

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-  
223/2016**

**RECURRENTE: MORENA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
UNIDAD TÉCNICA DE  
FISCALIZACIÓN DE LA  
COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN  
DEL CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:  
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**SECRETARIOS: JULIO  
ANTONIO SAUCEDO RAMÍREZ  
Y URIEL YAIR HUITRÓN  
GONZÁLEZ**

Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación interpuesto por Horacio Duarte Olivares, quien se ostenta como representante del partido político Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual solicita la declaración de invalidez de los artículos 4, párrafo 1, inciso s); y 46, primer párrafo, *in fine*, así como el numeral Tercero Transitorio del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; modificado por el acuerdo del Consejo General del aludido organismo electoral nacional, identificado con la clave INE/CG1047/2015; y por el cual además controvierte, su primer acto de aplicación, es decir, el oficio identificado con la clave INE/UTF/DG/DPN/8659/2016 de veintiuno de abril de dos mil dieciséis, emitido por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en el que informa

sobre la “obligatoriedad” de incluir el “Complemento INE” en las facturas electrónicas; y

## **RESULTANDO**

**I. Antecedentes.** De la narración de los hechos en el escrito recursal y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Reforma constitucional en materia político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, entre ellas el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, que establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

**2. Reforma legal.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, se establecen disposiciones en materia de fiscalización, así como las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización.

En esa misma fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expidió la Ley General de

Partidos Políticos, en la que se establecen, entre otras cuestiones, la fiscalización de los partidos políticos.

**3. Aprobación del Reglamento de Fiscalización.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria, aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, por el cual expidió el Reglamento de Fiscalización que abrogó el anterior reglamento de cuatro de julio de dos mil once.

**4. Reformas y adiciones al Reglamento de Fiscalización.** El dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG1047/2015 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización señalado en el punto previo, entre otras, las siguientes:

**Artículo 4.** (modificado)

**Glosario**

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

r) **Complemento:** Al elemento que permite incluir información adicional en el Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) para un sector o actividad específica, permitiendo que la información adicional sea protegida por el sello digital de la Factura Electrónica.

...

**Artículo 46.** (modificado)

**Requisitos de los comprobantes de las operaciones**

1. Los comprobantes de las operaciones a que se refiere el artículo anterior, deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación. Adicionalmente, el comprobante deberá contener la información que permita identificar el proceso y el sujeto obligado a favor de quien se realiza el gasto, a través del complemento que para tal

efecto publique el SAT en su página de Internet, mismo que debe contener la identificación de las campañas beneficiadas.

...

**Artículos Transitorios**

...

**Tercero.** En tanto no se publique el complemento a que hace referencia el artículo 46 numeral 1, segundo párrafo, del presente Reglamento, bastará que los comprobantes que se expidan a favor de los sujetos obligados cumplan que los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

...

**5. Resolución Miscelánea Fiscal 2016.** El veintitrés de diciembre de dos mil quince, fue publicada la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio dos mil dieciséis<sup>1</sup> que, entre otras, señala:

**Capítulo 2.7.** De los comprobantes Fiscales Digitales por Internet o Factura Electrónica

**Sección 2.7.1.** Disposiciones generales

...

**2.7.1.8.** Para los efectos del artículo 29, fracción VI del CFF, el SAT publicará en su portal los complementos que permitan a los contribuyentes de sectores o actividades específicas, incorporar requisitos fiscales en los CFDI que expidan.

Los complementos que el SAT publique en su portal, serán de uso obligatorio para los contribuyentes que les aplique, pasados treinta días naturales, contados a partir de su publicación en el citado portal, salvo cuando exista alguna facilidad o disposición que establezca un periodo diferente o los libere de su uso.

*CFF 29*

...

---

<sup>1</sup> Publicada el veintitrés de diciembre de dos mil quince, en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación.

**6. Publicación del “Complemento INE”.** En cumplimiento al punto 2.7.1.8. de la Miscelánea Fiscal 2016, antes señalado y en relación con el artículo tercero transitorio del Acuerdo INE/CG1047/2015, el ocho de marzo de dos mil dieciséis, fue publicado el “Complemento INE” en el portal de internet del Servicio de Administración Tributaria<sup>2</sup>, por el cual se establece que “la obligatoriedad del uso del Complemento será a partir del 1 de mayo de 2016”.

**II. Acto impugnado.** El veintidós de abril de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral emitió el oficio identificado con la clave INE/UTF/DG/DPN/8659/2016, en el que informó al partido político Morena, que el uso del “Complemento INE” es obligatorio a partir del primero de mayo del año en curso, mismo que permite, entre otras cuestiones, identificar al beneficiario final y el tipo de proceso al que corresponde cada gasto.

**III. Recurso de apelación.** El veintisiete de abril de dos mil dieciséis, Horacio Duarte Olivares, quien se ostenta como representante del partido político Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación, con la finalidad de controvertir el oficio antes apuntado.

**IV. Trámite y remisión del expediente.** El veintiocho de abril de dos mil dieciséis, por oficio INE-UTF/DRN/1110/2016, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión

---

<sup>2</sup> Página consultada el cuatro de mayo de dos mil dieciséis  
[http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/factura\\_electronica/Paginas/Complemento\\_INE.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/factura_electronica/Paginas/Complemento_INE.aspx)

de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral dio aviso a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la interposición del recurso de mérito y publicó en sus estrados el referido medio de impugnación.

El tres de mayo de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, oficio INE-UTF/DNR/11340/2016, suscrito por el aludido Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por el que remitió, entre otros, el respectivo informe circunstanciado, y el escrito recursal.

**V. Sustanciación.**

**1. Turno a ponencia.** El tres de mayo de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de este órgano colegiado, dictó acuerdo por el cual ordenó integrar el expediente de mérito y registrarlo en el Libro de Gobierno con la clave **SUP-RAP-223/2016**, así como turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El turno de mérito se cumplimentó mediante el oficio TEPJF-SGA-3982/16, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

**2. Radicación.** El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor radicó el expediente de mérito en la Ponencia a su cargo.

**3. Requerimiento.** El once de mayo de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor requirió a la responsable para que

remitiera diversa información relacionada con el presente medio de impugnación.

**4. Cumplimiento de requerimiento, admisión y cierre de instrucción.** Por proveído de diecisiete de mayo siguiente, el Magistrado Instructor tuvo por cumplido en tiempo y forma el requerimiento señalado en el punto que antecede.

Del mismo modo, en razón de que se encontraban satisfechos los requisitos de procedibilidad del recurso de referencia, admitió a trámite el escrito que da origen a la presente resolución.

Del mismo modo, en virtud de no existir trámite o diligencia pendiente por realizar, declaró cerrada la instrucción, por lo que los autos quedaron en estado para dictar sentencia; y

#### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.*** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación identificado al rubro, con fundamento en los artículos 17, segundo párrafo, 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafos primero y quinto; y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones III, y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso a); 189, fracción I, inciso c); 199, párrafos primero, fracción VIII y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, 2, 3, párrafo 2, inciso b); 4, 7, párrafo 1; 19, párrafo 1, inciso f); 40 párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso

a); y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, pues en la especie, se está en presencia de un recurso de apelación interpuesto por un partido político en contra de un acto dictado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la cual, con fundamento en los artículos 34, inciso a), y 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, forma parte de un órgano central de dicho Instituto.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 44, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** El recurso de apelación fue interpuesto por escrito ante la autoridad responsable; contiene el nombre y domicilio del partido político recurrente, así como el nombre y firma de quién en su nombre lo hace; se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable, al igual que expone hechos, expresa agravios y aporta las pruebas que estima pertinentes.

**b) Oportunidad.** Se considera que el presente requisito de procedencia se encuentra satisfecho.

Ello es así, pues de las constancias que obran en autos, se advierte que si bien el acto controvertido se dictó el veintiuno de abril de dos mil dieciséis, lo cierto es que el mismo fue hecho



del conocimiento del Secretario de Finanzas del partido político recurrente el veintidós de abril de dos mil dieciséis, tal como se desprende del sello de recepción el cual figura en la copia certificada allegada al sumario por la responsable, lo cual es reconocido por el recurrente a fojas 8 y 16 de su escrito de demanda.

Dicha documental, en términos de los artículos 14 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, cuenta con valor probatorio pleno, debido a que la misma no se encuentra controvertida por las partes en cuanto a su contenido, autenticidad o veracidad de lo que en ella se consigna.

En consecuencia, el plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del día veinticinco al veintiocho del mismo mes, en virtud de que los días sábado veintitrés y domingo veinticuatro de abril del presente año, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2, de la referida Ley General adjetiva, no deben ser considerados como hábiles.

Ello es así, pues si bien el acto controvertido incide dentro de los trece procesos electorales locales que se encuentran en curso, también lo es, que el mismo afecta de forma directa las actividades ordinarias de los partidos políticos, puesto que la materia de impugnación corresponde a la obligatoriedad de incluir el "Complemento INE" dentro de las facturas que acrediten los gastos que los institutos políticos realizan tanto de forma ordinaria como dentro de los procesos electorales.

Ahora bien, de las constancias de autos, en específico del acuse de recepción del recurso que dio origen a la presente resolución, se advierte que el escrito recursal fue presentado a las veinte horas con veintisiete minutos del veintisiete de abril del año en curso, por lo cual resulta evidente que el medio de impugnación de mérito fue interpuesto de forma oportuna.

**c) Legitimación.** El medio de impugnación de mérito fue interpuesto por parte legítima; ello es así, pues en términos del artículo 45, inciso a), de la Ley General adjetiva, el apelante es un partido político que ha sido afectado por la emisión del acto controvertido y podría ocasionarle una lesión en sus derechos.

**d) Personería.** En el caso, el presente medio de impugnación fue interpuesto por Horacio Duarte Olivares, quien se ostenta como representante del partido político Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cual es reconocido por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado.

Por tanto, se cumple a cabalidad lo dispuesto por los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I y 45, párrafo 1, inciso a), de la referida ley adjetiva en la materia.

**e) Interés Jurídico.** El interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, dado que es un partido político, que impugna un acto del Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, a través del cual le solicita modificar el sistema de facturación, para presentar la fiscalización ordinaria,

durante procesos electorales locales ya iniciados; lo que, en su concepto, resulta contrario a la normativa constitucional y legal en materia electoral, así como en contra de diversos principios rectores de la misma, por lo que estima la existencia de un perjuicio a su esfera jurídica.

**f) Definitividad.** Se satisface este requisito, toda vez que el partido político recurrente controvierte un acto emitido por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocado, anulado o modificado.

Por tanto, al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados, y sin que esta Sala Superior advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o sobreseimiento del recurso de apelación que se resuelve, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la *litis* planteada.

**TERCERO. *Litis.*** La *litis* en el presente asunto se circunscribe a determinar la validez de las porciones normativas correspondientes a los artículos 4, párrafo 1, inciso s); y 46, primer párrafo, in fine, así como el numeral Tercero Transitorio del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; modificado por el acuerdo del Consejo General del aludido organismo electoral nacional, identificado con la clave INE/CG1047/2015, ello atendiendo a que el recurrente aduce que las mismas resultan contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, deberá atenderse el planteamiento mediante el cual el recurrente aduce la inconstitucionalidad e ilegalidad del primer

acto de aplicación de dichas normas, es decir el oficio INE/UTF/DG/DPN/8659/2016, mediante el cual se hace del conocimiento del Partido Político Morena, la obligatoriedad del “Complemento INE” al momento de emitir las facturas electrónicas con las cuales se pretendan amparar los gastos sujetos a fiscalización.

Lo anterior, pues en criterio del partido político apelante, el mismo contraviene los principios rectores de la materia electoral.

**CUARTO. Actos impugnados y agravios.** De conformidad con el principio de economía procesal, y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por el recurrente, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Al respecto, resulta criterio orientador las razones contenidas en la tesis<sup>3</sup> del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de rubro:

**ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**

De igual forma, sustenta la consideración anterior, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis<sup>4</sup> del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, cuyo rubro es del tenor literal siguiente:

---

<sup>3</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, Tomo IX. p. 406.

<sup>4</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres, Tomo XII. p. 288.

**AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.**

**QUINTO. Síntesis de agravios.** Previo al análisis de los motivos de disenso, es necesario mencionar que esta Sala Superior ha sostenido que los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en un capítulo específico.

Esto, siempre y cuando expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se consideren fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya, en su concepto, que la responsable, o bien, no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable o, por el contrario, utilizó otra sin resultar pertinente al caso concreto o, en todo caso, realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 02/98<sup>5</sup> de esta Sala Superior, cuyo rubro es del tenor siguiente:

**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.**

Asimismo, este órgano jurisdiccional estima pertinente señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión del diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y ocho. Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, pp. 123-124; así como en la página de internet <http://www.te.gob.mx>.

1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de forma ordinaria, en los medios de impugnación en materia electoral, incluido el recurso de apelación, se debe suplir la deficiencia en la exposición de los conceptos de agravio, así como realizar las precisiones atinentes, siempre y cuando éstas se pueden deducir claramente de los hechos y razonamientos expuestos por las partes.

En consecuencia, la regla de la suplencia aludida se observará en la presente resolución.

Así, del análisis del escrito recursal, se advierte que el recurrente aduce como motivos de disenso, los siguientes:

**a. Agravios relacionados con la violación al principio de certeza y unidad en materia electoral**, con la emisión del acto identificado con la clave INE/UTF/DG/DPN/8659/2016.

i) El partido político Morena precisa, que existen trece procesos electorales locales en curso, por lo que la comprobación de los gastos, a través de las facturas electrónicas, ya ha iniciado bajo requisitos de una determinada normatividad, vigente desde el inicio y durante el desarrollo de dichos procesos electorales, debiendo ser aplicable el artículo tercero transitorio<sup>6</sup> del Reglamento de Fiscalización, hasta que concluyan dichos procesos, porque los participantes en el proceso electoral deben conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que su propia actuación, y la de las autoridades

---

<sup>6</sup> “**Tercero.** En tanto no se publique el complemento a que hace referencia el artículo 46 numeral 1, segundo párrafo, del presente Reglamento, bastará que los comprobantes que se expidan a favor de los sujetos obligados cumplan que los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación”.

electorales, están sujetas; sin embargo, con el acto controvertido, se informa que a partir del primero de mayo de este año, se deberá incluir el Complemento INE en la comprobación de los gastos.

**ii)** Indebida motivación del oficio controvertido, pues constituye un acto de molestia y una carga adicional, no motivado de manera adecuada, al imponer durante los procesos electorales locales, y no previamente a ellos, la aplicabilidad del Complemento INE, publicado en el sitio de internet del Servicio de Administración Tributaria, a partir del primero de mayo próximo pasado, siendo que, en esta fase de los comicios locales, debería seguir rigiendo, al menos temporalmente, lo dispuesto en la primera parte del multicitado artículo 46, en relación con el artículo tercero transitorio del citado Reglamento, hasta que concluyan los procesos antes aludidos.

**iii)** Aunado a lo anterior, el recurrente señala que la propia regla 2.7.1.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal 2016, in fine, admite excepciones a la temporalidad en que deben regir los complementos que se incorporen como información fiscal a los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), “cuando exista alguna facilidad o disposición que establezca un periodo diferente o los libere de su uso”.

**iv)** Que sería incongruente someter la verificación de los comprobantes fiscales de gastos de los partidos políticos efectuados en actividades relacionadas con sus campañas electorales, diferenciando si fueron erogados antes o después del primero de mayo de dos mil dieciséis; es decir, dentro de una misma campaña electoral, en unos casos se consideraría

válido establecer solo los requisitos de los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación en la comprobación fiscal y, en otros, con el Componente INE. Por ello, resultaría incierto aplicar dos normas distintas para un mismo supuesto de hecho en una misma campaña electoral.

**v)** El acto impugnado impone el deber al Secretario de Finanzas del partido apelante, hacer extensiva tal disposición a los responsables de finanzas en el ámbito local, cuya antelación resulta insuficiente y gravosa por la fase de procesos electorales que transcurre; ello, en virtud de que se debe comunicar e instruir de inmediato a todos los candidatos y dirigencias partidistas, así como a las demás personas que tienen relación con los gastos, que se encuentran geográficamente apartadas y con menor nivel de desarrollo, dificultando su comprensión en la aplicación adecuada de dicha disposición, lugares en los que, además, no existen proveedores registrados en el padrón del Instituto Nacional Electoral, o éstos tardan en asimilarlas.

**vi)** Si bien, con base en el artículo 41, segundo párrafo, base V, apartado B de la Ley Fundamental corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, de ahí no se desprende facultad alguna para que los órganos competentes de dicho Instituto realicen la fiscalización aplicando reglas distintas para actos u operaciones de gasto efectuados durante una misma fase del proceso electoral.

**vii)** En cuanto a la vigencia y aplicabilidad de las disposiciones modificadas, el artículo segundo del Acuerdo INE/CG1047/2016



emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que modificó el Reglamento de Fiscalización, dispuso su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en relación con el artículo 7 del Código Fiscal de la Federación; no obstante, al no haber sido publicado, ni la modificación al Reglamento, ni el Complemento INE, podrían ser vigentes para los sujetos obligados, beneficiarios o proveedores obligados a expedir las facturas electrónicas con tal disposición, hasta en tanto sea difundido en el medio oficial.

**b. Agravio relativo a la Inaplicabilidad de los artículos 4, párrafo 1, inciso s) (sic) y 46, párrafo 1, in fine, y el artículo tercero transitorio del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral,** modificado por el Acuerdo INE/CG1047/2015.

Lo anterior, debido a que, en concepto del partido recurrente, los preceptos aludidos, en las porciones normativas señaladas, no soportan constitucionalidad o legalidad alguna.

En primer término, el partido político recurrente aduce que el contenido normativo del artículo 46, primer párrafo, *in fine*, y su correlativo artículo 4, párrafo 1, inciso s) (sic), del Reglamento de Fiscalización, exceden lo previsto en los diversos preceptos superiores, a saber: artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, numerales 1 y 2; 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 190; 191, numeral 1, inciso b); 199, numeral 1, inciso c) y h), y el 200, de

la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, numeral 1, inciso n); 43, numeral 1, inciso c); y 77, de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, en virtud de que, en ninguna de las disposiciones superiores, contiene mandato expreso o implícito, que faculte u obligue a la autoridad electoral a modificar o adicionar requisitos distintos a los previstos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, en el llenado de las facturas electrónicas para la comprobación de gastos y operaciones efectuadas por los partidos políticos en las campañas o precampañas electorales, ni respecto al gasto ordinario.

Máxime que en el acuerdo INE/CG1047/2015 no aporta mayor motivación ni información suficiente respecto de las modificaciones efectuadas a los artículos impugnados, pues además de ilegal, son innecesarias, ya que el Instituto Nacional Electoral no tiene obstáculo para conocer desde el primero, hasta el último beneficiario de un gasto o informe de gastos presentados por los partidos políticos; para ello, cuenta con el apoyo de la autoridad competente, incluido el Servicio de Administración Tributaria.

El acto impugnado, a decir del recurrente, al fundarse en las disposiciones modificadas del multicitado Reglamento, que resultan inconstitucionales, viola los artículos 14, párrafos 2 y 4, y 16, párrafo 1, de la Ley Fundamental.

Finalmente, el partido político apelante señala que es ilegal e inconstitucional lo previsto en el artículo tercero transitorio del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, modificado por Acuerdo INE/CG1047/2016, por su inadecuada

o deficiente redacción, al prever que únicamente estarían vigentes los requisitos de los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, en tanto no se publique el Complemento INE, referido en el diverso artículo 46, numeral 1, párrafo 2, del reglamento mencionado, puesto que no hay razón fundada para aplicar, a partir del primero de mayo de este año, una norma distinta a aquella con la que se iniciaron los comicios electorales locales.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Por cuestión de método, esta Sala Superior procederá a analizar los motivos de disenso antes señalados en orden diverso al que plantea el recurrente, agrupándolos en atención a lo que en ellos se reclama, en el entendido de que el examen en conjunto o separado de los mismos no causa afectación alguna a la esfera jurídica del recurrente, pues lo verdaderamente importante es que dichos argumentos sean estudiados en forma exhaustiva.

Lo anterior, en atención al criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000<sup>7</sup>, cuyo rubro es al tenor siguiente:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

Por tanto, los motivos de disenso planteados serán estudiados de la forma siguiente:

**a.** En primer término se realizará el estudio de la solicitud de invalidez de los artículos 4, párrafo 1, inciso r); y 46, primer

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión de doce de septiembre de dos mil. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6; así como en la página de internet <http://www.te.gob.mx>.

párrafo, in fine, así como el numeral Tercero Transitorio del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; modificado por el acuerdo del Consejo General del aludido organismo electoral nacional, identificado con la clave INE/CG1047/2015; y

**b.** Por último, serán analizados aquéllos que guardan relación con el oficio INE/UTF/DG/DPN/8659/2016, mediante el cual se hace del conocimiento del Partido Político Morena, la obligatoriedad del “Complemento INE” al momento de emitir las facturas electrónicas con las cuales se pretendan amparar los gastos sujetos a fiscalización, como primer acto de aplicación de las normas reglamentarias tildadas de inválidas.

Ello en atención a que de resultar fundada la solicitud de invalidez, ello tornaría innecesario el estudio de los agravios relativos a controvertir el primer acto de aplicación de los aludidos preceptos reglamentarios.

**I. Estudio de la solicitud de invalidez.** Antes de abordar el estudio respectivo, esta Sala Superior considera necesario precisar:

El artículo 99, párrafo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad de las Salas que componen el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para inaplicar leyes sobre la materia electoral contrarias a la misma; ello, en observancia del control concreto al que se someterá la norma electoral, sujeta a la revisión de su regularidad constitucional por parte de este órgano jurisdiccional.

Por lo anterior, cabe precisar, en primer término, que la impugnación suficiente de una norma jurídica, en función del aspecto de su constitucionalidad, requiere que se base en premisas esenciales mínimas a satisfacer en la demanda atinente.

Esto es, la norma jurídica señalada como reclamada, debe ser impugnada en confrontación expresa con una disposición específica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el desarrollo de un motivo de disenso suficiente.

La causa requerida en tal situación se apoya en los siguientes elementos imprescindibles:

- a) Señalamiento de la norma de la Carta Magna;
- b) Invocación de la disposición secundaria que se designe como reclamada; y,
- c) Motivos de disenso o agravios en los que se trate de demostrar, jurídicamente, que la ley impugnada resulta contraria a la hipótesis normativa de la norma constitucional, en cuanto al marco de su contenido y alcance.

A partir del cumplimiento preciso de esos requisitos esenciales, surgirá la actualización del problema constitucional, así como la procedencia de la declaración respectiva en torno a la ley secundaria.

Por tanto, si no se satisfacen los requisitos medulares que se han indicado, el señalamiento de la ley reclamada y el motivo de disenso que no indique el marco y la interpretación de una

disposición constitucional que pueda transgredir aquélla, resultan motivos de insuficiencia, que desestiman la actualización de un verdadero problema de constitucionalidad de ley.

En este orden, dentro de la distribución procesal de la carga probatoria, incumbe al solicitante de la inaplicación la relativa a demostrar la inconstitucionalidad de la ley o de un acto de autoridad, excepción hecha de los casos en que se trate de leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales, en las que exista jurisprudencia obligatoria sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando se esté en presencia de actos que sean inconstitucionales por sí mismos.

En consecuencia, deberá considerarse carente de la conformación de un verdadero motivo de disenso, la simple mención de la peticionaria, en el sentido de que determinado numeral deviene inconstitucional, pues de ello no puede derivarse la eficiente impugnación de la constitucionalidad de leyes secundarias, en tanto que no existe la confrontación entre éstas y un específico derecho tutelado por la norma constitucional en su texto y alcance correspondientes.

Sirve de apoyo a lo expuesto como criterio orientador, la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 193,007<sup>8</sup>, cuyo rubro y contenido son al tenor siguiente:

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. LA IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES LEGALES PRECISA DE REQUISITOS**

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de octubre de mil novecientos noventa y nueve, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, número de tesis 1ª./J. 58/99, p. 150.

**MÍNIMOS A SATISFACER.** La impugnación suficiente de una norma jurídica, en función del aspecto de su constitucionalidad, requiere que se base en premisas esenciales mínimas a satisfacer en la demanda de amparo directo. Esto es, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166, fracciones IV y VII de la Ley de Amparo, se advierte la necesidad de que la norma jurídica señalada como reclamada, deba ser impugnada en confrontación expresa con una disposición específica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante concepto de violación suficiente. La causa requerida en tal situación se apoya en los siguientes elementos imprescindibles: a) señalamiento de la norma de la Carta Magna; b) invocación de la disposición secundaria que se designe como reclamada y, c) conceptos de violación en los que se trate de demostrar, jurídicamente, que la ley impugnada resulta contraria a la hipótesis normativa de la norma constitucional, en cuanto al marco de su contenido y alcance. A partir del cumplimiento de precisión de esos requisitos esenciales, surgirá la actualización del problema constitucional, así como la procedencia de la declaración respectiva en torno a la ley secundaria. Si no se satisfacen los requisitos medulares que se han indicado, el señalamiento de la ley reclamada y el concepto de violación que no indique el marco y la interpretación de una disposición constitucional que pueda transgredir aquélla, resultan motivos de insuficiencia, que desestiman la actualización de un verdadero problema de constitucionalidad de ley. En este orden, a la parte quejosa, dentro de la distribución procesal de la carga probatoria, incumbe la de demostrar la inconstitucionalidad de la ley o de un acto de autoridad, excepción hecha de los casos en que se trate de leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales en las que exista jurisprudencia obligatoria sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando se esté en presencia de actos que sean inconstitucionales por sí mismos. Así la situación, deberá considerarse carente de la conformación de un verdadero concepto de violación, la simple enunciación como disposiciones constitucionales dejadas de aplicar, pues de ello no puede derivarse la eficiente impugnación de la constitucionalidad de leyes secundarias, en tanto que no existe la confrontación entre éstas y un específico derecho tutelado por la norma constitucional en su texto y alcance correspondientes.

Ahora bien, en el caso particular, el apelante solicita la declaración de invalidez de los artículos 4, párrafo 1, inciso r); y 46, primer párrafo, in fine, así como el numeral Tercero Transitorio del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; modificado por el acuerdo del Consejo General del aludido organismo electoral nacional, identificado

con la clave INE/CG1047/2015, cuyas porciones normativas son al tenor siguiente:

**Artículo 4.** (modificado)

**Glosario**

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

r) **Complemento:** Al elemento que permite incluir información adicional en el Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) para un sector o actividad específica, permitiendo que la información adicional sea protegida por el sello digital de la Factura Electrónica.

...

**Artículo 46.** (modificado)

**Requisitos de los comprobantes de las operaciones**

1. Los comprobantes de las operaciones a que se refiere el artículo anterior, deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación. **Adicionalmente, el comprobante deberá contener la información que permita identificar el proceso y el sujeto obligado a favor de quien se realiza el gasto, a través del complemento que para tal efecto publique el SAT en su página de Internet, mismo que debe contener la identificación de las campañas beneficiadas.**

...

**Artículos Transitorios**

...

**Tercero. En tanto no se publique el complemento a que hace referencia el artículo 46 numeral 1, segundo párrafo, del presente Reglamento, bastará que los comprobantes que se expidan a favor de los sujetos obligados cumplan que los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.**

...

**(Énfasis añadido).**

Al respecto, el recurrente aduce, en un primer momento, que las normas antes mencionadas no pueden ser temporalmente válidas, puesto que, desde su perspectiva, al no haber sido



publicadas en el Diario Oficial de la Federación, no son susceptibles de ser aplicadas a los sujetos obligados por el propio Reglamento de Fiscalización.

Asimismo, precisa que las referidas normas reglamentarias deben ser declaradas inválidas debido a que fueron emitidas mediante el uso excesivo de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral.

Finalmente, aduce que la invalidez deviene de la inconstitucionalidad de las normas, puesto que la inclusión del requisito denominado “Complemento INE” resulta contrario a los parámetros constitucionales.

**a. Agravio relativo a la invalidez temporal de las normas.**

Al respecto, esta Sala Superior considera que el agravio sujeto a estudio deviene **inoperante**.

Ello es así, pues el partido político apelante parte de la premisa errónea consistente en que en la especie resulta aplicable el artículo 7o. del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone lo siguiente:

**Artículo 7o.** Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.

Sin embargo, el recurrente no consideró que, en primer término, el artículo Tercero del acuerdo INE/CG1047/2015, emitido el

dieciséis de diciembre de dos mil quince por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual reformó y adicionó el Reglamento de Fiscalización de dicho organismo electoral nacional, establece lo siguiente:

**TERCERO.** La modificación al Reglamento de Fiscalización entrará en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, el aludido acuerdo por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, inició su vigencia el diecisiete de diciembre de dos mil quince.

Ahora bien, en segundo término, debe precisarse que, como consecuencia de lo anterior, no resulta aplicable para efectos de inicio de vigencia del acuerdo controvertido el artículo Segundo del mismo, el cual refiere:

**SEGUNDO.** Con la finalidad de dar certeza a los sujetos obligados, publíquese en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Fiscalización aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado mediante el Acuerdo INE/CG350/2014, adicionando las modificaciones aprobadas en el presente Acuerdo, el cual se anexa al presente y forma parte integral del mismo.

Ello es así, pues tal como refiere el propio enunciado normativo, la finalidad de que se publique el Reglamento de Fiscalización, incluyendo las modificaciones aprobadas por el acuerdo de referencia, es que se diera certeza a los sujetos obligados de las normas contenidas en el mismo, más nunca que el inicio de la vigencia del mismo se encontrara supeditado a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, este Tribunal Constitucional Electoral, estima necesario precisar que Morena no consideró que la norma

fiscal, *Resolución Miscelánea Fiscal para 2016 y su anexo 19*, por la cual se establecieron las reglas aplicables a los complementos de las facturas electrónicas digitales por internet, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de dos mil quince y, de conformidad con su transitorio Primero, entró en vigor el primero de enero de dos mil dieciséis, por lo que estará vigente hasta el treinta y uno de diciembre del año en curso.

En tanto que, las porciones normativas que aquí tilda de inconstitucionales, son de carácter electoral y por tanto no resulta aplicable el citado artículo 7 del Código Fiscal de la Federación.

**b. Agravio relativo a la invalidez por exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria.**

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

En ese tenor, también ha considerado que el ejercicio de esa facultad está sujeta a los principios constitucionales de reserva de la ley y subordinación jerárquica prevista en los artículos 14, 116, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos inherentes a la naturaleza de los

reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, mediante la observación de la reserva de la ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas de los Congresos.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, y excluir la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, condicionadas a que el propio ordenamiento legal determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

En este supuesto, a la ley le corresponde establecer los principios y criterios conforme a los cuales el desarrollo específico de la materia reservada podrá, posteriormente, ser establecida por una fuente secundaria, sin excluir la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias impliquen una regulación independiente y no subordinada al ordenamiento del que derivan, ya que esto supondría vulnerar la reserva establecida en la Constitución federal.

En cuanto al principio de subordinación jerárquica, éste exige que los acuerdos y reglamentos estén precedidos de una ley;

cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle debido a que en ellas encuentra su justificación y medida normativa.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar lo previsto en una ley, por lo que en esa tesitura, tiene como límite natural los alcances de las disposiciones legales que reglamentan; por ende, únicamente desarrollan la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, por lo que se deben limitar a detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir cuestiones novedosas contrarias a la sistemática jurídica, y sin crear restricciones distintas a las previstas expresamente en la ley.

De las directrices señaladas, resulta válido establecer que en un reglamento o acuerdo, al prever la forma de ejercer los derechos, el establecimiento de restricciones o deberes a cargo de los sujetos de Derecho que en ellos se vinculen, se ajusta al marco constitucional, siempre y cuando tenga sustento en todo el sistema normativo atinente, esto es, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la propia Constitución Federal, e incluso, tratándose de derechos humanos, por los instrumentos internacionales en esa materia, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

De ese modo, el principio de jerarquía normativa exige que la potestad de ejercer la facultad reglamentaria impide modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan materia y contenido al ordenamiento reglamentado, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que

pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las incluidas en la ley en cuestión.

En esa lógica, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano competente.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007<sup>9</sup>, emitida por el Tribunal Pleno, en cuyo contenido ha establecido lo siguiente:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos

---

<sup>9</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, correspondiente al mes de mayo de dos mil siete, Tomo XXV. p. 1515.

mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Ahora bien, las normas tildadas de contraventoras del principio en estudio, radican esencialmente en la obligatoriedad de inclusión en los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet, de diversos rubros contenidos en el denominado “Complemento INE”, los cuales específicamente radican en la inclusión de los datos necesarios para identificar el proceso y el sujeto obligado a favor de quien se realiza el gasto.

Por su parte, y a efecto de determinar si la responsable violentó el aludido principio, y por tanto concluir respecto de la validez de la norma sujeta a escrutinio, este Tribunal Constitucional Electoral estima pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), punto 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos establecidos por la propia constitución y por las leyes de la materia, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

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

desarrollará las atribuciones del mismo para el ejercicio de dicha función.

Por su parte el la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece:

En su artículo 4, párrafo 1, se precisa que los organismos administrativos electorales, tanto el nacional como los locales, dispondrán todo lo necesario para asegurar el cumplimiento de la propia ley.

El artículo 32, párrafo 1 inciso a), fracción VI, se señala que, dentro de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, estará la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para los procesos electorales federal y locales.

En este sentido el artículo 190, se establece que la fiscalización se realizará en los términos previstos por la Ley y la Constitución, además de que la fiscalización estará a cargo del Consejo General.

Por su parte el artículo 44, párrafo 1, inciso a), se señala que será atribución del Consejo General de dicho órgano nacional, el aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus funciones y atribuciones.

En relación con lo anterior, el artículo 191, párrafo 1, inciso a), establece que el Consejo General tiene como facultades en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, el emitir los lineamientos específicos.

Finalmente, el artículo 199, párrafo 1, inciso b), precisa que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá entre sus facultades la



elaboración y poner a consideración de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre otros, el proyecto de reglamento en materia de fiscalización y los acuerdos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

De lo anterior, se puede desprender que efectivamente el Instituto Nacional Electoral, a través de su Consejo General, tiene la facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y que dicho órgano tiene además la atribución de expedir las normas reglamentarias necesarias para la consecución de sus fines.

Ahora bien, a fin de determinar si la responsable hizo un uso excesivo de la facultad reglamentaria antes señalada, es de precisar que la referida ley general establece en su artículo 199, párrafo 1, inciso a), que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá como facultad el auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos en cada uno de los informes que están obligados a presentar.

Del mismo modo, en su inciso d), el recibir y revisar los informes de los partidos políticos.

En su inciso e), se establece que la referida unidad tendrá la posibilidad de requerir información complementaria respecto de los apartados de los informes de ingresos y egresos o en su caso, documentación comprobatoria.

Asimismo, en el inciso h) se señala que tendrá la facultad de verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores.

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

Además de lo anterior, es de precisar que la documentación que ampare los egresos de los sujetos obligados a la fiscalización del Instituto Nacional Electoral debe cumplir con los requisitos que exijan las disposiciones fiscales aplicables.

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

En este sentido, debe señalarse que la Resolución Miscelánea Fiscal 2016, en lo que aquí interesa establece:

**Capítulo 2.7.** De los comprobantes Fiscales Digitales por Internet o Factura Electrónica

**Sección 2.7.1.** Disposiciones generales

...

**2.7.1.8.** Para los efectos del artículo 29, fracción VI del CFF, **el SAT publicará en su portal los complementos que permitan a los contribuyentes de sectores o actividades específicas, incorporar requisitos fiscales en los CFDI que expidan.**

Los complementos que el SAT publique en su portal, **serán de uso obligatorio para los contribuyentes que les aplique**, pasados treinta días naturales, contados a partir de su publicación en el citado portal, salvo cuando exista alguna facilidad o disposición que establezca un periodo diferente o los libere de su uso.

*CFF 29*

...

**(Énfasis añadido)**

Ahora bien, tal como se ha precisado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con la emisión de las normas que el recurrente aduce carecen de validez, no fueron emitidas en exceso de la facultad reglamentaria de dicho organismo, puesto que como se ha venido señalando dicho ente cuenta con la facultad de establecer diversas obligaciones para los sujetos obligados, respecto de los informes y comprobación de los gastos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones; máxime que los requisitos en materia de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet se encuentra debidamente regulada por las normas en la materia.

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

**c. Agravio relativo a la invalidez de las normas por ser contrarias a las normas constitucionales.**

A efecto de estar en posibilidad de analizar el referido motivo de disenso, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación considera importante precisar que cuando se solicita a los tribunales realizar el control de constitucionalidad respecto de un precepto normativo, lo que se está haciendo es cuestionar la legitimidad de esa norma por carecer de proporcionalidad.

Así las cosas, el test de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley, o bien, si el establecimiento de alguna medida, requisito o parámetro impuesto por la autoridad para instrumentar o regular el ejercicio de un derecho, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente.

Dicho de otro modo, el mencionado test permite determinar si un requisito determinado es adecuado, necesario e idóneo para alcanzar el fin que se persigue.

Por su parte, el criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario que no afecte el ejercicio de los derechos fundamentales.

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma o medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

En ese sentido, el análisis de necesidad y proporcionalidad consiste en analizar si la consecuencia cuestionada resulta la menos lesiva para garantizar la misma finalidad buscada y si, en caso de serlo, también puede ser considerada proporcional en atención al beneficio que su adopción implica para otros derechos.

Esto es, deberán atenderse los referidos elementos, atendiendo a que las normas en estudio atiendan a los elementos siguientes:

- **Idoneidad.** La medida adoptada cumpla con el fin perseguido;
- **Necesidad.** En el sentido de que sea absolutamente indispensable para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto; y
- **Proporcionalidad (sentido estricto).** Que el sacrificio inherente a la restricción del derecho u obligación impuesta no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante la misma y el cumplimiento de la finalidad perseguida.

Ahora bien, en el caso debe señalarse primero que, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estima que la porción normativa que en realidad se está controvirtiendo es la contenida en el artículo 46, párrafo 1, *in fine*, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, el cual señala:

**Artículo 46.** (modificado)

**Requisitos de los comprobantes de las operaciones**

1. Los comprobantes de las operaciones a que se refiere el artículo anterior, deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación. **Adicionalmente, el comprobante deberá contener la información que permita identificar el proceso y el sujeto obligado a favor de quien se realiza el gasto, a través del complemento que para tal efecto publique el SAT en su página de Internet, mismo que debe contener la identificación de las campañas beneficiadas.**

...

Lo anterior, puesto que el referido precepto es el cual incluye una obligación directa a los sujetos obligados por el referido Reglamento, la cual consiste en incluir en los comprobantes fiscales información que permita identificar el proceso y el sujeto obligado a favor de quien se realiza el gasto, a través de “Complemento” que sea publicado por la autoridad hacendaria.

En tanto que, las porciones normativas restantes, pueden ser consideradas de implementación de la referida obligación, pues el artículo 4, párrafo 1, inciso r) del referido Reglamento se limita a delimitar el concepto de “Complemento” para efectos del referido cuerpo normativo, y el artículo Transitorio Tercero, establece la excepción de obligatoriedad de la inclusión del mismo hasta en tanto no sea publicado por la autoridad hacendaria nacional; por lo cual resulta evidente que no ofrecen ninguna carga a los sujetos y su validez depende de la constitucionalidad o no de la obligación principal.

En segundo término, se considera que el fin que persigue la implementación del “Complemento INE” al momento de expedir una factura electrónica digitalizada por internet es la certeza en el destino de los recursos que les son asignados a los partidos políticos para la cumplimentación de sus objetivos, lo cual dota

de veracidad lo que dichos entes reportan en sus informes respectivos.

Ello es así, pues como ha sostenido este Tribunal Constitucional Electoral en diversas ocasiones uno de los objetivos de la autoridad administrativa electoral nacional es la fiscalización de los recursos buscando la certeza en la utilización de los mismos.

Una vez precisado lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal procederá a verificar el referido test de proporcionalidad, ello con la finalidad de tener por acreditado o no la constitucionalidad de las normas reglamentarias sujetas a escrutinio, con lo cual se podrá determinar la validez de las mismas.

**i. Idoneidad.** Esta Tribunal Constitucional Electoral, considera que la obligación en cuestión es idónea para alcanzar el fin perseguido, puesto que si el objeto de la inclusión del aludido “Complemento INE”, radica en que se tenga plena certeza del proceso y sujeto obligado a favor de quien se realiza el gasto, resulta evidente que con ello se verificará fehacientemente el destino del recurso asignado.

**ii. Necesidad.** Asimismo se considera que la medida resulta necesaria, puesto que la misma resulta eficaz para la consecución del fin, lo anterior si se toma en consideración que de conformidad con la miscelánea fiscal el objeto de los complementos es permitir a los contribuyentes de sectores o actividades específicas, incorporar requisitos fiscales en los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet que expidan, por lo que la implementación y obligatoriedad del aludido

“Complemento INE” resulta necesaria para la consecución del fin, el cual, se insiste, radica en dotar de certeza el destino de los recursos de los partidos políticos.

**iii. Proporcionalidad.** Finalmente, esta Sala Superior considera que la obligación impuesta por la norma reglamentaria sujeta a escrutinio constitucional, no puede considerarse como exagerada o desmedida frente a las ventajas que se obtienen mediante la misma y el cumplimiento de la finalidad perseguida, debido a que la misma radica en que los sujetos obligados por la norma deben incluir diversos datos a los comprobantes fiscales antes mencionados, para lo cual, la autoridad hacendaria publicó las medidas necesarias para su implementación, con lo cual la obligatoriedad de inclusión del “Complemento INE”, en modo alguno puede suponer una restricción o una medida exagerada o desmedida.

En consecuencia, si la norma reglamentaria sujeta a control constitucional ha superado el aludido test de proporcionalidad, este Tribunal Constitucional Electoral considera que las alegaciones vertidas por el partido político apelante resultan **infundadas**, por lo que deben declararse válidas las porciones normativas contenidas en los artículos 4, párrafo 1, inciso r); y 46, primer párrafo, in fine, así como el numeral Tercero Transitorio del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

## **II. Agravios relacionados con la violación al principio de certeza y unidad en materia electoral.**

En primer término, el partido recurrente aduce que le causa agravio el que la comprobación de los gastos, a través de las



facturas electrónicas, inició bajo requisitos de una determinada normatividad y, en medio de los procesos electorales locales, la responsable pretende incluir el Complemento INE en la comprobación de los gastos, en perjuicio de los participantes en dichos procesos, quienes deben conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetos.

Por tanto, el oficio controvertido no fue motivado de manera adecuada, al imponer durante los comicios locales, y no previamente a ellos, la aplicación del Complemento INE pues, a juicio del partido político apelante, la responsable debió aplicar lo dispuesto en la primera parte del artículo 46, en relación con el artículo tercero transitorio del citado Reglamento, hasta que concluyan los procesos aludidos.

En esa tesitura, señala que la regla 2.7.1.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio dos mil dieciséis, in fine, admite excepciones a la temporalidad que deben regir los complementos, “cuando exista alguna facilidad o disposición que establezca un periodo diferente o los libere de su uso”.

Al respecto, esta Sala Superior considera los motivos de disenso **infundados**, de conformidad con los argumentos siguientes:

El partido político actor, en el presente recurso, parte de la premisa errónea, al suponer que el mismo hecho se encuentra normado por disposiciones distintas, estas son, la contenida en el artículo 46, y la contenida en el artículo tercero transitorio; sin embargo, dichas normas no son supuestos diferentes, sino complementarios.

De la lectura del artículo 46, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se desprende la norma principal, que cobró vigencia desde el día siguiente de la aprobación del Acuerdo INE/CG1047/2015, esto fue, a partir del diecisiete de diciembre del año próximo pasado, sin importar la condición establecida en la parte final del mismo párrafo primero del precepto en estudio, mediante la cual queda supeditada la publicación del Complemento INE en el portal del Servicio de Administración Tributaria.

Por otro lado, la función de las disposiciones transitorias es temporal, pues su función es aplicar otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición, o al derogarla, para regular situaciones futuras

Ahora bien, el artículo tercero transitorio, que el partido recurrente pretende hacer aplicable, hasta en tanto culminen los procesos electorales locales, en principio se caracteriza por ser temporal y sirve para regular el tránsito de las situaciones jurídicas que ocurran, en tanto se cumpla la condición establecida en el artículo 46 antes mencionado.

La característica de dicha disposición transitoria, radica en que carece de autonomía, pues depende de una norma principal, así como de la condición impuesta en ella, por lo cual su vigencia es indefinida, no obstante, su función y eficacia se agota al cumplirse la condición mencionada; es decir, la aplicabilidad del artículo tercero del Reglamento de Fiscalización modificado, terminó cuando se publicó el Complemento INE en el portal del citado órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo tanto, resulta infundado que el partido político recurrente solicite la aplicación del artículo tercero, en relación con la primera parte del artículo 46 de la norma reglamentaria en la materia, por considerar que lo contrario, vulneraría las reglas bajo las cuales se rigen los procesos electorales locales en curso, puesto que éstos nacieron con las mismas normas que se pretenden cumplimentar con el acto controvertido.

En cuanto a la aplicación de la regla de excepción, establecida en la regla 2.7.1.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio dos mil dieciséis, in fine, el recurrente se encuentra en el mismo error, puesto que no se trata de dos normas que establecen dos periodos temporales distintos, puesto que se trata de una norma cuya vigencia comienza con la condición en ella impuesta, y toda situación jurídica intermedia será regida por el artículo transitorio arriba señalado.

Ahora bien, respecto del agravio relativo a que resulta incongruente someter los comprobantes fiscales de gastos de los partidos políticos dependiendo de la temporalidad de su emisión a procesos de verificación diferenciados, puesto que aquellos que se hayan emitido con anterioridad al primero de mayo únicamente se verificaría la inclusión de los requisitos previstos por los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, en tanto que los que fueron suscritos con posterioridad, además deberá de verificarse la inclusión del "Complemento INE" en los mismos, lo cual en su concepto genera incertidumbre respecto de la aplicabilidad de las normas relativas.

El aludido motivo de disenso, a criterio de este Tribunal Constitucional Electoral resulta **infundado**, puesto que contrario a lo sostenido por el recurrente, en primer término, el objeto de la norma en cuestión es dotar de certeza la aplicabilidad de los recursos de los partidos políticos.

Asimismo, la aplicabilidad de dichas normas no genera incertidumbre, puesto que tal como refiere el propio apelante, existe una fecha cierta a partir de la cual iniciará la aplicación de la norma relativa a inclusión del “Complemento INE” en los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet.

En otro orden de ideas, deviene igualmente **infundado** el agravio hecho valer por el partido político Morena, relativo a que la imposición del deber del Secretario de Finanzas de dicho instituto político de hacer extensiva la disposición de adopción del “Complemento INE” en los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet, con los cuales se pretendan acreditar los gastos realizados por dicho instituto político, dentro de un plazo que en su concepto resulta insuficiente y gravoso, puesto que en el caso se encuentran diversos procesos electorales en curso, lo cual implicaría comunicar e instruir de inmediato a todos los candidatos y dirigencias partidistas, así como a las demás personas que tienen relación con los gastos la implementación de las mismas.

Ello es así puesto que, en primer término, la Resolución Miscelánea Fiscal 2006, estableció en su punto 2.7.1.8., párrafo segundo, que el uso de los complementos será obligatorio, una vez transcurrido el plazo de treinta días naturales contados a

partir de la publicación de estos en el portal electrónico del Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, debe precisarse que el complemento sobre el cual versa la presente resolución, fue publicado en dicho portal el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por lo cual, siguiendo la regla señalada en la aludida miscelánea fiscal, resultaría obligatoria su inclusión en los referidos comprobantes fiscales digitales a partir del ocho de abril de dos mil dieciséis.

Sin embargo, el oficio impugnado, en su párrafo segundo señala:

...

No obstante lo anterior, en atención a las solicitudes de los partidos políticos y considerando el tiempo que requieren los Proveedores de Certificación del CFDI para la implementación en sus sistemas, se ha determinado que el uso obligatorio del mencionado Complemento sea a partir del 01 de mayo del año en curso, por lo que se le solicita hacer extensiva esta disposición a los responsables de finanzas de su partido en el ámbito local.

...

Lo cual implica que los sujetos obligados tuvieron un plazo de cincuenta y cuatro días contados a partir de la publicación del “Complemento INE” para realizar las adecuaciones pertinentes a fin de incluir el mismo en la emisión de los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet.

Lo anterior a criterio de esta Sala Superior, resulta un plazo que resulta suficiente y eficaz, para que los funcionarios responsables de los partidos políticos puedan hacer del conocimiento de sus órganos locales de la obligatoriedad de la medida en cuestión.

De ahí que resulte **infundado** el aludido motivo de disenso.

En consecuencia, al haber resultado **inoperantes e infundados** los agravios expresados por el partido político recurrente, se confirma en lo que fue materia de impugnación, el acto impugnado.

Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25 y 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acto impugnado.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al partido político Morena; **por correo electrónico** al Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior en términos de los artículos 26, 27, 28 y 29; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 94, 95 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Devuélvanse los documentos que en su caso corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente que se resuelve como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López; ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**