

INE/CG81/2015

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL ACUERDO INE/CG13/2015, POR EL QUE SE DETERMINAN LOS GASTOS QUE SE CONSIDERARÁN COMO DE PRECAMPAÑAS Y PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO; ASÍ COMO LOS MEDIOS PARA EL REGISTRO Y CLASIFICACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS, RESPECTO DE LAS PRECAMPAÑAS Y OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL 2014-2015, EN ACATAMIENTO A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-21/2015

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

- I.** El veintiuno de enero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó el Acuerdo INE/CG13/2015, por el que se determinó los gastos que se considerarán como de precampañas y para la obtención del apoyo ciudadano; así como los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos, respecto de las precampañas y obtención del apoyo ciudadano, correspondientes al Proceso Electoral Federal y Local 2014-2015.
- II.** Por escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil quince, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, Horacio Duarte Olivares, representante de Morena ante el Consejo General, interpuso recurso de apelación, en contra del referido acuerdo, así como la supuesta omisión de cumplir con el deber legal de implementar el Sistema de Contabilidad en Línea de los ingresos y gastos de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.
- III.** El veinticinco de febrero de dos mil quince, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de apelación señalado en el antecedente anterior, dentro del expediente SUP-RAP-21/2015, mediante la cual resolvió esencialmente lo siguiente:

(...)

PRIMERO. Se modifica el acuerdo INE/CG13/2015, de veintiuno de enero de dos mil quince, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos precisados en el Considerando Octavo.

SEGUNDO. Se determina que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, realice de forma inmediata, las acciones necesarias para implementar el Sistema de Contabilidad en Línea en este Proceso Electoral 2014-2015.

(...)

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.
2. Que en el artículo 6, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales.
3. Que de conformidad con el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

4. Que el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala como facultad del Consejo General dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la referida Ley o en otra legislación aplicable.
5. Que como consecuencia de la aprobación del Acuerdo INE/CG13/2015, el partido político Morena, interpuso el recurso de apelación, identificado con la clave SUP-RAP-21/2015.
6. Que el veinticinco de febrero de dos mil quince, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-21/2015, ordenando la modificación del acuerdo citado, en los siguientes términos:

(...)

PRIMERO. Se modifica el acuerdo INE/CG13/2015, de veintiuno de enero de dos mil quince, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos precisados en el Considerando Octavo.

(...)

7. Que en los Considerandos Sexto, Séptimo y Octavo de la citada sentencia relativo al estudio de fondo, señaló en la parte que interesa lo siguiente:

“(...)

SEXTO.- *Disconformidad del acuerdo impugnado con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

(...)

De acuerdo a lo considerado con anterioridad, es posible advertir que en el caso particular, el Acuerdo General INE/CG13/2015, dado el diseño normativo que establece, determina una clasificación de los gastos que deben

considerarse de precampaña acotada a parámetros más específicos que los que se prevén en el artículo 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los términos que enseguida se ilustran:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Acuerdo General INE/CG13/2015
<p>Artículo 243.</p> <p>1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.</p> <p>2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:</p> <p>a) Gastos de propaganda:</p> <p>I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;</p> <p>b) Gastos operativos de la campaña:</p> <p>I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;</p> <p>c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:</p> <p>I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y</p> <p>d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:</p> <p>I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo. [...]4</p>	<p>Artículo 2.- En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4 y 211, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se considera gastos de precampaña los relativos a: propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos; propaganda utilitaria elaborada con material textil; producción de los mensajes para radio y televisión; anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet cumpliendo con los requisitos establecidos en el Reglamento, respecto de los gastos de campaña. En el caso de las precampañas locales, se deberá considerar lo previsto en las [sic]</p>

En la especie, se aprecia que la reglamentación que ahora se analiza revela un apartamiento claro del principio de reserva de ley, dado que norma de manera más específica y acotada el marco de gastos que deben ser considerados como de precampaña, erigiendo así, un marco de prohibición más reducido que aquél que fue diseñado a través de la Ley General.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que en ejercicios anteriores en los que el Instituto Nacional Electoral ha ejercido su facultad reglamentaria había optado por un seguimiento cabal de lo ordenado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales lo que hace patente que la disposición reglamentaria que se analiza, se presenta incuestionablemente con un contexto de prohibición reducido de frente a la Ley General lo que deviene suficiente para determinar que vulnera a su vez el principio de reserva legal explicado anteriormente.

De ese modo, la vulneración que se genera, trasciende al principio de certeza jurídica, dado que el estatus legal se presenta menos restrictivo, lo que puede generar una confusión entre los destinatarios de la norma, los cuales quedan incluso sujetos a una disposición de carácter sancionador con base en un estado normativo que es distinto al dispuesto en la ley.

*En mérito de todo lo anterior, esta Sala Superior considera que el agravio en estudio es **fundado**.*

(...)

SEPTIMO.- Falta de implementación del sistema de contabilidad en línea.

(...)

*En razón de lo anterior, del análisis integral de las acciones realizadas y de los aspectos que restan para alcanzar la consolidación del sistema, lo conducente es afirmar que los agravios hechos valer por el partido político actor devienen **fundados**.*

Es preciso retomar, que el partido político recurrente afirma que el “retraso” en el establecimiento del Sistema de Contabilidad en Línea, se traduce en una

“omisión general” por parte del Instituto Nacional Electoral de darle materialidad a los postulados de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

Empero, el estudio que previamente ha realizado este órgano jurisdiccional ha permitido reconocer diversos actos desplegados por la autoridad responsable, en el contexto administrativo en que se busca instrumentar el Sistema de Contabilidad en Línea, lo que no puede visualizarse como una omisión general, así calificada por el actor, sino que en todo caso pone de relieve una serie de actuaciones dirigidas a alcanzar la consolidación del sistema en línea, y que deben ser objeto de continuidad hasta su plena consolidación.

(...)

OCTAVO.- Efectos. *De conformidad con el estudio realizado previamente, lo conducente es determinar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral lleve a cabo lo siguiente:*

a) Modifique el numeral segundo del Acuerdo INE/CG13/2015, por el que se determinan los gastos que se consideran como de precampañas y para la obtención del apoyo ciudadano; así como los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos, respecto de las precampañas y obtención del apoyo ciudadano, correspondientes a los procesos electorales federal y local 2014-2015, en el ejercicio de su facultad reglamentaria en los términos expuestos en la presente Resolución; tomando en consideración lo que establecen los artículos 230 y 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y,

b) Dé continuidad y realice las acciones necesarias para alcanzar la implementación del Sistema de Contabilidad en Línea en este Proceso Electoral 2014-2015 en los términos precisados en la presente ejecutoria. Para lo cual deberá desarrollar eficazmente las actuaciones que conforme a su calendarización, son necesarias para su implementación oportuna de cara al Proceso Electoral Federal que ya se encuentra en marcha.

(...)

8. Que atento a lo dispuesto por la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la referida sentencia 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.
9. Que en atención al presente acatamiento, se establecerán detalladamente los elementos que deberán considerarse como gastos de precampaña, de conformidad con lo establecido en los artículos 230 y 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
10. Que la implementación, el desarrollo y administración del Sistema de Contabilidad en línea, se realizará en función de la capacidad técnica y financiera del Instituto Nacional Electoral, lo anterior, de conformidad con el artículo 191, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, bases II, primero y penúltimo párrafos, y V, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 2; 35, y 44, párrafo 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- En acatamiento a la sentencia SUP-RAP-21/2015, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se modifica el artículo 2 del Acuerdo INE/CG13/2015, para quedar como sigue:

GASTOS DE PRECampaña Y PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO.

*Artículo 2.- En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4 y 211, párrafo 2, **230 en relación con el 243, numeral 2**, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 195, numeral 1 del Reglamento*

de Fiscalización, se considera gastos de precampaña los **siguientes conceptos:**

a) Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos: consisten en los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: son aquellos realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, con el propósito de que los precandidatos den a conocer sus propuestas. En todo caso, tanto el partido y precandidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;

d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

e) Gastos realizados en anuncios espectaculares, salas de cine y de internet, cumpliendo con los requisitos establecidos en el Reglamento, respecto de los gastos de campaña.

Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.

En el caso de las precampañas locales, se deberá considerar lo previsto en las leyes y Reglamentos locales que no se oponga a las leyes generales y Reglamento de Fiscalización.

SEGUNDO.- Se instruye al Secretario para que notifique el presente Acuerdo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-21/2015.

TERCERO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que notifique el presente Acuerdo a los Partidos Políticos Nacionales, que formalmente desarrollen en el 2015, sus actividades de precampañas, en el ámbito federal y local.

CUARTO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo a que notifique el presente Acuerdo, a los aspirantes a candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa, para el Proceso Electoral Federal 2014-2015.

QUINTO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo a que notifique al Organismos Públicos Locales, para que estos estén en condiciones de notificar partidos políticos locales y a los aspirantes a candidatos independientes en el ámbito local, que formalmente desarrollen sus actividades de obtención del apoyo ciudadano en el ámbito local, en el 2015.

SEXTO.- Las modificaciones al Acuerdo INE/CG/13/2015 entrarán en vigor partir de su aprobación por el Consejo General.

SEPTIMO.- En acatamiento al resolutivo segundo de la Sentencia materia del presente acatamiento, se instruye al Secretario Ejecutivo para que remita a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Acuerdo emitido el veinticinco de febrero de dos mil quince, *por el que se aprueba el Plan de trabajo para el desarrollo e implementación de una aplicación informática que contribuya al cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y candidatos, así como de las atribuciones que en materia de fiscalización tiene el Instituto Nacional Electoral, así como su respectivo anexo, mismo que contiene el calendario y las tres fases para la implementación de dicha aplicación.*

OCTAVO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que comunique a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los informes sobre las actividades realizadas para el desarrollo e implementación de la aplicación informática que contribuya al cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y candidatos, así como de las atribuciones que en materia de fiscalización tiene el Instituto Nacional Electoral, que presente al Consejo General, en términos del Punto Tercero del Acuerdo INE/CG47/2015.

NOVENO.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 1 de marzo de dos mil quince, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**