anterior, debido a que existen candidaturas en las que los montos de sus topes de gastos de campaña son igual de bajos.

(111) Esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al partido recurrente, porque el artículo 32, numeral 4, del RF no viola el principio de igualdad jurídica y se estima improcedente ampliar el catálogo de excepción al prorrateo de gastos de campaña, en atención al principio de equidad en la contienda.

(112) La Constitución general establece, como uno de los principios rectores de los procesos electorales, el principio de equidad en la contienda, el cual tiene

como objetivo asegurar que los actores políticos concurren en la contienda electoral bajo las mismas condiciones y sean tratados de la misma forma. Es decir, que los órganos del Estado no se inclinen a favor de un partido político o candidatura en las elecciones ni interfieran en perjuicio de alguno de ellos.

(113) Así, uno de los aspectos principales de la equidad en la contienda, es aquel que se relaciona con el acceso a los recursos económicos de los contendientes. Es decir, el diseño constitucional del sistema electoral mexicano pone un especial énfasis en la equidad de la contienda en relación con el ejercicio de los recursos económicos. Algunas reglas plasmadas en la constitución al respecto son las siguientes¹⁶:

- a) Dependencia del erario de los partidos políticos: los partidos se sostienen con recursos públicos y estos deben prevalecer sobre los recursos privados.
- b) Equidad en la distribución del presupuesto para partidos: la distribución de los recursos económicos debe ser equitativa.
- c) Fiscalización de egresos e ingresos: todo el flujo económico hacia los partidos y fuera de ellos debe ser transparente y estar fiscalizado.
- d) Topes de gastos: ningún contendiente independientemente de su ingreso puede gastar más allá de cierto tope igual para todos.
- e) Sanciones y nulidades: en caso de que se incumplan las normas relacionadas con el flujo de dinero o su gasto, se impondrán sanciones o incluso la nulidad de una elección.

(114) Esas reglas sobre el uso de recursos implican que su fiscalización y la equidad en la contienda son valores fundamentales de las elecciones democráticas mexicanas. Lo cual centra la importancia sobre el deber y la facultad de las autoridades electorales mexicanas para **fiscalizar** absolutamente todo el recurso económico con el que cuenta un partido y que es empleado para actos de naturaleza política y de proselitismo electoral.

(115) Por otra parte, los topes de gastos de campaña son establecidos para los distintos cargos en las leyes correspondientes a los ámbitos federal y local. Así, en lo que interesa, los topes de gastos de campaña para los cargos

¹⁶ Véase el SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados.



establecidos, en la normativa impugnada, como del cuarto nivel de gobierno son definidos por los congresos locales.

- (116) Con todo lo dicho, se determina que el artículo 32, numeral 4, del RF es conforme a Derecho, porque, el INE, en atención a sus facultades, determinó que para dichos cargos no se les será sumado recurso alguno por concepto del prorrateo, respecto a los gastos genéricos y de la jornada electoral realizados por el sujeto obligado, lo cual permite garantizar el principio de equidad en la contienda.
- (117) La solicitud del partido recurrente se estima improcedente, porque, como señaló la autoridad responsable, se tratan de candidaturas en las cuales sus topes de gastos son los de menor monto y se encuentran regulados por los congresos locales.¹⁷ Entonces, con el fin de garantizar el principio de certeza y maximizar al principio de equidad en la contienda, es necesario que dicha excepción al prorrateo sea limitada a ciertos cargos que cumplan los criterios mencionados.
- (118) Lo anterior, permite garantizar que existan idénticas oportunidades para las candidaturas de los distintos niveles de gobierno sin que exista un uso desigual de los recursos que podría afectar el resultado electoral o, incluso, poner en una situación de un rebase de tope de gastos de campaña. Ello, también tendrá como efecto que los actores políticos desarrollen estrategias y realicen un uso más estratégico de los gastos genéricos y de la jornada electoral.
- (119) En consecuencia, se concluye que la norma impugnada del RF no ocasiona diferenciaciones legislativas, pues el razonamiento detrás de esta se fundamenta en maximizar el principio de equidad en la contienda, para el cual existe un deber reforzado de dar cumplimiento en los distintos procesos electorales; con lo cual, tampoco procede incluir las modificaciones señaladas por el partido recurrente.

¹⁷ Por ejemplo, Chihuahua que eligen sindicaturas como un cargo en lo individual y Tlaxcala quienes eligen concejales y presidencias de comunidad y dichos cargos han sido fiscalizados.

Tema 5. Violación a la representación de los partidos políticos para la rendición de cuentas artículos 3, numeral 1, inciso i) y 223, numerales 1, 3 y 4 del RF [SUP-RAP-208/2023]

Artículos

Artículo 3. Sujetos obligados

1. Los sujetos obligados del presente Reglamento son:

[...]

i) Personas físicas y morales a las que se les haya requerido información respecto de las operaciones relacionadas con los sujetos obligados

Artículo 223. Responsables de la rendición de cuentas

1. La persona responsable de finanzas del sujeto obligado, será la responsable de la autorización en el Sistema de Contabilidad en Línea o en su caso, de la presentación de los informes, su contenido y su documentación comprobatoria.

[...]

3. La persona responsable de finanzas tiene las siguientes obligaciones:

- a) Capacitar a quienes designen en los CDE's o CDD's como responsables de los órganos de administración y finanzas locales o equivalentes y contar con constancia escrita de ello.*
- b) Capacitar a las precandidaturas y candidaturas en la aplicación del Reglamento y contar con constancia escrita de ello.*
- c) Establecer las medidas de control interno necesarias para garantizar la aplicación estricta del Reglamento.*
- d) Elaborar e implementar los manuales para el registro contable de las operaciones, de conformidad con el Reglamento y la Ley de Partidos.*
- e) Elaborar el PAT en términos de lo dispuesto por el Reglamento y la Ley de Partidos.*
- f) Vigilar el cumplimiento de los objetivos, las metas y los indicadores integrados al PAT.*
- g) Documentar el aprovechamiento de la capacitación impartida.*
- h) Realizar los registros de ingresos y egresos, en tiempo real, en la contabilidad de los CDE's, CDD's, así como de precandidaturas y candidaturas; para el efecto se utilizarán equipos informáticos conectados en línea con los del responsable de finanzas.*
- i) Entregar la totalidad de la información y documentación requerida por la Unidad Técnica.*
- j) Vigilar el adecuado manejo y comprobación de los recursos a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Además, deberá atenderse lo dispuesto en el artículo 40, numeral 1 del presente Reglamento.*

4. Es responsabilidad de los titulares de los órganos de administración y finanzas en los CDE's o CDD's, lo siguiente:

- a) Acreditar la capacitación impartida por el CEN o CEE's.*
- b) Vigilar el estricto cumplimiento del Reglamento.*
- c) Entregar la totalidad de la información y documentación requerida por la Unidad Técnica dentro del periodo establecido*
- d) En su caso, vigilar el adecuado manejo y comprobación de los recursos.*
- e) Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en el presente Reglamento y los demás ordenamientos.*

Desarrollo del agravio



- (120) Morena considera que el RF se aleja del modelo de representación partidista, ya que la responsable pretende imponer obligaciones y repercusiones directas y personales a los encargados de las áreas de finanzas de los partidos políticos, cuando los partidos políticos son los sujetos responsables en materia de fiscalización.
- (121) En este sentido, la persona titular de la secretaría de finanzas de Morena, al suscribir contratos para la adquisición de bienes y servicios, no actúa a nombre propio, sino que lo hace en representación de la personal moral.

Consideraciones de esta Sala Superior

- (122) El agravio expuesto por Morena es **inoperante**. En el caso, la modificación al RF no consideró como sujetos obligados, dentro del artículo 3, a las personas responsables de los órganos de finanzas de los sujetos obligados y, en ese sentido, la previsión de que dichas personas tengan responsabilidades directas en relación con la rendición de cuentas, establecidas en el artículo 223, numerales 1, 3 y 4 no forman parte de la reforma al instrumento reglamentario que se revisa para concreto.
- (123) En primer lugar, es **inoperante**, en relación con lo dispuesto en el artículo 3, numeral 1, inciso i), del RF, toda vez que, si bien la Comisión de Fiscalización propuso en un primer momento una determinada redacción para la porción normativa impugnada, finalmente, el inciso "i)" se reformó para quedar de la siguiente manera "*i) Personas físicas y morales a las que haya requerido información respecto de las operaciones relacionadas con los sujetos obligados*"¹⁸. De ahí que lo argumentado por el partido al no coincidir con la norma, imposibilita su estudio.
- (124) Dicho de otra manera, la inoperancia radica en que Morena controvierte una supuesta modificación que finalmente no fue aprobada. Por ello, esta Sala Superior considera que, al no controvertir frontal y adecuadamente las modificaciones al RF, no es posible realizar un estudio de dicha norma.
- (125) Por otra parte, en relación con lo dispuesto en el artículo 223, numerales 1, 3 y 4, del RF el agravio es **inoperante**, ya que las obligaciones para la rendición de cuentas que se le imponen a la persona responsable de finanzas

¹⁸ Disponible e: <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/717/20/1>

SUP-RAP-203/2023 y acumulados

de los sujetos obligados no formaron parte de las modificaciones al reglamento impugnado. Particularmente los numerales 1, 3¹⁹ y 4, ya formaban parte del RF aprobado mediante acuerdo INE/CG174/2020, por lo que ya eran aplicables con anterioridad y no pueden ser controvertidas en este momento. Es decir, son disposiciones que ya se encontraban firmes y vigentes.

(126) De dicho artículo, la reforma únicamente agregó los incisos i) y j) del numeral 3,²⁰ y modificó los numerales 4, 9, 10 y 11. En lo que a esta controversia interesa analizar, se ajustó el numeral 4 para quedar en los siguientes términos:

RF Anterior INE/CG174/2020	RF Vigente INE/CG522/2023
<p>Artículo 223. Responsables de la rendición de cuentas</p> <p>3. La persona responsable de finanzas tiene las siguientes obligaciones:</p> <p>a) Capacitar a quienes designen en los CDE's o CDD's como responsables de los órganos de administración y finanzas locales o equivalentes y contar con constancia escrita de ello.</p> <p>b) Capacitar a las precandidaturas y candidaturas en la aplicación del Reglamento y contar con constancia escrita de ello.</p> <p>c) Establecer las medidas de control interno necesarias para garantizar la aplicación estricta del Reglamento.</p> <p>d) Elaborar e implementar los manuales para el registro contable de las operaciones, de conformidad con el Reglamento y la Ley de Partidos.</p> <p>e) Elaborar el PAT en términos de lo dispuesto por el Reglamento y la Ley de Partidos.</p> <p>f) Vigilar el cumplimiento de los objetivos, las metas y los indicadores integrados al PAT.</p> <p>g) Documentar el aprovechamiento de la capacitación impartida.</p> <p>h) Realizar los registros de ingresos y egresos, en tiempo real, en la contabilidad de los CDE's, CDD's, así como de precandidaturas y candidaturas; para el efecto se utilizarán equipos informáticos conectados en línea con los del responsable de finanzas.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 223. Responsables de la rendición de cuentas</p> <p>3. La persona responsable de finanzas tiene las siguientes obligaciones:</p> <p>a) Capacitar a quienes designen en los CDE's o CDD's como responsables de los órganos de administración y finanzas locales o equivalentes y contar con constancia escrita de ello.</p> <p>b) Capacitar a las precandidaturas y candidaturas en la aplicación del Reglamento y contar con constancia escrita de ello.</p> <p>c) Establecer las medidas de control interno necesarias para garantizar la aplicación estricta del Reglamento.</p> <p>d) Elaborar e implementar los manuales para el registro contable de las operaciones, de conformidad con el Reglamento y la Ley de Partidos.</p> <p>e) Elaborar el PAT en términos de lo dispuesto por el Reglamento y la Ley de Partidos.</p> <p>f) Vigilar el cumplimiento de los objetivos, las metas y los indicadores integrados al PAT.</p> <p>g) Documentar el aprovechamiento de la capacitación impartida.</p> <p>h) Realizar los registros de ingresos y egresos, en tiempo real, en la contabilidad de los CDE's, CDD's, así como de precandidaturas y candidaturas; para el efecto se utilizarán equipos informáticos conectados en línea con los del responsable de finanzas.</p> <p>i) Entregar la totalidad de la información y documentación requerida por la Unidad Técnica. j) Vigilar el adecuado manejo y comprobación de los recursos a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Además, deberá atenderse lo dispuesto en el artículo 40, numeral 1 del presente Reglamento.</p> <p>...</p>

¹⁹ Con excepción de los incisos i) y j).

²⁰ En los que se señala: i) Entregar la totalidad de la información y documentación requerida por la Unidad Técnica y j) Vigilar el adecuado manejo y comprobación de los recursos a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Además, deberá atenderse lo dispuesto en el artículo 40, numeral 1 del presente Reglamento.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

<p>4. Es responsabilidad de los titulares de los órganos de administración y finanzas en los CDE's o CDD's, lo siguiente:</p> <p>a) Acreditar la capacitación impartida por el CEN o CEE's.</p> <p>b) Vigilar el estricto cumplimiento del Reglamento.</p> <p>...</p>	<p>4. Es responsabilidad de los titulares de los órganos de administración y finanzas en los CDE's o CDD's, lo siguiente:</p> <p>a) Acreditar la capacitación impartida por el CEN o CEE's.</p> <p>b) Vigilar el estricto cumplimiento del Reglamento.</p> <p>c) Entregar la totalidad de la información y documentación requerida por la Unidad Técnica dentro del periodo establecido.</p> <p>d) En su caso, vigilar el adecuado manejo y comprobación de los recursos.</p> <p>e) Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en el presente Reglamento y los demás ordenamientos.</p> <p>...</p>
---	--

(127) Sin embargo, el agravio sigue siendo inoperante, ya que Morena no expresa cómo los incisos que fueron incluidos en los artículos 3 y 4, relativos a: a) Entregar la totalidad de la información y documentación requerida por la Unidad Técnica; b) Vigilar el adecuado manejo y comprobación de los recursos a través del Sistema de Contabilidad en Línea, c) entregar la totalidad de la información y documentación requerida por la Unidad Técnica dentro del periodo establecido; d) en su caso, vigilar el adecuado manejo y comprobación de los recursos, y e) conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en el presente Reglamento y los demás ordenamientos, respecto de los responsables de finanzas en los Estados, le causa alguna afectación que pueda ser analizada.

(128) Para que la Sala Superior esté en aptitud de estudiar sus agravios, la parte recurrente tiene el deber mínimo de confrontar y cuestionar lo determinado en la resolución impugnada, lo cual se logra combatiendo las consideraciones que sustentan al acto o resolución impugnada. Esto es construir argumentos basados en una secuela lógica, concatenada y coherente para controvertir, de forma frontal, eficaz y real.

(129) En consecuencia, al no controvertirse frontalmente ni las modificaciones finalmente aprobadas, se estima que los agravios de Morena resultan inoperantes.

Tema 6. Limitación a las aportaciones de las personas físicas con actividad empresarial (artículos 223, numerales 10, inciso d), 11, inciso d), 229 bis, numeral 1, inciso b), y 229 ter, numeral 1, inciso b), del RF) [SUP-RAP-208/2023]

Artículos

Artículo 223.

Responsables de la rendición de cuentas

[...]

10. Las personas ciudadanas, afiliados, cualquier persona física o moral, titulares o dirigentes de partidos políticos, agrupaciones políticas, organización de la ciudadanía, observadores electorales, serán responsables de:

[...]

d) En caso de las personas morales o en su caso empresas mexicanas de carácter mercantil deberán abstener de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, personas aspirantes, precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, de conformidad con lo establecido en el artículo 401, numeral 1, inciso i) de la Ley de Instituciones, así como el artículo 54, numeral 1, inciso f) de la Ley de Partidos.

11. Las personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores serán responsables de:

[...]

d) Abstenerse de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, a personas aspirantes, precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, de conformidad con lo establecido en el artículo 401, numeral 1, inciso i) de la Ley de Instituciones, así como el artículo 54, numeral 1, inciso f) de la Ley de Partidos.

Artículo 229 Bis.

De las infracciones de las personas ciudadanas, personas afiliadas, cualquier persona física o moral y titulares, dirigentes o responsables financieros.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 447, en relación con el 442 de la Ley de Instituciones, constituyen infracciones de las personas ciudadanas, personas afiliadas, militantes, simpatizantes, cualquier persona física o moral y titulares o dirigentes, las siguientes:

[...]

b) Respecto a las personas morales o en su caso empresas mexicanas de carácter mercantil, las aportaciones o donativos a los partidos políticos, personas aspirantes, precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona.

Artículo 229 Ter.

De las infracciones incurridas por las personas físicas o morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 447, en relación con el 442 de la Ley de Instituciones, constituyen infracciones a los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, las siguientes:

[...]

b) Realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, personas aspirantes, precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona.



Desarrollo del agravio

- (130) Morena considera que las disposiciones son violatorias del modelo de financiamiento, ya que el reglamento excluye la posibilidad de que las personas físicas con actividades empresariales puedan realizar aportaciones a los partidos políticos, personas aspirantes, precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, en dinero o en especie. Así, estima que a violación se actualiza debido a que en la nueva normativa se contempla como ente prohibido a las personas físicas de manera genérica.
- (131) De esta manera, señalan que si bien esta Sala Superior ha sostenido desde 2019 el criterio de considerar a las personas físicas con actividad empresarial como impedidas de realizar aportaciones, también es cierto que desde 2019 el INE ha sostenido que existe una distinción o excepción para considerar a las personas físicas con actividad empresarial como posibilitadas para realizar aportaciones cuando versen sobre bienes, productos y /o servicios que no estén vinculados con la actividad comercial o lucrativa de la persona física con la actividad empresarial aportante.
- (132) Lo anterior cobra sentido por la posible vulneración a los derechos político-electorales de las personas físicas con actividad empresarial y el cumplimiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización de los ingresos y la no injerencia del poder económico en el poder político. Lo anterior, ya que las aportaciones de los ciudadanos interesados en ver que se materialice una opción política que los representen mejor es también una extensión del derecho de participación política como el de libre asociación en sentido amplio.

Consideraciones de esta Sala Superior

Marco normativo

- (133) La Constitución general establece, en su artículo 41, Base II, párrafos primero y penúltimo, que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con financiamiento para sus actividades y para el periodo de campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

- (134) A partir de ese mandato constitucional, el legislador federal emitió primero el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y luego Ley de Partidos y la LEGIPE, estableciendo diversas reglas tendentes a garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el financiamiento privado que puedan recibir.
- (135) En efecto, en la **exposición de motivos** del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el **catorce de enero de dos mil ocho**, el legislador permanente señaló, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

“Financiamiento

Son especialmente destacables las propuestas que regularán en el Cofipe las nuevas disposiciones constitucionales en materia de financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos.

*Respecto del primero de los temas, **la propuesta reproduce en su integralidad las normas contenidas en el artículo 41 constitucional**, siguiendo la misma técnica legislativa que en el pasado ha dado plena certidumbre y evitado conflictos de interpretación. Al ser la norma constitucional detallada, se justifica plenamente lo anterior. De esta forma, a partir de la entrada en vigor del Decreto propuesto, el Consejo General del IFE deberá aplicar la nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario, y en 2009 la relativa al financiamiento de campaña. Los demás rubros del financiamiento público se adecuan al mandato constitucional.*

*Pasando a otra importante materia, **proponemos la regulación estricta del financiamiento partidista derivado de fuentes distintas a la pública** que los partidos tienen derecho a utilizar. A este respecto, el **objetivo**, conforme a los consensos alcanzados, es **que el financiamiento privado quede sujeto no solamente a mayores y más estrictas regulaciones**, sino que el monto total permitido a cada partido sea sustancialmente menor al hasta hoy autorizado. Para tal objetivo, la propuesta contempla profundos cambios en todos los rubros que el Cofipe contempla.”*

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

- (136) Con apoyo en esas consideraciones, se previó en el artículo 77 del ordenamiento legal en cita, incluido en el Capítulo segundo del Título tercero del Libro segundo, denominado “*Del financiamiento de los partidos políticos*”, la siguiente restricción:

“Artículo 77.

[...]

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:



- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
 - c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;**
 - d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
 - f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
 - g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.**
- [...]"
(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

- (137) Como se aprecia, en esa primera ocasión, el legislador formuló una lista de entes de quienes los partidos políticos tenían prohibido recibir aportaciones, entre ellos, las personas físicas o morales **extranjeras**, así como a las “*empresas mexicanas de carácter mercantil*”. Es importante precisar que, al interpretar las disposiciones del mencionado Código, esta Sala Superior, interpretó que dentro del concepto de empresa mexicana de carácter mercantil se encuentran las personas físicas con actividad empresarial.
- (138) Ahora, en el marco de la reforma en materia electoral de dos mil catorce, el propio legislador abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y emitió, entre otras, la **Ley General de Partidos Políticos**²¹, en cuya exposición de motivos sostuvo, en lo que al presente asunto interesa, lo siguiente:

*“En el título denominado ‘Del financiamiento de los partidos políticos’, se precisa que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, que se distribuirá de forma equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales. **Este financiamiento deberá prevalecer sobre otros tipos** de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.*

[...]

*Asimismo, se estipula que los partidos políticos podrán recibir financiamiento privado, a través de la militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Además, **la Ley General refiere las instancias que no podrán realizar aportaciones** o donativos en dinero o especie, a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.*

²¹ Con motivo de su expedición, se abrogó el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se denominaba “*De los partidos políticos*”.

En este sentido, la Ley General regulará el financiamiento que no provenga del erario público, como es el financiamiento privado proveniente de los militantes; las cuotas voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aportan para sus precampañas y campañas; el financiamiento de simpatizantes a través de las aportaciones o donativos en dinero o en especie; el autofinanciamiento constituido principalmente por los ingresos generados por las actividades promocionales como rifas y sorteos, conferencias, espectáculos y eventos culturales; así como rendimientos financieros que deriven de las cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos.

[...]

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

- (139) De esta manera, en su artículo 54, numeral 1, de la Ley de Partidos, se establece que, de entre otros, las personas morales no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a las personas aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y en ninguna circunstancia.
- (140) En similares términos, el artículo 401, de la LEGIPE establece que las empresas mexicanas de carácter mercantil no podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a las personas aspirantes o candidaturas independientes a cargos de elección popular, en ninguna circunstancia.
- (141) Esta Sala Superior ha considerado que las personas físicas con actividad empresarial son individuos con capacidad legal para contraer obligaciones y ejercer derechos en materia de comercio, como prestar servicios, realizar actividades comerciales, arrendar bienes inmuebles, exportar, importar, realizar actividades financieras, invertir en sociedades, recibir dividendos, y realizar cualquier actividad que no se encuentre prohibida por la ley, así como realizar actividades comerciales que impliquen la compra y venta de bienes, a cambio de una ganancia o lucro para quien la realiza.²²
- (142) Dicho criterio se encuentra establecido en la Jurisprudencia 10/2023, de rubro **FINANCIAMIENTO PRIVADO. LAS PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL FORMAN PARTE DEL CATÁLOGO DE SUJETOS RESTRINGIDOS PARA REALIZAR APORTACIONES PARA CUESTIONES POLÍTICO-ELECTORALES**, el cual establece que:
- [!]a referencia a las "personas morales", identificada por la legislación dentro del catálogo de sujetos restringidos que no podrán, por sí o por interpósita persona y

²² En concordancia con lo establecido en los artículos 3, fracción I, del Código de Comercio; y 16 del Código Fiscal de la Federación.



bajo ninguna circunstancia realizar aportaciones o donativos en efectivo o en especie, a los partidos políticos, ni a aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular, debe entenderse referida tanto a las empresas mexicanas de carácter mercantil como a las personas físicas con actividad empresarial, por lo que éstas se consideran sujetos restringidos para realizar aportaciones para cuestiones político-electorales.

Caso concreto

- (143) Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** al partido recurrente, pues la normativa impugnada es conforme a Derecho, así como en la línea de los criterios de este órgano jurisdiccional.
- (144) La decisión se sustenta en que la intención del legislador ha sido prohibir a las personas físicas con actividades empresariales y las personas morales o, en su caso, empresas mexicanas de carácter mercantil realicen aportaciones a los partidos políticos, a las personas aspirantes, y precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular.
- (145) Dicha intención se encuentra plasmada en los artículos 54, numeral 1, inciso f), de la Ley de Partidos; y 401, numeral 1, inciso i), de la LEGIPE, y conforme con el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, consagrado en el artículo 41, Base II, primer párrafo, de la Constitución general. Asimismo, dicha prohibición ha sido reiterada y validada en criterios de esta Sala Superior.
- (146) En el presente caso, Morena considera que los artículos 223, numerales 10, inciso d), 11, inciso d), 229 bis, numeral 1, inciso b), y 229 ter, numeral 1, inciso b), del RF son violatorios del modelo de financiamiento, así como de los derechos político-electorales de las personas físicas con actividad empresarial, en concreto, con el derecho a la libre asociación en sentido amplio.
- (147) Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, porque la prohibición de que las personas físicas con actividad empresarial realicen aportaciones o donativos a los partidos políticos, a las personas aspirantes, y precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular es acorde con las disposiciones constitucionales y legales que regulan el financiamiento privado de los partidos políticos.

- (148) De tal forma que dicha disposición, contrario a lo manifestado por el partido recurrente, no viola el modelo de financiamiento, sino que forma parte del razonamiento relativo a que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado y que existan limitaciones claras y estrictas sobre el financiamiento privado.
- (149) Por otra parte, tampoco le asiste la razón a Morena respecto a que la normativa impugnada violenta derechos político-electorales, pues la prohibición de realizar aportaciones o donativos no impide a las personas ejercer su derecho a la libre asociación. Ello, porque las personas pueden efectuar otro tipo de conductas que relacionados con su derecho de asociación sin que esta se limite únicamente a aportar dinero o en especie.
- (150) Asimismo, como fue señalado previamente, la prohibición efectivamente tiene como objeto que las participaciones de las personas frente a partidos políticos, a las personas aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular sean sin algún medio de coacción o sean dependientes de interés externos a los principios democráticos que rigen al Estado mexicano. De tal forma que se considera que la prohibición no violenta el derecho a la libre asociación.

Tema 7. Pago en efectivo a los representantes de los partidos políticos en las casillas rurales o no urbanas (artículo 216 bis, numeral 17, del RF) [SUP-RAP-208/2023]

Artículos

Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral

[...]

17. Los sujetos obligados podrán pagar a las personas representantes dinero en efectivo. El monto máximo que podrán pagar por esta vía en cada Distrito Federal Electoral será el que resulte de multiplicar el monto total pagado en el distrito por el porcentaje de casillas no urbanas en ese mismo distrito.

Desarrollo del agravio

- (151) Morena señala que la autoridad responsable pretende realizar una clasificación de las casillas con la intención de establecer un criterio que permita el pago con dinero en efectivo a los representantes de los partidos políticos, atendiendo a la imposibilidad material de realizar transferencias electrónicas o bancarias. Al respecto, considera que dicho criterio parte de



una “categoría sospechosa” basada en el tipo de localidad en la que viven las personas que votarán y con ello determinar si son susceptibles de ser pagados por sus servicios. Lo anterior, podría indebidamente excluir a las personas que, por diversas razones, no tengan cuentas bancarias o se les dé un pago menor.

- (152) De esta manera, el partido recurrente considera que la disposición es inconstitucional y discriminatoria, pues establece una limitante basada en una categoría sospechosa que no atiende a la realidad de nuestro país y a la variable relevante para el caso, que se considera es el porcentaje de inclusión financiera, y así definir el tope.
- (153) Además, puntualiza que “casillas ubicadas en regiones rurales (o no urbanas)” no es una clasificación de la autoridad responsable, sino que proviene de otros lineamientos en donde se define dicha categoría mediante cuestiones geográficas y no cuestiones financieras de las personas.
- (154) Incluso, Morena considera que dicha norma no supera un test de proporcionalidad. Ello, porque la norma no es idónea, al no ser el medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, pues existen otras regulaciones que podrían resultar más adecuadas y racionales que no ocasionen discriminación. Por lo tanto, el partido recurrente sugiere que el RF sea modificado para incluir como criterio de medición la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Consideraciones de esta Sala Superior

Marco normativo

- (155) Las categorías sospechosas se encuentran contempladas en el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución general²³, así como en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁴. Las disposiciones antes

²³ Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

²⁴ 1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

referidas no son un catálogo taxativo y por lo tanto pueden, eventualmente, incorporar otras categorías sospechosas mediante la cláusula “u otra condición social”²⁵.

- (156) Sin embargo, la incorporación de estas categorías no es caprichosa y arbitraria, ya que para que una categoría califique como tal mediante la cláusula “u otra condición social”, sí exige que tengan un carácter comparable a los motivos expresos reconocidos. Es decir, estos motivos adicionales se reconocen generalmente cuando reflejan la experiencia de grupos sociales vulnerables que han sido marginados en el pasado o que lo son en la actualidad²⁶.
- (157) En adición a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha indicado que una categoría sospechosa se basa en las siguientes premisas:
- i. rasgos permanentes de las personas de los cuales estas no pueden prescindir sin perder su identidad;
 - ii. las personas pertenecen a grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y
 - iii. sobre estas personas recaen criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales²⁷.

Caso concreto

- (158) Esta Sala Superior estima que el agravio hecho valer por Morena es **infundado**, ya que parte de un entendimiento erróneo al considerar que “una casilla rural” o “no urbana” es una categoría sospechosa.
- (159) Así, Morena parte de una premisa errónea al considerar que “la casilla rural” es una categoría sospechosa pues, como se reseñó en párrafos anteriores, la noción de una de estas categorías se basa en que es un elemento inherente a la persona de la cual no se puede prescindir sin perder la identidad.

²⁵ SCJN, Tesis: 1a. CCCXV/2015 (10a.), **CATEGORIAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

²⁶ Comité DESC, Observación General No. 20, Igualdad y no discriminación, párr. 27.

²⁷ Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 240.



- (160) Si bien existen categorías que pudieran estar asociadas a las localidades rurales o determinadas zonas geográficas (como posición social o condición económica), lo cierto es que estas se encuentran relacionadas con cada uno de los individuos y de sus condiciones de vida (por lo general, excluyentes)²⁸, y no, con la posibilidad o imposibilidad de tener, por ejemplo, como afirma el partido recurrente, una cuenta bancaria. En todo caso, al analizar categorías sospechosas, el espacio geográfico es un elemento adicional (ya sea como medio de prueba contextual o circunstancial)²⁹ que se incorpora para acreditar un posible trato desigual, pero, no es por sí misma, considerada como tal.
- (161) De lo expuesto en los apartados anteriores se advierte que, dado que la clasificación por casillas urbanas o rurales obedece a las características de la localidad en la que se instalan, en relación con cuestiones propias a la infraestructura con la que cuentan, es que el INE previó un régimen excepcional para permitir el pago en efectivo en la proporción en la que existan casillas rurales en cada distrito.
- (162) En el SUP-RAP-159/2022 esta Sala Superior analizó una norma similar en los lineamientos de fiscalización (artículo 3, numeral 5 del Acuerdo INE/CG215/2019) en el proceso de elección de Gobernador del Estado de Puebla e indicó que, aun cuando es claro que la clasificación no atiende a alguna categoría sospechosa, la norma cuestionada satisfacía un análisis de razonabilidad, en la medida que modula la obligación de bancarización del pago correspondiente, atendiendo a parámetros de infraestructura de la localidad, es decir, atiende a la mayor o menor probabilidad de contar con la posibilidad de acceder a los servicios financieros en esa localidad.
- (163) Así, el objeto de la norma controvertida no es discriminar, sino garantizar la posibilidad de que los sujetos obligados cuenten con representación durante

²⁸ Comité DESC, Observación General No. 20, Igualdad y no discriminación, párrs. 24 y 25.

²⁹ **Tesis VII/2023, PRUEBA DE CONTEXTO. METODOLOGÍA PARA SU ANÁLISIS ANTE PLANTEAMIENTOS DE NULIDAD DE ELECCIÓN Y/O SITUACIONES DE DIFICULTAD PROBATORIA.** La prueba de contexto o análisis contextual deberá considerar los siguientes elementos metodológicos: [...] 3. La correlación entre los hechos contextuales y específicos mediante la valoración de los siguientes elementos, a partir de un estándar basado en el balance de probabilidades, y a fin de confirmar razonablemente la hipótesis principal de la parte promovente, así como descartar otras que resulten menos plausibles: [...] b) la configuración, a partir de dicha narrativa, de un caso complejo (por tratarse del análisis de una pluralidad de hechos, conductas, personas, **ámbitos geográficos** o situaciones estructurales de desigualdad, violencia o discriminación) en donde el contexto de los hechos implique dificultad probatoria; [...].

la jornada electoral, y que se pueda llevar una correcta fiscalización de los gastos que ello genere, en consonancia con las características de infraestructura de la localidad correspondiente, considerando que ello podría implicar una condicionante a la posibilidad real de llevar a cabo el pago mediante el uso del sistema financiero.

- (164) En este sentido, y acorde con los criterios expuestos en materia de constitucionalidad, se advierte que la norma no está construida a partir de alguna categoría sospechosa de ahí que no se acredita la discriminación alegada, aunado a que sí cumple con un criterio de razonabilidad a la luz de los principios tutelados por la fiscalización; por lo que, contrario a lo que afirma el recurrente, no se advierte la necesidad de correr el test de proporcionalidad.
- (165) En cuanto al criterio que propone el recurrente que sirva para definir el monto máximo de pagos en efectivo, a partir de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el partido no refiere argumento alguno sobre la idoneidad de este parámetro.
- (166) En adición a lo anterior, de la demanda del partido recurrente, no se desprenden argumentos encaminados a evidenciar que efectivamente en la práctica las personas de determinadas zonas geográficas (como urbanas o rurales) en donde se instalarán casillas, en efecto, tengan una imposibilidad material y real de recibir transferencias electrónicas y, por lo tanto, en los hechos, permita arribar a este órgano jurisdiccional que pudieran existir indicios de una situación de desventaja o discriminación encubierta en la norma.
- (167) Por lo tanto, la norma es válida, en tanto fortalece el sistema de fiscalización en el que se privilegia el movimiento de recursos a través del sistema bancario, lo que permite asegurar su auditoria, contrariamente a lo que sucede con el dinero en efectivo que puede no generar un registro en la contabilidad de los sujetos obligados y dificulta o imposibilita su rastreo. Sin embargo, atendiendo a lo expuesto, la autoridad responsable consideró situaciones extraordinarias que permitan la operación de los institutos políticos.
- (168) En este caso, privilegio que el padrón de representantes en lugares de difícil acceso a instituciones bancarias no sea un impedimento para que las



personas que así lo deseen participen en representación de los partidos políticos y candidaturas el día de la jornada electoral.

- (169) Finalmente, se desestima el argumento del partido recurrente en el sentido de que las personas representantes no cuenten con un instrumento bancario para recibir el pago, ya que, por el contrario, es el partido quien tiene a su alcance la posibilidad de entregarle un monedero electrónico o cualquier instrumento bancario para realizar la dispersión de recursos como este, conforme con lo dispuesto en el artículo 100, numeral 3, del RF.

Tema 8. Registros en tiempo real para periodos ordinarios (artículo 38, numeral 1, del RF) [SUP-RAP-208/2023]

Artículo

Artículo 38. Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

Desarrollo del agravio

- (170) Morena considera que el artículo 38 del RF resulta desproporcional, incongruente y viola los principios de debida fundamentación y motivación, así como el principio de igualdad procesal entre las partes, porque no existe sustento normativo para exigir realizar registros en tiempo real fuera de las campañas electorales y, con ello, impone cargas excesivas en perjuicio de los gobernados.
- (171) Al respecto, señala que el registro en “tiempo real” tiene sustento en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales de dos mil catorce, en donde se limitó dicho registro para la fiscalización de los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas de ingresos y egresos durante la campaña electoral. De ello, se derivó el contenido de los artículos 191, párrafo 1, incisos a) y b), de la LEGIPE, y 60, párrafos 1, inciso j), y 2, y 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Partidos. En los artículos en comento, señala que se estableció la obligación a los partidos políticos de registrar contablemente sus operaciones en tiempo real durante las campañas electorales.

(172) En este sentido, el partido recurrente sostiene que no existe sustento normativo para exigir el mismo rigor de los periodos de precampaña o campaña electoral para los periodos ordinarios. Incluso, considera que fácticamente no se justifica algún supuesto de urgencia por parte del INE respecto del seguimiento de los reportes ordinarios, por lo que su incumplimiento únicamente lleva a sanciones de diverso carácter, así como que dicha autoridad podrá resolver sin ningún plazo limitado. De tal forma, que la obligación impuesta en el RF resulta inequitativa frente a las obligaciones de la autoridad responsable y excesiva en perjuicio de los sujetos obligados. A partir de ello, Morena propone que el artículo en comento sea ajustado para señalar que únicamente sea aplicable durante los procesos electorales.

Consideraciones de esta Sala Superior

Marco normativo

- (173) El artículo 41, párrafo tercero, fracción II, penúltimo párrafo y Base V, apartado B, numeral 6 de la Constitución general refiere que la Ley ordenará las disposiciones vinculadas con el control, fiscalización oportuna y vigilancia, de los recursos de los partidos políticos; así como, que corresponde al INE la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y las candidaturas.
- (174) En este sentido, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución general, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que en la Ley de Partidos debería preverse un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas.
- (175) Este sistema debería contener, de entre otras, las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como las sanciones que deberán imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.
- (176) Como puede advertirse, el propio poder revisor de la Constitución general previó la necesidad de establecer una regulación en torno la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y la imposición de sanciones para el incumplimiento de las obligaciones en esta materia.



- (177) Ahora bien, es importante tener presente que la **reforma constitucional de dos mil catorce, se dirigió a fortalecer la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos**, a fin de vigilar el debido origen, uso y destino de los recursos de los institutos políticos; para ello, planteó la necesidad de que los mecanismos de fiscalización ingresaran a un **esquema eficiente a través de la utilización de medios electrónicos, con la convicción de lograr un ejercicio racional y responsable en su uso.**
- (178) En esas condiciones, la reforma se orientó hacia la consecución de una gestión pública transparente y eficaz, por lo que la normativa electoral en materia de fiscalización tiene la lógica de potencializar el cumplimiento de las obligaciones de los institutos políticos, a través del Sistema Integral de Fiscalización y, a su vez, el control del gasto de recursos públicos utilizados por estos **en tiempo real para racionalizarlo, hacerlo eficaz y evitar su uso indebido, lo cual resulta aplicable a las operaciones que se realicen con el financiamiento ordinario, así como en el de campaña**³⁰.

Caso concreto

- (179) Con base a lo expuesto en el marco normativo esta Sala Superior estima que es **infundado** el agravio expuesto por Morena en relación con que no existe fundamento normativo, indebida fundamentación y motivación para exigir el mismo rigor de los periodos de precampaña o campaña electoral para los periodos ordinarios.
- (180) Por otro lado, tampoco le asiste la razón al partido recurrente cuando afirma que: **i)** es desproporcional, **ii)** no se justifica algún supuesto de urgencia por parte del INE respecto del seguimiento de los reportes ordinarios, ya que su incumplimiento únicamente lleva a sanciones de diverso carácter y **iii)** que la obligación impuesta en el RF resulta inequitativa frente a las obligaciones de la autoridad responsable y excesiva en perjuicio de los sujetos obligados.
- (181) En primer lugar, se debe partir que esta Sala Superior en el SUP-RAP-207/2014 y, recientemente, en el SUP-RAP-392/2022, ha determinado que

³⁰ SUP-RAP- 392/2022

la obligación de registrar las operaciones en el sistema de contabilidad en línea en “tiempo real”, es constitucional.³¹

- (182) En adición a lo anterior se debe tener presente que **la finalidad del registro oportuno busca que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio**, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.
- (183) Por ello, la imposición de las obligaciones a cargo de los partidos políticos no es desproporcional, pues busca que no se vulneren los principios de transparencia y de certeza en el origen y aplicación de los recursos. Incluso, esta Sala Superior ha considerado que lo anterior es constitutivo de una falta sustantiva, debido a que se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- (184) Por otro lado, no se trata de un criterio de urgencia sino de que, como se expuso, la autoridad fiscalizadora debe estar en posibilidad de contar con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados. Por ello, también se ha considerado que el plazo de tres días establecido en el artículo 38, párrafo 1, del RF, tiene sustento en la propia Ley de Partidos, y que debe considerarse razonable, debido a que los partidos políticos se encuentran sujetos a obligaciones que deben realizarse dentro del mismo plazo y guardar armonía con el registro de operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea, que la oportunidad que rige el sistema financiero de los partidos políticos constituye uno de los pilares del registro de operaciones en “tiempo real”, porque con ello se privilegia la rendición de información relacionada con los ingresos y egresos de los actores políticos, en forma oportuna y expedita, como lo dispone la Constitución general.

³¹ Esta Sala Superior ha señalado que: Es un mecanismo que encuentra sustento en los artículos Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales publicado en el DOF el diez de febrero de dos mil catorce; 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, 60, párrafos 1, inciso j), y 2; y 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Partidos; y de ahí que su implementación no puede considerarse contraria a la Norma Fundamental o que sea ilegal.



- (185) Lo anterior, como se precisó, resulta aplicable tanto a las operaciones que se realicen con el financiamiento ordinario, así como en precampaña y campaña, dado que la figura de registro en tiempo real, que deriva del marco constitucional, opera por igual y en la misma temporalidad para todos los periodos, adicionalmente a que se relaciona con la revisión que tiene que realizar la autoridad fiscalizadora, es decir, dicho mecanismo atiende al cumplimiento efectivo de la obligación, la cual es revisada por la autoridad.
- (186) Por tanto, se estima que la obligación de registrar las operaciones en tiempo real para el financiamiento ordinario permite al INE desplegar de mejor manera su facultad fiscalizadora y auditar con mayor eficacia el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados.
- (187) Finalmente, el partido recurrente pretende trasladar obligaciones a la autoridad fiscalizadora (por ejemplo, la resolución en un periodo de tres días), pero pierde de vista que las obligaciones están diseñadas para aquellos que manejen recursos y no así para quien los fiscalice. Por ello, no se considera que no se actualiza la supuesta violación al principio de igualdad procesal entre las partes.

Tema 9. Presentación de informes de precampaña y registro de precandidaturas (artículo 235 Bis del RF) [SUP-RAP-208/2023]

Artículo

Artículo 235 Bis.

Requerimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña y obtención de apoyo de la ciudadanía.

1. Una vez concluido el plazo establecido para la presentación del informe de ingresos y gastos de los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña, la Unidad Técnica identificará a aquellos sujetos y personas reguladas que fueron omisas en dar cumplimiento a dicha obligación o que habiendo presentado el informe no reportaron ninguna operación para que de manera electrónica, a través del módulo de notificaciones electrónicas del Sistema de Contabilidad en Línea, notifique la omisión de la presentación del informe o la falta de reporte de operaciones, para que en un plazo improrrogable de un día natural, contado a partir del día siguiente de su notificación; registren sus operaciones en el Sistema, presenten los avisos de contratación, registren la agenda de eventos, adjunten la evidencia comprobatoria y/o presenten el informe correspondientes el

SUP-RAP-203/2023 y acumulados

cual deberá atender a lo establecido en los artículos 223, 237, 238,239,240,241,248,251,252, del presente reglamento.

Los oficios referidos en el párrafo precedente serán dirigidos a las personas responsables de finanzas del partido y será notificado tanto a dichas personas como a cada una de las precandidaturas que se encuentren en los supuestos señalados.

2. Que en la notificación que realice la Unidad Técnica deberá requerir e informar a las personas obligadas lo siguiente:

- Que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos;*
- Que presenten el informe y registren sus operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea*
- Se deberá precisar de forma clara al sujeto o persona obligada que la consecuencia jurídica del incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos respectivo podría ser la negativa o cancelación del registro de la candidatura, independientemente de que hubieran registrado o no operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea.*

El Sistema de Contabilidad en Línea será habilitado para el registro de operaciones, presentación de avisos de contratación, registro de las agendas de eventos, adjuntar evidencia y la presentación de informes correspondientes.

3. Ante la omisión de presentación del informe de ingresos y gastos concluido el plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, y toda vez que la autoridad fiscalizadora otorgó la garantía de audiencia y la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera, se deberá ubicar en cuales de los siguientes supuestos recae dicha omisión:

- a) Personas omisas sin informe y sin registro de operaciones en el SIF;*
- b) Personas omisas sin informe con registro de operaciones en el SIF; y*
- c) Personas omisas sin informe y sin registro de operaciones en el SIF, con gasto detectado por la UTF.*

Para el caso de las personas referidas en el inciso a), son aquellas que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento enviado por la Unidad Técnica, y que no tienen registrada ninguna operación en el Sistema de Contabilidad en Línea.

Por cuanto hace a personas identificadas en el inciso b), son aquellas que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento enviado por la Unidad Técnica, pero que tienen registrada alguna operación en el Sistema de Contabilidad en Línea.



Las personas referidas en el inciso c), son aquellas que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la Unidad Técnica, que no tienen registrada ninguna operación en el Sistema de Contabilidad en Línea, no obstante, la Unidad tiene evidencia de gasto, derivado de los procedimientos de auditoría.

4. Por tanto, una vez realizados los requerimientos, a las personas obligadas que se encuentren en el supuesto b) señalado con anterioridad, la autoridad fiscalizadora enviará el oficio de errores y omisiones, tomando en cuenta lo cargado en el SIF, para determinar la existencia de algún error o inconsistencia adicional.

Asimismo, una vez realizados los requerimientos a las personas obligadas que se encuentren en los supuestos a) y c), la autoridad enviará el oficio de errores y omisiones, si el informe quedó con el estatus de "Envío a firma", ya sea durante el periodo oficial para presentar el informe; así como una vez otorgado el plazo de un día natural, ya que de lo anterior se puede desprender la intención de la persona obligada de presentar el informe correspondiente.

5. Por el contrario, si las personas obligadas no reportan operaciones y el informe no cuenta con el estatus de "Envío a firma", la UTF no enviará el oficio de errores y omisiones correspondiente.

6. En los dictámenes que presente la Unidad Técnica, se deberá incluir un apartado relativo a los sujetos obligados omisos, especificando en el supuesto en que se ubica cada uno de ellos (incisos a), b) o c) anteriormente señalados), describiendo, en su caso, las operaciones reportadas y/o localizadas por la autoridad.

7. Asimismo, en caso de que la Unidad Técnica detecte la existencia de actos o propaganda de precampaña, así como elementos que permitan advertir un posicionamiento frente a la ciudadanía para participar dentro del Proceso Electoral correspondiente, de personas que no tengan la figura de precandidata dentro del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, la autoridad fiscalizadora deberá notificar personalmente a dichas personas para que en un plazo de un día natural contado a partir del día siguiente de su notificación realicen lo siguiente:

•Expliquen el motivo por el cual no presentaron su informe.

•Realicen la presentación del informe de ingresos y gastos con la documentación soporte correspondiente, mismo que podrá ser presentado de manera física o por correo electrónico a las cuentas que se indiquen en el oficio de requerimiento,

En dichos oficios la Unidad Técnica notificará los hallazgos de propaganda o gastos que proporcionen elementos de identificación y beneficio derivados de los procedimientos de campo realizados, tales como monitoreos en diarios, revistas y

medios impresos, de propaganda en vía pública e internet; así como visitas de verificación.

La notificación de los oficios antes señalados comenzará a realizarse el día posterior a la fecha establecida para la notificación de los oficios de errores y omisiones; con la información que se localice en el Sistema de Registro de Procesos Electorales anteriores o mediante solicitud del domicilio registrado ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Dicho oficio deberá precisar que la consecuencia jurídica de dicho incumplimiento podría ser la negativa o cancelación del registro de la candidatura

8. La sanción correspondiente a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos por parte de los sujetos obligados será determinada mediante la Resolución, que recaiga al Dictamen de la fiscalización de que se trate.

En consonancia, las resoluciones que recaigan a los dictámenes deberán incluir un apartado, en el que se emita pronunciamiento respecto a la sanción que corresponda para los sujetos que incumplieron con su obligación, pudiendo la autoridad fiscalizadora reservarse el derecho a ordenar el inicio de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, cuando así lo considere.

i) Agravios sobre presunción de inocencia y garantía de audiencia

- (188) Morena considera que el artículo 235 Bis del RF viola los principios de presunción de inocencia y garantía de audiencia de los partidos políticos, porque, en caso de que la autoridad fiscalizadora advierta un gasto que a su consideración es propaganda o acto de precampaña, el partido político está imposibilitado para registrar a la persona responsable como su precandidata en el Sistema Nacional de Registro.
- (189) El partido recurrente sostiene que fácticamente es imposible que una persona precandidata pueda tener operaciones en el SIF, si esta previamente no cuenta con un registro en el SNR ni en el SIF, ya que el registro en el SNR es un requisito primario para cualquier aspecto relacionado en el SIF. De esta manera, no puede existir una omisión de registro de operaciones, pues no existen en el sistema.
- (190) Además, considera que notificar a la persona involucrada ocasiona que los partidos políticos ya no estén en posibilidad de conocer lo que respondió y, en ese sentido, se vulnera su derecho de pronunciarse sobre ellos y la posibilidad de deslindarse.



- (191) De esta manera, Morena considera que el proceso establecido en el artículo en comento viola el debido proceso y la garantía de audiencia, pues imposibilita que el partido político pueda conocer el requerimiento y la respuesta del sujeto que realizó los actos de precampaña no reportados. Incluso, considera que la normativa en sus términos podría impedir a los partidos políticos de desvirtuar o deslindarse de los gastos realizados por las personas que supuestamente realizan actos de precampaña.

Consideraciones de esta Sala Superior

- (192) Esta Sala Superior considera que los agravios planteados por el partido recurrente son **infundados**, como se explica a continuación.
- (193) La autoridad responsable consideró necesario incorporar al RF disposiciones para el tratamiento a seguir ante la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña y apoyo de la ciudadanía.
- (194) Por tanto, en el Acuerdo INE/CG522/2023 del Consejo General, mediante el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del RF, señaló los argumentos necesarios para motivar la inclusión de normas que regularan la omisión en la presentación de informes de precampaña y apoyo de la ciudadanía.
- (195) Señaló que con la finalidad de hacer viable el modelo de fiscalización y establecer un diálogo eficiente con los sujetos y personas obligadas que aspiran a un cargo de elección popular, es necesario que, una vez concluido el plazo establecido para la presentación del informe de ingresos y gastos de los periodos para la obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña, identifique a aquellos sujetos y personas obligadas, que fueron omisas en dar cumplimiento a esa obligación o que no reportaron operaciones.
- (196) Para que, de manera electrónica a través del SIF, les notifique el supuesto de omisión en el que se ubican para que, en un plazo improrrogable de un día natural contado a partir del siguiente a su notificación: registren operaciones, presenten los avisos de contratación, la agenda de eventos y adjunten las evidencias de comprobación, y, en consecuencia, presenten el informe relativo a sus ingresos y gastos en el SIF.

- (197) En concordancia con lo anterior, adicionó el artículo 235 Bis al RF en el que se regula el procedimiento el requerimiento de información del informe de ingresos y gastos de precampaña y obtención de apoyo de la ciudadanía.
- (198) Como se adelantó, en concepto de esta Sala Superior es **infundado** el agravio en el que Morena señala que se vulnera el principio de presunción de inocencia, por las siguientes consideraciones.
- (199) La Constitución general reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia³², el cual es un principio fundamental que rige en todo Estado democrático.
- (200) En materia electoral, este derecho implica la imposibilidad jurídica de imponer, a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad.³³
- (201) Lo **infundado** del agravio se encuentra en que el numeral controvertido únicamente prevé un procedimiento a seguir cuando se detecten posibles omisiones, sin que en algún momento se otorgue a las personas requeridas la calidad de infractoras.
- (202) Ello, ya que el propio artículo controvertido determina que la sanción correspondiente a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos por parte de los sujetos obligados será determinada mediante la resolución del Consejo General del INE que recaiga al dictamen de la fiscalización de que se trate, por lo que será hasta ese momento y no en el requerimiento previsto en el acuerdo impugnado, en que se determine si una persona fue o no infractora.
- (203) También es **infundado** el agravio relacionado con la vulneración a la garantía de audiencia (numeral 7 del artículo 235).
- (204) El artículo 14 constitucional prevé las garantías del debido proceso, las cuales deben respetarse en cualquier procedimiento, sea administrativo sancionador, de naturaleza jurisdiccional, o en forma de juicio.

³² En el artículo 20, apartado B, fracción I.

³³ Jurisprudencia 21/2013 de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.**



- (205) Tales garantías, identificadas como las formalidades esenciales del procedimiento, aseguran a quien se encuentre sujeto al procedimiento una adecuada y oportuna defensa de manera previa a que la autoridad emita una determinación sobre la sanción que pretende imponer.³⁴
- (206) Esta Sala Superior ha considerado³⁵ que en los procedimientos administrativos en que las personas pueden verse afectadas en sus derechos, deben respetarse las formalidades del debido proceso, por lo que debe garantizarse la oportunidad de: **a) conocer** las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos, **b) exponer** las posiciones, argumentos y alegatos que estimen necesarios para su defensa, **c) ofrecer y aportar** pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben tomarse en consideración por la autoridad que debe resolver y, **d) obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas.**
- (207) Esto significa que, antes de que finalice el procedimiento, los sujetos posiblemente afectados puedan preparar una debida defensa y esta pueda ser valorada en la resolución emitida por la autoridad.
- (208) Lo anterior, no implica que para considerar que existe una defensa adecuada en los procedimientos de fiscalización de revisión de informes de ingresos y gastos, deban aplicarse de manera idéntica las formalidades exigidas en los procesos jurisdiccionales, pues es válido que, de acuerdo con las peculiaridades de cada procedimiento, se establezca la forma para plantear una defensa.
- (209) Asimismo, esta Sala Superior ha sostenido que, en materia de informes de fiscalización, el derecho a la defensa y la garantía de audiencia también se colma en la instancia judicial al presentar el medio de impugnación, por lo que la presentación del escrito de demanda también es la oportunidad para exponer los argumentos que demuestren la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado.³⁶

³⁴ Véanse las jurisprudencias 1a./J. 11/2014 (10a.) cuyo rubro es DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO, y P./J. 47/95, (9a.) de rubro FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

³⁵ Véase los SUP-RAP-490/2015, SUP-RAP-210/2016, SUP-RAP-228/2016, SUP-RAP-719/2017 y SUP-RAP-256/2022.

³⁶ Véase SUP-RAP-684/2015 y SUP-RAP-256/2022.

SUP-RAP-203/2023 y acumulados

- (210) Así, el numeral 7 artículo cuestionado prevé que, concluido el plazo para la presentación del informe de ingresos y gastos de los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía y precampañas, la UTF identificará a aquellos sujetos y personas reguladas que fueron omisas en cumplir esta obligación o que habiendo presentado el informe no reportaron ninguna obligación, para que, de manera electrónica, a través del SIF, notifique la omisión de la presentación del informe o la falta de reporte de operaciones, para que en un plazo improrrogable de un día natural, contado a partir del día siguiente de su notificación; registren sus operaciones en el sistema, presenten los avisos de contratación, registren la agenda de eventos, adjunten evidencia comprobatoria o presenten el informe.
- (211) También se estipula que en la notificación que realice la UTF deberá requerir a las personas obligadas que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos; que presenten el informe y registren sus operaciones en el SIF.
- (212) El artículo también señala que, ante la omisión de presentación del informe de ingresos y gastos concluido el primer plazo de un día natural, y debido a que la autoridad fiscalizadora otorgó la garantía de audiencia y la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera, se deberá ubicar en uno de los tres supuestos de omisión.
- (213) En ese sentido, lo **infundado** radica en que la obligación que se impone la UTF en notificar a las personas que realizaron actos de posicionamientos político (actos de precampaña) no excluye que los partidos políticos involucrados hayan perdido su derecho a formular manifestaciones y presentar las pruebas correspondientes para acreditar los gastos o, incluso, deslindarse de ellos, garantía que se cumple cuando son informados de estas observaciones o irregularidades en el oficio de errores y omisiones.
- (214) Al resolver el SUP-RAP-11/2023 esta Sala Superior ya se pronunció sobre esta temática, en el que la *litis* consistió en la impugnación de una norma similar y el recurrente la impugnó por las mismas razones
- (215) En ese caso, como en este, se valoró la idoneidad de que los gastos de propaganda o actos de posicionamiento político que beneficiaron a una persona se hicieran de su conocimiento, de manera personal, para que tuvieran la oportunidad de: **a)** registrar operaciones, **b)** presentar los avisos



de contratación, **c)** presentar la agenda de eventos, **d)** adjuntar la evidencia de comprobación, y **e)** explicar el motivo por el cual no presentaron su informe, sin que exista un impedimento para que presenten las pruebas que consideren convenientes.

- (216) En ese sentido, la disposición impugnada que prevé una notificación expresa a las personas que realizan actos de proselitismo durante el periodo de precampañas **no excluye que los hallazgos de la autoridad fiscalizadora sean del conocimiento del partido político involucrado**, el cual tendrá conocimiento de los hechos posiblemente infractores en materia de fiscalización en las etapas establecidas durante el proceso de la revisión del informe correspondiente.
- (217) Por el contrario, la disposición disposición que obliga a la UTF notificar personalmente a las personas que realizaron actos de precampaña y no presentaron informe, tiene sustento en lo dispuesto en el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos que establece: “El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior...”, disposición prevista en los informes de precampaña.
- (218) En el artículo 79, numeral 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, se establece como principal sujeto responsable de presentar los informes de precampaña a los partidos políticos, de ahí que el derecho a conocer todo acto por el que posiblemente vaya a ser sancionado será de su conocimiento.
- (219) En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos **son responsables**, entre otras cuestiones, **de presentar los informes de gastos de precampaña** o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.
- (220) En efecto, de los preceptos invocados, **se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización**, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos

SUP-RAP-203/2023 y acumulados

recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

- (221) Así, la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.
- (222) Tal deber significa que incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.
- (223) Asimismo, debe destacarse que los aspirantes, precandidatos y candidatos son sujetos de derechos y obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y/o de cualquier acción que realicen dirigida a la promoción de su postulación; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los aspirantes, precandidatos y candidatos son responsables solidarios respecto de la conducta en análisis.
- (224) Similares consideraciones se utilizaron al resolver los expedientes SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumulados.
- (225) Además, en el SUP-RAP-120/2022 y sus acumulados, la Sala Superior destacó una notificación por parte la UTF, sobre los hallazgos a las personas que no registradas mediante SNR y, que durante la precampaña, se promovieran como precandidaturas y se localizara la propaganda o gastos que proporcionaran elementos de identificación y beneficio.
- (226) Así, la UTF requirió a las personas no registradas en el SNR, para que presentaran su informe de ingresos y gastos, en un plazo improrrogable de un día natural siguiente contado a partir de su notificación. Al mismo tiempo, en su carácter de sujetos obligados, la UTF requirió a los partidos políticos,



para que se proporcionara en el Sistema Integral de Fiscalización, las aclaraciones y rectificaciones pertinentes, así como la documentación comprobatoria y contable que se requiriera.

- (227) Esto es acorde con lo sostenido por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016 (Caso David Monreal Ávila como candidato de Morena a gobernador para Zacatecas) y SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016 (Caso José Guillermo Favela candidato a gobernador de Durango); SUP-JDC-416/2021 y acumulados (Caso Félix Salgado Macedonio como candidato a la gubernatura de Guerrero), en los que se determinó que es una obligación notificar, además de al partido, a las personas que realizaron los actos de precampaña, con independencia de que hayan sido reconocidas por el partido con tal calidad. Cuestión que en el caso la autoridad también tendría que realizar, en cumplimiento a la garantía prevista en el artículo 14 de la Constitución federal, esto es, no solo notificar al candidato sino también al partido político.
- (228) En suma, la garantía de audiencia de los partidos políticos se colma cuando la UTF hace de su conocimiento, en el oficio de errores y omisiones, los gastos de las personas que realizaron actos de precampaña, con independencia de que hayan sido registradas en el SNR. Este momento es en el que tienen oportunidad de manifestarse y presentar las pruebas que consideren pertinentes.

ii) Agravios sobre la desproporcionalidad

- (229) Morena considera que los términos y plazos establecidos en el artículo 235 Bis, del RF, resultan desproporcionados y no son razonables, pues se establece, sustancialmente, que aquellas personas que hayan omitido presentar un informe serán notificadas de dicha circunstancia y contarán con 1 día natural para que subsanen dicha omisión. En específico, se controvierte el plazo de un día para, en su caso, tener que realizar cuatro actos diferentes (presentar los avisos de contratación, registrar la agenda de eventos, adjuntar la evidencia comprobatoria, y presentar el informe correspondiente).
- (230) El partido recurrente realiza un comparativo con otros procesos de fiscalización durante las precampañas y campañas, y concluye que el plazo tiende a ser mayor de un día. Por lo tanto, considera que el plazo establecido en el artículo en comento supone imponer cargas excesivas a los sujetos

obligados, con lo cual se contraviene el principio de proporcionalidad y crea situaciones no razonables que impiden atender las omisiones observadas por la autoridad fiscalizadora.

- (231) En consecuencia, al haberse establecido en el artículo 235 Bis, del RF, un plazo que no es acorde al fin legítimo tutelado, el cual resulta desproporcional e irracional, se solicita modificarlo a un plazo mayor como de tres días para poder atender lo regulado en este.
- (232) Esta Sala Superior considera que los agravios son **infundados e ineficaces**, a partir de lo siguiente:
- (233) Lo infundado del agravio radica en que esta Sala Superior, en su línea jurisprudencial, ha determinado que la omisión en la presentación de informes es una falta que, por su naturaleza, obstaculiza la facultad fiscalizadora del INE y, por tanto, debe ser sancionada.
- (234) En el caso, el partido recurrente señala que es desproporcional el plazo de un día natural que se otorga a los sujetos y personas reguladas que fueron omisos en la presentación de informes de ingresos y gastos de precampaña y de obtención de apoyo a la ciudadanía.
- (235) Sin embargo, en consideración de este órgano jurisdiccional, el plazo cuestionado es correcto, porque no se trata de un plazo otorgado por primera vez para el cumplimiento de una obligación en materia de fiscalización, sino que deriva de la oportunidad que la autoridad fiscalizadora otorga a los sujetos obligados para que subsanen una omisión.
- (236) Además, el plazo es acorde con la expeditéz que debe prevalecer en materia de fiscalización. De ahí lo **infundado** de los agravios.
- (237) Por otra parte, son **ineficaces** los planteamientos de Morena porque en su demanda se limita a señalar de manera genérica que el plazo establecido en el artículo 235 Bis del RF es desproporcional y no es razonable, y para tal efecto realiza una serie de comparaciones con otros procesos de fiscalización, sin que aporte elementos que demuestren por qué, en el caso, el plazo de un día para presentar los informes omitidos le causa un real perjuicio, es decir, no señala circunstancias específicas que pudieran traducirse en una carga excesiva para los sujetos omisos.



Tema 10. Ambigüedad en la frase “y con datos reales” (artículo 223, numeral 10, inciso c) del RF) [SUP-RAP-208/2023]

Artículo

Artículo 223.

Responsables de la rendición de cuentas

[...]

10. Las personas ciudadanas, afiliados, cualquier persona física o moral, titulares o dirigentes de partidos políticos, agrupaciones políticas, organización de la ciudadanía, observadores electorales, serán responsables de:

[..]

c) Dar atención a los requerimientos de información dentro de los plazos que señale dicho requerimiento y con datos reales.

Desarrollo del agravio

- (238) Morena considera que la expresión “y con datos reales” es ambigua y genérica, por lo que violenta el principio de certeza y el derecho a la seguridad jurídica, puesto que no da condiciones objetivas o legales que permitan definir qué se entiende o qué implica el referido término.

Consideraciones de esta Sala Superior

- (239) Para esta Sala Superior el agravio es **infundado**, ya que, contrariamente a lo que señala Morena, sí existen condiciones objetivas para que los sujetos obligados en materia de fiscalización sepan, con claridad, que el objeto de la norma al señalar “y con datos reales” es que la información que entreguen con motivo de los requerimientos formulados por la autoridad debe ser veraz, fidedigna y comprobable.
- (240) Si bien la claridad de los vocablos contenidos en una norma es un elemento necesario para evitar o disminuir la ambigüedad o contradicción en su aplicación, la mera falta de definición de un vocablo o algunos vocablos formulados en la redacción de los enunciados normativos no puede tener como consecuencia necesaria la invalidez de las normas en las cuales esos vocablos se encuentran insertas.
- (241) El anterior razonamiento parte de la idea de que exigir este requisito (definición de cada vocablo) haría imposible la función reglamentaria ya que

tendría como consecuencia que la elaboración de normas fuese una labor interminable que haría imposible alcanzar la finalidad que se persigue con la expedición del Reglamento³⁷.

- (242) En ese sentido, la expresión “y con datos reales”, por sí misma y en el contexto de su ubicación, permite que cualquier sujeto obligado a la rendición de cuentas comprenda que las respuestas que entregue a los requerimientos formulados por la UTF deben entregarse: *i)* en tiempo, y *ii)* con datos que no sean falsos.
- (243) En consideración de esta Sala Superior, la porción normativa impugnada no presenta ambigüedad y, menos falta de certeza, en relación con la norma y el fin que busca tutelar, consistente en que la información que reciba la autoridad sea oportuna, veraz (no falsa) y completa. Lo anterior, porque parte, al realizar una lectura del artículo en su totalidad y en atención a las obligaciones de los partidos políticos, se puede tener una conclusión generalizada del tipo de información solicitada.
- (244) Lo anterior, es acorde con lo sostenido por la autoridad responsable en el considerando XXIII del acuerdo INE/CG522/2023, en el que señaló que esta modificación es acorde con lo dispuesto en el artículo 200 de la LGIPE establece que las autoridades y las instituciones públicas y privadas están obligadas a responder a la UTF, las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud. De igual forma, dicho dispositivo legal señala que la UTF podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en los plazos señalados en el párrafo inmediato anterior.
- (245) Por lo tanto, se concluye que es necesario establecer en el RF una disposición expresa respecto de la obligación que tienen las personas físicas y morales de atender las solicitudes o requerimientos de información que realice la UTF, con motivo de la fiscalización de los ingresos y gastos de los sujetos obligados.

³⁷ *Mutatis mutandis*, SUP-JDC-56/2023.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación (246)

- Asimismo, no pasa desapercibido por esta Sala Superior que, en su informe circunstanciado, la responsable precisó que con “dato real” se debe considerar que la información que se presente por las personas citadas en la fiscalización que realice la autoridad electoral sea *verificable y cierta*, para los procedimientos de autoría que realicen.
- (247) En conclusión, en atención a lo infundado e inoperante de los agravios, esta Sala Superior confirma, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo INE/CG522/2023 emitido por el Consejo General del INE. Lo anterior, al estimar que las modificaciones realizadas por la autoridad responsable al RF resultan conforme a Derecho.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-RAP-204/2023 y SUP-RAP-208/2023 al SUP-RAP-203/2023. En consecuencia, agréguese una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho. En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, 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 Janine M. Otálora Malassis y 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 Esta 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.

