

INE/CG04/2018

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO INE/CG409/2017, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMARON Y ADICIONARON DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS

A N T E C E D E N T E S

I. Aprobación de la modificación al Reglamento de Fiscalización. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión extraordinaria el acuerdo identificado con el número **INE/CG409/2017** mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

II. Recursos de apelación. Inconformes con el acuerdo referido, el doce y quince de septiembre de dos mil diecisiete, los partidos políticos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Morena, Verde Ecologista de México y Acción Nacional, presentaron sendos recursos de apelación para controvertir el Acuerdo **INE/CG409/2017**, mismos que quedaron radicados en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-623/2017, SUP-RAP-626/2017, SUP-RAP-628/2017, SUP-RAP-629/2017, SUP-RAP-639/2017 y SUP-RAP-640/2017, respectivamente, para posteriormente ser turnados a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos legales correspondientes.

III. Sentencia Desahogado los trámites correspondientes, la Sala Superior resolvió los recursos referidos, en sesión pública del veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, determinando la modificación del acuerdo impugnado para los efectos precisados en la ejecutoria.

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

1. Competencia. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41, Base I, segundo párrafo; Base II, primero y penúltimos párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 2; 30, numeral 1, incisos a), b), f) y g); 35; 44, numeral 1, incisos ii) y jj); 191; 192, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General de forma exclusiva de ejercer la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en ámbito federal y local, por lo que, atendiendo a dicha encomienda esta autoridad administrativa se encuentra facultada para adecuar su normativa y procedimientos a efecto de hacer frente a todas y cada una de las obligaciones encomendadas.

2. Determinación del órgano jurisdiccional. Que el veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, la Sala Superior resolvió modificar el Acuerdo **INE/CG409/2017**, emitido por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al emitir la sentencia identificada con la clave alfanumérica **SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados**, determinando en sus Puntos Resolutivos lo que se transcribe a continuación:

“R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **ACUMULAN** los recursos de apelación SUP-RAP-626/2017, SUP-RAP-628/2017, SUP-RAP-629/2017, SUP-RAP-639/2017 y SUP-RAP-640/2017 al SUP-RAP-623/2017, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de la presente sentencia a los autos de los asuntos acumulados.

SEGUNDO. Se **MODIFICA** el Acuerdo INE/CG409/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los Acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, en términos de los considerandos cuarto y quinto de la presente ejecutoria.

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

TERCERO. *Se modifica el artículo 143 Quater, numerales 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización, en los términos de los considerandos cuarto y quinto de la presente ejecutoria.*

CUARTO. *Se deja sin efectos las modificaciones realizadas en el artículo 35, del Reglamento de Fiscalización, para que se mantenga el párrafo 2 así como el término congruente en el párrafo 4.*

QUINTO. *Se deja sin efectos la modificación realizada al artículo 41, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, para que permanezca la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el 'Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas'.*

SEXTO. *Se ORDENA al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la emisión de las modificaciones necesarias a la normativa reglamentaria en términos de los razonado en el Considerando Quinto de la presente ejecutoria.*

SÉPTIMO. *Se ORDENA al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la publicación en el Diario Oficial de la Federación del texto íntegro del Reglamento de Fiscalización vigente a partir de lo determinado en la presente ejecutoria.*

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

(...)"

3. Alcances del cumplimiento. Que por lo anterior y en razón de los considerandos CUARTO Y QUINTO de la sentencia identificada con la clave alfanumérica **SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados**, relativo al **estudio de fondo y efectos**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó lo que interesa, lo siguiente:

"(...)

CUARTO. Estudio de fondo. *Del análisis integral de las demandas, se advierte que los recurrentes manifiestan diversos agravios tendentes a revocar las reformas impugnadas, sobre la base de que resultan contrarias a*

disposiciones constitucionales y legales, así como a los principios de certeza jurídica, objetividad, equidad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso, que rigen la materia electoral.

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

(...)

D. Indebida derogación.

Artículo 35, numerales 2 y 4 del Reglamento de Fiscalización.

99. Los partidos políticos PRD y MC expresan, en esencia, que la reforma al artículo 35 del Reglamento de Fiscalización les causa agravio por contravenir normas de derecho, en el sentido relatado a continuación.

100. Por lo que hace al derogado numeral 2 del artículo 35 del citado Reglamento, los partidos PRD y MC consideran que dicho precepto debe permanecer vigente. El primero de ellos al estimar que, al suprimir dicho numeral, se limita la identificación de la naturaleza jurídica de las operaciones sobre las cuales deben observarse las disposiciones del derecho común relativas al derecho civil y mercantil, información que es indispensable para las actividades del auditor.

(...)

106. Los planteamientos son fundados, porque la responsable determinó indebidamente suprimir del Reglamento de Fiscalización características esenciales que necesariamente debe contener el Sistema de Contabilidad en Línea, por tratarse de exigencias contempladas en la Ley.

107. Como quedó expuesto en apartados anteriores, la facultad del INE para emitir Reglamentos está sometida al principio de subordinación jerárquica, entendido como la imposibilidad de modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, dicha facultad tiene como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan.

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

108. Es por ello, que los Reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis normativas legales para su aplicación, sin contener mayores, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.

109. En el caso concreto, la autoridad responsable al reformar el Reglamento de Fiscalización suprimió de este ordenamiento, las características exigidas por la Ley, consistentes en que el Sistema de Contabilidad en Línea debe reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles; así como, el deber de reflejar un registro congruente de cada operación que genere derechos y obligaciones.

110. En efecto, en el Capítulo I Del Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos, específicamente en el artículo 60, párrafos 1, incisos a), c) e i), y 2, de la LGPP, se establece lo siguiente:

(...)

111. De lo anterior se sigue que el Sistema de Contabilidad consiste en un conjunto de reglas o principios sobre la contabilidad de los partidos políticos, los cuales están racionalmente concatenados entre sí para garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

112. Ese Sistema de Contabilidad debe desplegarse en Línea, como un sistema informático que representa solo una parte de la totalidad del Sistema de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos; es decir, es una parte de un universo de herramientas de las cuales la autoridad electoral administrativa se apoya para poder realizar un trabajo claro, preciso y oportuno.

113. En ese entendido, el referido artículo 60 precisa las características que debe contener el Sistema de Contabilidad, entre las cuales destaca la de reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles – inciso c)–; además, de reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones –inciso i)–.

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

114. Como se advierte de lo expuesto, el citado precepto legal refiere que necesariamente el Sistema de Contabilidad en Línea debe comprender en su diseño, la posibilidad de reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones con terceros registradas por los sujetos obligados –civiles o mercantiles–, y que los registros de las mismas operaciones sean congruentes.

115. Es por ello, que con la supresión del párrafo 2, así como de la palabra “congruente” del numeral 4 del artículo 35 del Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del INE trastocó indebidamente lo establecido por la LGPP respecto de los elementos que debe contener el Sistema de Contabilidad en Línea.

116. Por lo tanto, los planteamientos son fundados, porque la responsable determinó indebidamente suprimir del Reglamento de Fiscalización características esenciales exigidas por la Ley que debe contener el Sistema de Contabilidad en Línea.

117. Consecuentemente, el mencionado artículo 35 reglamentario debe ser congruente con lo dispuesto por el artículo 60, párrafo 1, incisos c) e i) de la LGPP, en cuanto a que el Sistema en comento debe reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles; además, de reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones.

118. En ese sentido, en lo que interesa, procede privar de efectos la modificación reglamentaria bajo estudio, a fin de que en el artículo 35, en el párrafo 2 del Reglamento de Fiscalización, se mantenga la obligación de que el Sistema de Contabilidad en Línea debe comprender en su diseño, la posibilidad de reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones con terceros registradas por los sujetos obligados –civiles o mercantiles–y, en el párrafo 4, se conserve la palabra “congruente”.

(...)

**H. Supresión de publicar en el Diario Oficial de la Federación.
(Artículo 41, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización)**

163. En relación con el artículo 41 del Reglamento de Fiscalización, los partidos PRI y PVEM consideran que la supresión de la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas” para la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de los partidos políticos es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se trata de normas impersonales, abstractas y generales aplicables a diversos sujetos que participan en procesos de fiscalización, por lo que, consideran, debe permanecer dicha obligación de publicidad con la finalidad de que aquéllos conozcan de las mismas.

(...)

166. El planteamiento es **fundado**.

167. A efecto de justificar la calificativa del agravio, resulta pertinente señalar que, tanto el manual de contabilidad, como la guía contabilizadora y el catálogo de cuentas, constituyen instrumentos que, por disposición establecida en el artículo 43 de la LGIPE, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, ya que se trata de ordenamientos que se originan mediante Acuerdo que se emite por el Consejo General del INE, en términos de lo dispuesto en los artículos 191, párrafo 1, incisos a), y g); 199, párrafo 1, inciso b), y 428, de la LGIPE, al considerarse como elementos necesarios e incluso, indispensables para que los partidos políticos, coaliciones y candidatos, se encuentren en aptitud de cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, de tal manera que, en su integridad, forman parte del sistema de fiscalización que corresponde instrumentar a la autoridad administrativa electoral nacional.

168. En ese sentido, dado que se trata de elementos sustantivos del sistema integral de fiscalización, que deben ser aprobados por el Consejo General del INE, y que forman parte integral de las obligaciones de las diversas entidades de interés público, coaliciones y candidatos, requieren ser publicados para el conocimiento y certeza, no sólo de los sujetos obligados a presentar la información contable y financiera con base en esos instrumentos, sino que

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

también son de interés público, por referirse a los recursos públicos de los que preponderantemente disponen las fuerzas políticas, de tal manera que se está en presencia de aspectos generales del sistema integral de fiscalización de carácter reglamentario.

169. En ese sentido, es de señalarse que es deber de la autoridad administrativa publicar los acuerdos y resoluciones de carácter general, que por virtud de lo dispuesto en la LGIPE deben hacerse públicos, por ser necesario para hacer saber a la sociedad y a los demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado.

170. Así, si la publicación de los acuerdos y resoluciones de carácter general, requiere de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el propósito de que la población tenga conocimiento real de su existencia y pueda exigirse el cumplimiento por las autoridades en la materia electoral, resulta evidente que la obligación de publicitar el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas”, constituye un imperativo categórico que debe permanecer en la normativa instrumental emitida a efecto de que los actores políticos puedan dar cumplimiento puntual a sus obligaciones en materia de fiscalización.

171. Ello es así, en atención a que, si bien resulta cierto que en el artículo 43 de la LGIPE ya se contempla la obligación de referencia, también lo es que una lectura parcial o indebida de la señalada disposición podría conducir a la inexacta conclusión de que la publicación de los instrumentos de referencia pueda quedar a la consideración, arbitrio, capricho o interés de la autoridad administrativa electoral, precisamente porque en esa previsión se contempla un supuesto que faculta al Consejo General del INE a determinar cuáles de sus acuerdos que no sean generales deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

172. En ese sentido, y atendiendo a los principios constitucionales que rigen los actos de la autoridad electoral, en particular, los de certeza y seguridad jurídica, en relación con los de rendición de cuentas y máxima publicidad, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que debe subsistir con carácter de norma reglamentaria, la obligación de publicar en el señalado medio de comunicación oficial el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas”, motivo por el que, en lo que interesa, procede privar de

efectos el acuerdo impugnado, a fin de que en el artículo 41 del Reglamento de Fiscalización, se mantenga la previsión consistente en que los señalados instrumentos deberán de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

(...)

**J. Prohibición de propaganda que oferte algún beneficio.
(Artículo 143 Quater, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización)**

191. El PRI y el PVEM controvierten la validez de lo dispuesto en el artículo 143 Quater, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización, por lo siguiente:

- *Falta de fundamentación, porque:*
 - *El INE se extralimitó en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al haber emitido una prohibición que corresponde al legislador.*
 - *Se incorpora los conceptos de "sin objeto partidista" y "no vinculados a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto" que constituyen descripciones normativas prohibitivas que en todo caso deben estar incluidas en la ley y no en un reglamento (violación al principio de reserva de ley).*

(...)

*193. Esta Sala Superior estima como **parcialmente fundado** el concepto de agravio consistente en que la autoridad responsable se extralimitó en el ejercicio de la facultad reglamentaria al establecer una prohibición que, bajo el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley, le corresponde al legislador establecer.*

194. Lo anterior, pues del análisis de las disposiciones que fueron reformadas del reglamento impugnado, se advierte que el INE impuso una prohibición a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y los candidatos para realizar ciertas actividades, como entregar por sí o por interpósita persona cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio.

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

195. *Lo anterior, escapa al ámbito de facultad que en materia reglamentaria corresponde al INE, y que nada tienen que ver con la atribución constitucional de fiscalizar los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes, precandidatos y aspirantes a cargos de algún cargo público.*

196. *El ejercicio de la facultad de emitir acuerdos y Reglamentos del INE se encuentra sometida jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica.*

197. *En cuanto al primero, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa.*

198. *La absoluta ocurre cuando una disposición constitucional reserva expresamente a la ley emitida por el Congreso, ya sea federal o local, la regulación de una determinada materia, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro, que se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, los acuerdos o Reglamentos.*

199. *La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.*

200. *En ese supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria.*

201. *Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero sólo en el supuesto de que la ley no sea clara o específica al respecto, lo que supondría*

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

una degradación de la reserva otorgada por la Constitución Federal a favor del legislador en uso de su libre configuración.

202. El segundo principio, relativo a la jerarquía normativa, estriba en que el ejercicio de la facultad de emitir acuerdos o Reglamentos, no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los Reglamentos y acuerdos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los acuerdos y Reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

203. De ahí 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 o acuerdo de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

204. En ese sentido, si el reglamento o acuerdo sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

205. Ello, en virtud de que el reglamento o acuerdo, se reitera, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

206. Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES".

207. En el caso, el precepto contenido en el párrafo 1, del artículo 143 Quater, que se adicionó mediante el acto controvertido, no se limita a establecer aspectos sobre la manera o el cómo la autoridad electoral ejercerá las atribuciones que le confiere la ley en materia de fiscalización respecto de una

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

determinada conducta, sino que establece límites al actuar de diversos sujetos, que se señalan en la misma norma reglamentaria.

208. Dicha atribución corresponde al legislador, pues sólo a él compete determinar los supuestos normativos sobre qué pueden o no hacer los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos durante los procesos electorales, así como las consecuencias que se generarán en caso de inobservancia.

209. En efecto, en la LGIPE –artículos 209, párrafo 5, y 443 a 455- se regula diversas conductas que constituyen infracciones a la ley electoral y los sujetos sancionables, así como las sanciones a que se harán acreedores en caso de incurrir en dichas conductas.

210. En el caso, el artículo 143 Quater, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización se prevé una hipótesis que impone restricciones a las conductas de diversos sujetos, entre ellos, partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos, al determinar que éstos están impedidos durante los procesos electorales para entregar u ofertar a través de diversos objetos o materiales algún beneficio que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio; lo cual resulta contrario a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, puesto que tal precepto reglamentario prevé aspectos que sólo pueden regularse en la ley, ya que establece limitaciones al ámbito de actuación de los mencionados sujetos.

211. Cabe destacar que el artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE, prevé que la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Asimismo, establece que dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la propia Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

212. Como se advierte la ley regula las conductas que se encuentran prohibidas para los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona; de igual manera establece la forma en que será sancionada la infracción a dicha disposición.

213. En ese sentido, la LGIPE en el Libro Octavo denominado de los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno, prevé las faltas, los sujetos sancionables, y los procedimientos a través de los cuales se pueden llegar a penalizar a quienes infrinjan cualquier disposición de dicha ley.

214. En ese tenor, la responsable no actuó con apego a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que regulan la facultad reglamentaria que le es propia, al determinar, sustancialmente en el numeral 1 del precepto reglamentario impugnado una hipótesis que impone restricciones a las conductas de diversos sujetos y consecuencias normativas sin sustento legal, ya que, conforme a tales principios, el ejercicio de su facultad reglamentaria sólo puede ejercerse con base en lo que establece la ley, y exclusivamente en el desarrollo de esa premisa normativa.

215. Es por ello que se considera que la responsable debía limitarse a lo que el legislador ordinario prohibió en el aludido artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE, sin incorporar a dicha prohibición la propaganda en formato de tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos o cualquier otro documento, por no haber sido contemplado por el legislador ordinario a quien le compete desarrollar este tipo de normas prohibitivas.

216. En cambio, este Tribunal Electoral considera que la autoridad electoral actuó conforme a derecho al ejercer su facultad reglamentaria en cuanto a la regla contenida en el párrafo 2 del aludido precepto reglamentario controvertido, dado que instrumenta las consecuencias que producirá en caso de distribuir la propaganda en el que se oferte o entregue algún beneficio que implique la entrega de un bien o servicio, con la finalidad de dotar de contenido y sentido a la prohibición del numeral 5 del artículo 209 de la LGIPE.

217. Sin embargo, no se comparte que la consecuencia de que las erogaciones de la propaganda que contravenga la prohibición legal en

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

comento, sean consideradas sin objeto partidista ni vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto.

218. Esto es así porque, como ha sido desarrollado en apartados anteriores del presente considerando, esta Sala Superior ha establecido que la propaganda electoral, por una parte, tiene el propósito de captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, y por otra, también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.

219. De manera que, la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

220. Con los elementos apuntados, esta Sala Superior considera en el caso particular, que el gasto realizado de cualquier material en la que se oferte o entregue algún beneficio que implique la entrega de un bien o servicio, independientemente de la prohibición de su difusión, encuadra en el concepto de propaganda referido y, en tal virtud, los recursos empleados en la difusión de la misma deberán sumarse a los gastos de campaña de los candidatos que resulten beneficiados con dicha propaganda.

221. Razón por la cual, se estima que debe considerarse dicha propaganda como gasto prohibido, pero deberá computarse como gasto de campaña para efectos de determinar un eventual rebase al tope de gastos de campaña.

*222. De ahí que resulte **parcialmente fundado** el argumento de los actores, cuando sostienen que el precepto que se analiza carece de la debida fundamentación, en tanto que violenta el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley.*

223. Con base en lo antes razonado, es que esta Sala Superior considera que el precepto impugnado debe quedar redactado en los términos siguientes:

Artículo 143 Quater. Prohibición de gastos durante las precampañas y campañas. 1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.

2. La contravención a esta disposición se considerará como un gasto prohibido y deberá computarse a los gastos de campaña.

224. Lo anterior, hace innecesario el estudio de los restantes argumentos expuestos por los apelantes, respecto a la violación al principio de certeza, en la medida en que su pretensión ha quedado colmada al haberse eliminado en una parte y modificado en otra, las porciones normativas a que refieren en sus motivos de inconformidad.

(...)

390. QUINTO. Efectos. *Con base en las consideraciones expuestas en el considerando anterior, lo procedente es **modificar el acuerdo CG/409/2017** del Consejo General del INE, para los efectos siguientes:*

a. Que el artículo 143 Quater del Reglamento de Fiscalización quede redactado en los términos siguientes:

Artículo 143 Quater.

Prohibición de gastos durante las precampañas y campañas.

1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.

2. La contravención a esta disposición se considerará como un gasto prohibido y deberá computarse a los gastos de campaña.

b. Revocar la modificación del artículo 35, del Reglamento, a efecto de que se mantenga el párrafo 2 y, con ello, la obligación de que el Sistema de Contabilidad en Línea debe comprender en su diseño, la posibilidad de reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones con terceros registradas

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

por los sujetos obligados – civiles o mercantiles–y, en el párrafo 4, se conserve la palabra “congruente”.

c. Revocar la modificación al artículo 41, del Reglamento de Fiscalización a efecto de que permanezca la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el “Manual de Contabilidad, la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas”.

391. Asimismo, se ordena al Consejo General del INE ordene la publicación en el Diario Oficial de la Federación del texto integral del Reglamento de Fiscalización vigente a partir de lo determinado en la presente ejecutoria.

392. Hecho lo anterior, la autoridad responsable deberá notificar a esta Sala Superior, el cumplimiento de lo antes ordenado dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

(...)”

4. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso de los Recursos de Apelación identificados SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados, por lo que es procedente que el Consejo General, en ejercicio de sus atribuciones, emita el Acuerdo por el que se da cumplimiento a la determinación jurisdiccional expuesta, impactando las modificaciones ordenas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Que la Sala Superior, al haber dejado intocadas las demás consideraciones que sustentan el Acuerdo **INE/CG409/2017**, este Consejo General únicamente se abocará a la modificación de la parte conducente en el Punto de Acuerdo **PRIMERO**, respecto de los artículos **35, numerales 2 y 4; 41, numeral 1 y 143 Quater** del Reglamento de Fiscalización. Lo anterior, tomando en cuenta las modificaciones hechas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la ejecutoria materia del presente acatamiento, en los términos siguientes:

“(...)”

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

PRIMERO. Se **reforma** el numeral 1 del artículo 4, incisos j), k), l) m), n), o), bb), vv) y eee); fracciones I y IV del inciso f) numeral 1, del artículo 9; numeral 6 del artículo 35; numeral 3 del artículo 37; numeral 6 del artículo 39; numeral 1 del artículo 41; numeral 1 del artículo 42; fracción i, inciso c) del numeral 2, artículo 95; numeral 5 del artículo 104; incisos b) y d) del numeral 1 del artículo 123; numeral 2 del artículo 143 Bis; numerales 1 y 2 del artículo 143 Ter; numeral 4 del artículo 163; numeral 1 del artículo 195; numeral 1 del artículo 210; numerales 2, 4, 5 y 6 del artículo 216 Bis; numerales 1 y 3 del artículo 293; nombre del Capítulo 3, Título VI, Libro Cuarto; título del artículo 323; numeral 1 del artículo 323; numeral 1 del artículo 325; numeral 1 del artículo 359 Bis; se **adicionan** el numeral 10 del artículo 54; artículo 143 Quater; incisos f) y g) del numeral 4, artículo 199; inciso d), del numeral 1, del artículo 207; numeral 2 del artículo 235; y se **derogan** el numeral 5 del artículo 35; numeral 2 del artículo 37; inciso a) del numeral 1, artículo 241; inciso a) del numeral 1, artículo 257; numeral 2 del artículo 359 Bis; numeral 4 del artículo 361; todos del Reglamento de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG263/2014 y modificado mediante Acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 E INE/CG68/2017; para quedar como sigue:

(...)

Artículo 35.

Características del Sistema de Contabilidad en Línea

1. (...)

2. El sistema reconocerá la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los sujetos obligados con terceros respecto de derechos y obligaciones, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles vigentes, con la aplicación de las NIF.

3. (...)

4. Deberá reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivadas de la gestión financiera.

5. Derogado

6. En el portal de internet del instituto se pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados en el Sistema de Contabilidad en Línea y auditada por el Instituto de conformidad con el “Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública” y el presente Reglamento.

(...)

Artículo 41.

Registro de operaciones

1. El registro de todas las operaciones deberá sujetarse a lo dispuesto en el presente Reglamento, al Manual General de Contabilidad, a la Guía Contabilizadora, al Catálogo de Cuentas y a los acuerdos que al efecto emita la Comisión o el Consejo General y que sean publicados en el Diario Oficial.

(...)

Artículo 143 Quater.

Prohibición de gastos durante las precampañas y campañas.

1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.

2. La contravención a esta disposición se considerará como un gasto prohibido y deberá computarse a los gastos de campaña.

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

(...)

(...)”

En virtud de lo anterior, con fundamento en los artículos 41, Bases I, segundo párrafo; II, penúltimo párrafo; y V, apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 2; 35; 44, numeral 1, incisos ii) y jj); 191; 192, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. En acatamiento a la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados, respecto al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG409/2017, se modifican los artículos **35, numerales 2 y 4; 41, numeral 1 y 143 Quater** del Reglamento de Fiscalización, en los términos precisados en el considerando 5 del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Con la finalidad de dar certeza a los sujetos obligados y en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, publíquese en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Fiscalización en su integridad, que contendrá las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas en el presente Acuerdo y en el diverso INE/CG409/2017.

TERCERO. Infórmese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-623/2017 y sus acumulados.

**CONSEJO GENERAL
SUP-RAP-623/2017 Y ACUMULADOS**

CUARTO. Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral remita el presente Acuerdo a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que sea notificado a los treinta dos Organismos Públicos Locales de las entidades federativas y estos, a su vez, lo hagan del conocimiento de los sujetos obligados en el ámbito local.

QUINTO. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 5 de enero de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**