



RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SM-RAP-37/2022 Y SM-RAP-38/2022, ACUMULADOS

RECURRENTES: CARLOS ALBERTO GUEVARA GARZA Y GERARDO GUZMÁN GONZÁLEZ

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA: DINAH ELIZABETH PACHECO ROLDÁN

Monterrey, Nuevo León, a dieciocho de mayo de dos mil veintidós.

Sentencia definitiva que **modifica**, en la materia de impugnación, la resolución INE/CG236/2022, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la que sancionó a los recurrentes, anteriores aspirantes a candidatos independientes a diversos municipios en Nuevo León durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021, por omitir reportar los egresos generados por los salarios de auxiliares y/o gestores; al determinarse que la norma que sirvió de base para configurar la infracción, aun cuando se emitió con la oportunidad debida, establece una salvedad en cuanto a las aportaciones en especie, únicamente para las personas que aspiran a una candidatura independiente, y no así para las precandidaturas de partidos durante el periodo que es equivalente, lo que implica una distinción indebida que no encuentra justificación y trasgrede directamente el principio constitucional de equidad que debe prevalecer entre los dos tipos de vías para buscar una candidatura.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	3
2. COMPETENCIA	4
3. ACUMULACIÓN	4
4. PROCEDENCIA	5
5. ESTUDIO DE FONDO	5
5.1. Materia de la controversia	5
5.1.1. Acto impugnado	5
5.1.2. Planteamiento ante esta Sala	6
5.1.3. Cuestión a resolver	8
5.1.4. Decisión	9
5.2. Justificación de la decisión	9
5.2.1. Marco normativo	9
5.2.2. Determinación de esta Sala	13
5.2.2.1. Las <i>Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña</i> se emitieron con la oportunidad debida	13

5.2.2.2. Es inconstitucional y, en consecuencia, se debe inaplicar al caso concreto, la porción normativa cuestionada del artículo 16 de las Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña.19

6. EFECTOS25

7. RESOLUTIVOS.....25

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral:	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña	Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes al proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso; emitidas mediante el acuerdo INE/CG518/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Resolución:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los entes políticos, instaurada en contra de los CC. Carlos Alberto Guevara Garza , Jorge Luis Támez Cantú, Gerardo Guzmán González y Héctor Elizondo Martínez, en su carácter de otrora aspirantes a candidatos independientes a las presidencias municipales de García , Abasolo, Linares y Salinas Victoria, respectivamente, en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el Estado de Nuevo León, identificado con la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/70/2021/NL y su acumulado INE/Q-COF-UTF/140/2021/NL, identificada con la clave INE/CG236/2022
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
UMAS:	Unidades de Medida y Actualización vigentes para dos mil veinte ¹
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

2

¹ Su valor es de \$86.88 (ochenta y seis pesos 88/100 M.N.), de conformidad con lo considerado en la resolución INE/CG236/2022.



1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Primer procedimiento [INE/Q-COF-UTF/70/2021/NL]. El doce, dieciséis, diecisiete², veintidós y veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, César Adrián Valdés Martínez, entonces aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de García, Nuevo León, denunció a Carlos Alberto Guevara Garza (apelante), también en ese momento aspirante a candidato independiente a la misma presidencia municipal, por la omisión de reportar gastos consistentes en el uso de 671 dispositivos móviles adquiridos para la captación del apoyo de la ciudadanía, así como los sueldos y salarios pagados a las personas que realizaron los registros correspondientes, en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021. Así como por la existencia de aportaciones realizadas por ente prohibido, al considerar que para ello se emplearon recursos municipales.

Con el primer escrito de queja se formó el expediente INE/Q-COF-UTF/70/2021/NL³, al cual se integraron las demás quejas por presentar similitud con el escrito primigenio⁴.

1.2. Segundo procedimiento [INE/Q-COF-UTF/140/2021/NL]. El quince de abril siguiente, César Adrián Valdés Martínez, para ese momento candidato independiente, presentó queja contra Carlos Alberto Guevara Garza, también entonces candidato independiente, así como contra Jorge Luis Tamez Cantú, Gerardo Guzmán González (recurrente) y Héctor Elizondo González, en su carácter de candidatos independientes a las presidencias municipales de Abasolo, Linares y Salinas Victoria, respectivamente, todos del estado de Nuevo León, por la omisión de reportar al personal contratado y pagado para recabar el apoyo ciudadano, así como la adquisición de dispositivos móviles para dicha etapa, en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Luego de desahogar la prevención que se formuló al denunciante, con el escrito de queja se integró el expediente INE/Q-COF-UTF/140/2021/NL⁵.

1.3. Acumulación. El cinco de mayo se acordó acumular los expedientes.

1.4. Acto impugnado [INE/CG236/2022]. El veintisiete de abril de dos mil veintidós, el *Consejo General* resolvió los procedimientos de queja en materia de fiscalización. Por un lado, consideró que no se actualizó la aportación de

² Dos escritos.

³ El diecisiete de febrero inmediato.

⁴ Mediante acuerdos de cuatro y treinta de marzo, así como de veinte de abril posteriores.

⁵ A través de un acuerdo dictado el veintisiete de abril posterior.

ente prohibido durante el periodo dirigido a recabar el apoyo ciudadano; por otro, estimó **fundados** los procedimientos en cuanto a que las personas denunciadas omitieron reportar el egreso respecto del salario de diversos auxiliares o gestores durante el periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía, de ahí que las multó.

1.5. Recursos de apelación. Inconformes, el tres de mayo, Calos Alberto Guevara Garza y Gerardo Guzmán González presentaron las demandas que dieron origen a los recursos de apelación SM-RAP-37/2022 y SM-RAP-38/2022, respectivamente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes asuntos por tratarse de recursos de apelación interpuestos contra la resolución del *Consejo General* que sancionó a los apelantes por omitir reportar egresos durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano para obtener la candidatura a las presidencias municipales de García y Linares, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Nuevo León, entidad que se ubica en la segunda circunscripción electoral plurinominal, en la que este órgano colegiado ejerce jurisdicción.

4

Lo anterior, con fundamento en los artículos 176, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, numeral 1, inciso b), de la *Ley de Medios*, en relación con el sistema legal de distribución competencial que ha reconocido *Sala Superior*, conforme al cual el aspecto definitorio para su determinación es la elección con la que se vincula el acto controvertido⁶, al margen de que se haya dictado por un órgano central del *INE*.

3. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad señalada como responsable, en la causa de pedir y en la resolución que se impugna, por lo que los recursos guardan conexidad.

⁶ La *Sala Superior* ha reconocido que el legislador estableció la distribución de competencia entre las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, atendiendo al tipo de elección con la que se relacionan las impugnaciones (por ejemplo, en el acuerdo de sala dictado en el expediente SUP-JDC-10244/2020). En particular, ha resaltado que en términos de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la *Ley de Medios*, las Salas Regionales correspondientes a las circunscripciones plurinominales, en su respectivo ámbito territorial, son competentes para conocer de los medios de impugnación relacionados con elecciones de diputaciones federales y senadurías por el principio de mayoría relativa, de diputaciones locales y **autoridades municipales** o alcaldías de la Ciudad de México.



Así, para evitar cualquier riesgo de pronunciar sentencias contradictorias, procede acumular el expediente SM-RAP-38/2022 al diverso SM-RAP-37/2022, por ser el primero en recibirse, debiendo agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la *Ley de Medios* y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. PROCEDENCIA

Los presentes recursos son procedentes, porque reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, 9, numeral 1, 42 y 45, numeral 1, inciso b), fracción II, de la *Ley de Medios*, conforme lo razonado en los respectivos autos de admisión⁷.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Materia de la controversia

5.1.1. Acto impugnado

En lo que resulta relevante a estos asuntos, el *Consejo General* consideró **fundados** los procedimientos de queja en materia de fiscalización en cuanto a que, entre otros, los ahora recurrentes omitieron reportar el egreso respecto del salario de diversos auxiliares y/o gestores durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano para obtener la candidatura a las presidencias municipales de García y Linares, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Nuevo León.

Para llegar a esa conclusión, partió del hecho de que el artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña*, establecidas mediante el acuerdo INE/CG518/2020, prevé que se trata de servicios prestados en forma permanente que deben cuantificarse y registrarse en el *SIF*, aquellos en los que exista evidencia de que los servicios prestados por los simpatizantes se realizaron durante cinco o más días de una semana.

Con base en ello, la autoridad administrativa electoral realizó un cruce de información que dio como resultado la cantidad de días dentro de una semana que fueron utilizados por quienes auxiliaron para recabar el apoyo ciudadano

⁷ Que obran en autos de los expedientes en que se actúa.

SM-RAP-37/2022 y acumulado

y advirtió que éstos generaron un servicio, mismo que debía cuantificarse dentro de ese periodo (en los casos en que laboraron cinco días o más en una semana).

En particular, refirió que, como se observaba en el Anexo 3 de la *Resolución*, de los auxiliares y/o gestores de Carlos Alberto Guevara Garza, se contaba con evidencia de que 166 de ellos laboraron entre cinco y siete días dentro de una misma semana, lo que implicaban 1841 días laborados por las personas señaladas.

Por cuanto a los auxiliares y/o gestores de Gerardo Guzmán González, sostuvo que contaba con evidencia de que laboraron 91, lo que se tradujo en 489 días.

Derivado de ello, señaló que los sujetos obligados omitieron reportar el egreso respecto del salario de los auxiliares y/o gestores que laboraron más de cinco días en una misma semana, por montos equivalentes a \$1,067,780.00 (un millón sesenta y siete mil setecientos ochenta pesos M.N.) en el caso de Carlos Alberto Guevara Garza y \$283,620.00 (doscientos ochenta y tres mil seiscientos veinte pesos M.N.) por cuanto hace a Gerardo Guzmán González, considerando los días laborados, así como que el costo de un día laborado, conforme a la matriz de precios, ascendía a \$580.00 (quinientos ochenta pesos M.N.).

6

De ahí que, tuvo por acreditada la infracción y una vez desarrollado el ejercicio de individualización de la sanción en el que, entre otras cuestiones, se valoró la capacidad económica de los apelantes, el *Consejo General* concluyó que debían imponerse a los recurrentes multas que ascienden a 3,161 *UMAS* para Carlos Alberto Guevara Garza y 3,264 *UMAS* para Gerardo Guzmán González, que equivalen a \$274,627.68 (doscientos setenta y cuatro mil seiscientos veintisiete pesos 68/100 M.N) y \$283,576.32 (doscientos ochenta y tres mil quinientos setenta y seis pesos 32/M.N.).

5.1.2. Planteamiento ante esta Sala

En esencia, los apelantes hacen valer, en términos similares, los siguientes agravios:

- 1. La inconstitucionalidad del artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña.***



Al respecto, señalan que esa norma indebidamente establece un trato diferenciado porque cuando los simpatizantes de los aspirantes a candidaturas independientes prestan servicios gratuitos de forma desinteresada, por cinco días o más de una semana, constituyen un ingreso y egreso que debe reportarse, pero los partidos políticos no tienen esa restricción en situaciones similares, como se observa de los artículos 105 y 216 BIS del *Reglamento de Fiscalización*.

De manera que a las candidaturas independientes se les imponen requisitos adicionales que no existen para los partidos, cuando a nivel constitucional, legal y reglamentario sí existe igualdad, particularmente, tratándose de los montos máximos que pueden erogarse ambos tipos de candidaturas.

Además, exponen diversos argumentos dirigidos a evidenciar que el citado artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña* no supera el test de proporcionalidad, en tanto que la medida que impone no es idónea, necesaria, proporcional y tampoco razonable, además de que es discriminatoria.

2. La falta de certeza y seguridad jurídica en la emisión de las reglas.

7

El artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña* no se emitió antes del inicio del proceso electoral, incluso, tampoco antes de la emisión de la convocatoria para quienes aspiraban a una candidatura independiente, aun cuando se trata de una norma de carácter fundamental que incide en la contabilización de ingresos y egresos, es decir, impacta en los conceptos que integran el financiamiento privado, incorporando una obligación que no existía anteriormente.

3. No configuración de la infracción.

Consideran que no se configuró la infracción porque no está demostrado que los auxiliares tenían como única actividad la de recabar apoyos. Esto, porque, señalan, la norma prevé dos supuestos para cuantificar la aportación: que la actividad debe prestarse de forma permanente y, además, no debe ser la única actividad que desempeñe el simpatizante.

Al respecto, apuntan que la *Resolución* omite estudiar lo relativo a que se trataba de la única actividad de los simpatizantes cuantificados. Lo

que era necesario para saber con exactitud el supuesto en que se encontraban, pues se estaría en un caso distinto si se hubieran conocido las actividades que desempeñaban los simpatizantes.

4. La indebida cuantificación de los días laborados y la determinación del monto involucrado.

Sobre esta temática, señalan que es indebido que el *INE* considerara que, si las personas participaron cinco o más días en la recolección del apoyo ciudadano, entonces debía cuantificarse la semana completa, cuando sólo deberían computarse los días excedentes, que son los que configuran la falta. Esto es, uno, dos o máximo tres días. Lo contrario, se aleja del propósito o fin de la norma, además de que no es proporcional o equitativo.

También argumentan que es ilegal y desproporcional la cantidad de la matriz de precios en que se basó el *INE* para determinar el monto involucrado, pues se debió tomar como referente el salario mínimo vigente al momento y no los \$580.00 (quinientos ochenta pesos M.N.) que utilizó como parámetro.

8

5. Incorrecta individualización de la sanción.

Los apelantes sostienen que la falta no era grave ordinaria, pues se trató de una falta formal que no entorpeció la fiscalización y tampoco puso en peligro los valores fundamentales de la materia. Agregan que, de ser de la trascendencia alegada por el *Consejo General* y poner en peligro de equidad de la contienda, el procedimiento se habría resuelto antes de celebrar la jornada electoral y no hasta quince meses después de concluido el periodo para obtener el apoyo ciudadano, como aconteció.

También refieren que, indebidamente, el estudio de individualización se hizo en conjunto con todos los denunciados; además, de que dejó de considerarse que no eran reincidentes y de forma incorrecta se les impuso el máximo porcentaje de sanción posible, sin especificar los motivos para ello, lo que se tradujo en aplicar una multa fija que resulta contraria a Derecho.

5.1.3. Cuestión a resolver



Con base en los agravios expuestos, esta Sala Regional debe determinar si del artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña* es acorde a la regularidad constitucional y si se emitió con la oportunidad debida.

Sólo en caso de que se cumplan ambos supuestos, entonces, deberá establecerse si fue correcto que el *Consejo General* tuviera por configurada la infracción, así como si fue apegada a Derecho la individualización de la sanción.

5.1.4. Decisión

Procede **modificar**, en lo controvertido, la *Resolución* porque la norma que sirvió de base para configurar la infracción, aun cuando se emitió con la oportunidad debida, establece una salvedad en cuanto a las aportaciones en especie, únicamente para las personas que aspiran a una candidatura independiente, y no así para las precandidaturas de partidos en el periodo equivalente, lo que implica una distinción indebida que no encuentra justificación y trasgrede directamente el principio constitucional de equidad que debe prevalecer entre los dos tipos de vías para buscar una candidatura y, por tanto, debe ser inaplicable en el caso concreto, de modo que no se configura la conducta ilícita que se atribuyó a los recurrentes.

9

5.2. Justificación de la decisión

5.2.1. Marco normativo

Aportaciones realizadas por militantes y/o simpatizantes durante las precampañas y la etapa de obtención de apoyo ciudadano.

El artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I, de la *LGPP* establece que los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña para cada precandidatura, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados⁸. Los cuales serán revisados por la Comisión de Fiscalización del *INE*, a través de su *Unidad Técnica*, y en su momento serán presentados el dictamen consolidado y proyecto de resolución correspondiente al *Consejo General*, quien resolverá lo conducente⁹.

⁸ **Artículo 79. 1.** Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes: **a)** Informes de precampaña: **I.** Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

⁹ Como se observa de lo señalado en el artículo 80, numeral 1, inciso c), de la *LGPP*.

A su vez, el artículo 428, numeral 1, inciso d), de la *LGIFE* establece que la *Unidad Técnica*, además de las señaladas en la *LGPP*, tendrá la facultad de recibir y revisar los informes de ingresos y egresos, así como de gastos de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano de los aspirantes a candidaturas independientes¹⁰.

Por su parte, el artículo 95, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización* establece que el financiamiento que reciban los sujetos obligados podrá ser público, privado o ambos conceptos, según lo disponga la *CPEUM*, la *LGIFE*, la *LGPP*, y las disposiciones locales respectivas. Considerando que, si por disposición normativa algún sujeto obligado no tiene derecho a financiamiento público, se entenderá que sólo podrá financiarse conforme las reglas de financiamiento privado establecidas.

Ahora bien, como parte del financiamiento privado es posible recibir aportaciones en dinero o en especie.

Al respecto, el diverso **artículo 105**, numeral 1, inciso d), del *Reglamento de Fiscalización* dispone que se considerarán **aportaciones en especie** los servicios prestados a título gratuito a los sujetos obligados (entre los cuales se encuentran las precandidaturas y quienes aspiran a una candidatura independiente, a nivel federal o local¹¹), **con excepción** de los que presten los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.

Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña.

El *Consejo General* emitió reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se considerarían como de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes al proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de esos procesos.

¹⁰ **Artículo 428. 1.** La *Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto* tendrá como facultades, además de las señaladas en la *Ley General de Partidos Políticos*, las siguientes: [...] **d)** Recibir y revisar los informes de ingresos y egresos, así como de gastos de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano de los aspirantes y de campaña de los *Candidatos Independientes*, así como los demás informes de ingresos y gastos establecidos por esta *Ley*;

¹¹ Como se desprende del artículo 3, numeral 1, inciso g), del *Reglamento de Fiscalización*: **Artículo 3. Sujetos obligados. 1.** Los sujetos obligados del presente Reglamento son: [...] **g)** Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales.



Estableció 32 artículos, de los cuales, del **1 al 16** se dirigieron a regular los gastos para la obtención del apoyo de la ciudadanía por parte de las personas **aspirantes a una candidatura independiente**; en tanto que del artículo 17 al 32 reguló lo relativo a los gastos de precampaña.

En cuanto las personas aspirantes a una candidatura independiente, en el artículo 2, inciso b), se estableció que se consideran gastos de apoyo ciudadano los **gastos operativos** consistentes, entre otros, en los sueldos y salarios del personal eventual, los gastos relacionados con la contratación de empresas o prestadores de servicios para la captación del apoyo ciudadano, así como los gastos erogados por concepto de remuneraciones a personal que presten sus servicios para los fines de la Asociación Civil y la búsqueda del apoyo ciudadano¹².

Por su parte, en el **artículo 16**, párrafos primero y segundo, se estableció que, de conformidad con el artículo 105 del *Reglamento de Fiscalización*, no se considerarían aportaciones realizadas a las Asociaciones Civiles y aspirantes, los servicios prestados por **simpatizantes** que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada; **siempre y cuando el servicio no se preste de manera permanente y/o ésta no sea la única actividad que desempeña el simpatizante.**

11

Al efecto, se precisó que se consideraría que se trata de servicios prestados en forma **permanente** que debían cuantificarse y registrarse en el *SIF*, cuando existiera evidencia de que los servicios prestados por los simpatizantes se realizaron durante **cinco o más días de una semana**¹³.

¹² **Artículo 2.** En términos de lo establecido en los artículos 209, numeral 4 y 211, numeral 2, 230 en relación con el 243, numeral 2, de la LGIPE, 195, numeral 1 y 198 del Reglamento de Fiscalización, se consideran gastos de apoyo ciudadano los siguientes conceptos: [...] 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, gastos relacionados con la contratación de empresas o prestadores de servicios para la captación de apoyo ciudadano; así como los gastos erogados por concepto de remuneraciones a personal que presten sus servicios para los fines de la Asociación Civil y la búsqueda del apoyo ciudadano;

¹³ **Artículo 16.** De conformidad con el artículo 105 del Reglamento de Fiscalización, no se consideran aportaciones realizadas a las Asociaciones Civiles y aspirantes, los servicios prestados por simpatizantes que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada; **siempre y cuando el servicio no se preste de manera permanente y/o ésta no sea la única actividad que desempeña el simpatizante.**

Se considerará que se trata de servicios prestados en forma permanente que deben cuantificarse y registrarse en el Sistema Integral de Fiscalización, cuando exista evidencia de que los servicios prestados por los simpatizantes se realizaron durante **cinco o más días de una semana.**

En caso de que se trate de actividades realizadas por simpatizantes de forma gratuita, voluntaria y desinteresada, se deberá recabar y registrar en el Sistema Integral de

A su vez, en el artículo 15 de las citadas Reglas, se dispuso que, si se recibían aportaciones por montos superiores a los gastos reportados en la obtención del apoyo ciudadano, **el diferencial sería transferido a las aportaciones de la campaña y serían considerados para efectos del límite de aportaciones de la candidatura**¹⁴.

En cuanto a las **precandidaturas** de partidos políticos, en el artículo 18, inciso b), se estableció que se considerarían gastos de precampaña los **gastos operativos** conformados, entre otros, por los sueldos y salarios de personal eventual¹⁵.

Financiamiento de aspirantes a candidaturas independientes y tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano en Nuevo León.

El artículo 206, fracción II, de la *Ley Electoral* dispone que son derechos de las personas registradas como aspirantes a una candidatura independiente obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades.

El artículo 203, párrafos segundo y tercero, de ese cuerpo normativo prevé que durante el plazo para la obtención del respaldo ciudadano, las personas **aspirantes a una candidatura independiente** podrán realizar acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales y reuniones públicas, que no constituyan actos anticipados de campaña, las cuales deberán ser **financiadas** por aportaciones o donativos, en dinero o **en especie** efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las prohibidas legalmente.

Esa norma también señala que se deben respetar los montos máximos de aportaciones para los partidos políticos, así como que las erogaciones estarán

12

Fiscalización un escrito en formato libre, con la fecha, el nombre, la clave de elector, detallando las actividades realizadas y la firma autógrafa del simpatizante y el período en el que prestó sus servicios al aspirante, los cuales deberán ser presentados como documentación adjunta al informe.

¹⁴ **Artículo 15.** *Si se reciben aportaciones por montos superiores a los gastos reportados en la obtención del apoyo ciudadano, el diferencial será transferido a las aportaciones de la campaña y serán considerados para efectos del límite de aportaciones de la persona candidata.*

¹⁵ **Artículo 18.** *En términos de lo establecido en los artículos 209, párrafo 4 y 211, párrafos 1, 2 y 3; 230 en relación con el 243, numeral 2, de la LGIPE y 195, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se consideran gastos de precampaña los siguientes conceptos: 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;*



sujetas al tope de gastos de precampañas a que se refiere la propia *Ley Electoral*¹⁶.

A su vez, el artículo 215, fracción I, de la misma *Ley Electoral*, dispone que el registro de la candidatura independiente **se negará** cuando se **rebase el tope** de gastos o el límite de aportaciones individuales establecidos para la etapa de obtención de apoyo ciudadano¹⁷.

5.2.2. Determinación de esta Sala.

5.2.2.1. *Las Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña se emitieron con la oportunidad debida.*

Los recurrentes se quejan de que el *Consejo General* haya justificado la legalidad en la temporalidad en que se dictó el acuerdo INE/CG518/2020, por el que se establecieron las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña*.

Señalan que es indebido que la autoridad responsable considerara que sólo la legislación debe promulgarse y publicarse noventa días antes del inicio del proceso electoral, según lo establece el artículo 105 de la *CPEUM*, cuando lo cierto es que, con independencia de la jerarquía normativa, en el caso se está ante una norma de carácter fundamental que incide en la contabilización de ingresos y egresos, es decir, impacta en los conceptos que integran el financiamiento privado, incorporando una obligación que no existía anteriormente, por lo que el *INE* debió emitirla antes del inicio del proceso electoral, aun cuando no fuera con la temporalidad de noventa días previos.

Al no haberlo hecho así, señalan los recurrentes, se vulnera el principio de certeza y seguridad jurídica en la emisión de las reglas, pues no se dictaron antes del inicio del proceso electoral, incluso, tampoco antes o al aprobar la convocatoria para quienes aspiraban a una candidatura independiente, aun cuando, en términos de la legislación local, por un lado, es obligatorio

¹⁶ **Artículo 203:** [...] Durante el plazo para la obtención del respaldo ciudadano, los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales y reuniones públicas, siempre y cuando las mismas no constituyan actos anticipados de campaña. /// Tales acciones deberán ser financiados (sic) por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las prohibidas por esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos de precampañas a que se refiera esta Ley.

¹⁷ **Artículo 215.** El registro como candidato independiente **será negado** en los siguientes supuestos: I. Cuando el dictamen a que se refiere el artículo 211, segundo párrafo, de esta Ley, no permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, o cuando a partir del mismo se concluya que el **tope** de gastos para tal efecto, o el límite de aportaciones individuales fue **rebasado**;

establecer junto con la convocatoria los requisitos a que están sujetas las personas interesadas en participar en una candidatura independiente y, por otro, la convocatoria debe contener los requisitos a cumplir por las personas interesadas para obtener una candidatura independiente, los requisitos para que la ciudadanía emita su respaldo en favor de aspirantes, que en ningún caso excederán los previstos por la ley; la forma de llevar a cabo el cómputo de los respaldos; así como los términos para el rendimiento de cuentas del gasto de tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, conforme las leyes de la materia.

Esta Sala Regional considera **ineficaces** los agravios hechos valer porque, aun cuando, ciertamente, fue inexacto lo considerado por el *Consejo General* en cuanto a que sólo la legislación debe emitirse antes del proceso electoral, lo relevante es que la normativa cuestionada no implicó modificaciones sustanciales o fundamentales en alguna etapa del proceso electoral o del modelo de fiscalización, además de que las reglas fueron emitidas en cumplimiento de un deber legal y en ejercicio de sus facultades para emitir lineamientos en materia de fiscalización; sin que tampoco resulte aplicable lo considerado por los apelantes en cuanto a que estos aspectos debían señalarse al momento de dictar la convocatoria respectiva.

14

El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la *CPEUM*¹⁸, establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse, así como que durante el proceso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La *SCJN* ha referido que la previsión contenida en el citado artículo no es tajante, pues admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral, ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan *modificaciones legales fundamentales*.

En este sentido, ha definido que la modificación a una ley electoral, **sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental** cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún

¹⁸ Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...] Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

De modo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral. Por tanto, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado¹⁹.

A su vez, la *SCJN* ha sostenido que el principio de certeza en materia electoral –consistente en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal, con la seguridad de que previamente tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas realizadas de último momento– admite excepciones; entre ellas, que las modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la *CPEUM* no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado²⁰.

Por otro lado, resulta relevante señalar que el artículo 75, numeral 1, de la *LGPP*, establece que el *INE* debe determinar, **de forma previa** al periodo de **precampaña** y de acuerdo con la naturaleza de las convocatorias emitidas por

¹⁹ Ver la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 563, registro digital: 170886.

²⁰ Jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1564, registro digital: 174536.

los partidos políticos, el **tipo de gastos** que serán estimados como de precampaña²¹.

En el artículo 195, numeral 2, del *Reglamento de Fiscalización*, además de la emisión de los tipos de gastos que serán considerados como de precampaña, impone al *INE* la carga de emitir, de forma **previa** al inicio del periodo de **precampaña** y una vez conocidas las convocatorias emitidas por los partidos políticos, los **lineamientos** que distingan los **gastos** del proceso de selección interna de candidatos que serán considerados como gastos ordinarios en términos del citado artículo 75 de la *LGPP*²².

Por su parte, en el artículo 191, numeral 1, inciso a), de la *LGIPE*, se establece la facultad del *Consejo General* de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos²³.

A su vez, el artículo 428, numeral 1, inciso b), establece que la *Unidad Técnica* tiene como facultad proponer a la Comisión de Fiscalización del *INE* la emisión de normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a las personas **aspirantes a una candidatura independiente**, así como a las propias candidaturas independientes²⁴.

16

De esa manera, esta Sala Regional advierte que, con la expedición de las *Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña*

²¹ **Artículo 75. 1.** El Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo al inicio de las precampañas determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos.

²² **Artículo 195. De los conceptos integrantes del gasto de precampaña 1.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 75, numeral 1 de la Ley de Partidos, se estimarán como gastos de precampaña los relativos a propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos, de propaganda utilitaria o similares, de producción de los mensajes para radio y televisión, anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet, gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos y se deberá cumplir con los requisitos dispuestos en el presente Reglamento, respecto de los de gastos de campaña. **/// 2.** El Consejo General emitirá antes del inicio de las precampañas, y una vez conocidas las convocatorias de los partidos políticos, los lineamientos que distingan los gastos del proceso de selección interna de candidatos que serán considerados como gastos ordinarios en términos del artículo 72, párrafo 2, inciso c) de la Ley de Partidos, de aquellos gastos que se considerarán como de precampaña.

²³ **Artículo 191. 1.** Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes: a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

²⁴ **Artículo 428. 1.** La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto tendrá como facultades, además de las señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, las siguientes: b) Proponer a la Comisión de Fiscalización la emisión de las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los aspirantes y Candidatos Independientes;

correspondientes al proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso, emitidas a propuesta de la Comisión de Fiscalización, el Consejo General no vulneró los principios de certeza y seguridad jurídica, porque las normas emitidas se concretaron a instrumentar la manera en que los partidos políticos, sus precandidaturas y las personas aspirantes a candidaturas independientes debían cumplir sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, así como a indicar los tipos de gastos que se considerarían como de precampaña y de apoyo de la ciudadanía, respectivamente, para los procesos electorales federal y locales, en ejercicio de la atribución de emitir lineamientos en materia de fiscalización.

Esto es, las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña*, y particularmente su artículo 16, por sí y en los términos expuestos por los recurrentes, no implican modificaciones sustanciales o fundamentales de alguna etapa de los procesos electorales o del modelo de fiscalización, al tratarse de reglas por las que se clasifica y se emite un catálogo de los gastos que serán considerados para la obtención de apoyo de la ciudadanía (entre ellos, los que se conciben como aportaciones en especie, y que derivan de una obligación de reporte preexistente) o como de precampaña y la manera en que los sujetos obligados en materia de fiscalización deben cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas. En ejercicio de las atribuciones legales y reglamentarias del *INE* para determinar, precisamente, el tipo de gastos que serán considerados en la búsqueda de la candidatura y para emitir lineamientos en materia de fiscalización.

Por ello, aun cuando el proceso electoral local 2020-2021 en Nuevo León inició el siete de octubre de dos mil veinte²⁵ y las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña* se emitieron una vez iniciado el proceso electoral, el veintiocho de octubre siguiente, esta Sala Regional considera que en la especie no se actualiza un incumplimiento a la prohibición constitucional de emitir o reformar normas electorales dentro de los noventa días antes del inicio del proceso electoral, tampoco durante el mismo proceso, porque las reglas expedidas no constituyeron modificaciones fundamentales, al no haber alterado las normas en que se regulan los actos esenciales e imprescindibles

²⁵ Como se advierte del *Acta de la Sesión de Instalación y apertura del periodo ordinario de actividad electoral 2020-2021 del día 7 de octubre de 2020*, emitida por la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, consultable en <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/actas/acta%20de%20instalaci%C3%B3n%207%20oct%202020.pdf>

en el ámbito de fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados o cambiado el modelo de fiscalización.

Similar criterio adoptó *Sala Superior* al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-773/2017 y acumulados**, en el que desestimó los agravios por los cuales se hacía valer, entre otras cuestiones, la vulneración al artículo 105 de la *CPEUM*, así como del principio de certeza, al haberse emitido el acuerdo INE/CG597/2017, por el que el *Consejo General* determinó las Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018, tres meses después de que iniciaron los procesos electorales federal y locales concurrentes y dos días antes de comenzar el periodo de precampañas en que se aplicaron.

Además, en contraste con lo que señalan los recurrentes, tampoco existe falta de certeza y seguridad jurídica por el hecho de que la normativa cuestionada no se hubiera emitido con anterioridad a la Convocatoria para participar en como candidatura independiente a los cargos de Ayuntamientos de Nuevo León, en la elección de seis de junio de dos mil veintiuno.

18 Esto es así, porque si bien la convocatoria correspondiente se emitió el seis de octubre de dos mil veinte²⁶, con anterioridad al acuerdo INE/CG518/2020 que ya se precisó que se aprobó el veintiocho de octubre, lo relevante es que la normativa cuestionada se dictó con anterioridad a la etapa de obtención de respaldo de la ciudadanía, en que se aplicaría, que transcurrió del veinte de noviembre posterior, al veintitrés de enero de dos mil veintiuno²⁷.

Igualmente debe señalarse que, conforme a lo expuesto, al *INE* corresponde la emisión de lineamientos en materia de fiscalización y la determinación de los gastos que serán considerados y computados durante las etapas en que se busca una candidatura, por lo que es inexacto lo planteado por los

²⁶ Ver convocatoria en el anexo 4.3 del Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral relativo a las Convocatorias para participar en las Candidaturas Independientes a los cargos de Gobernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos en las próximas elecciones del 6 de junio de 2021, identificado con la clave CEE/CG/42/2020. Consultable en <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/CEE-CG-42-2020.pdf>

²⁷ Como se observa del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican los periodos de obtención de apoyo ciudadano; así como de fiscalización para las diputaciones federales y para los cargos locales en las entidades de Aguascalientes, Ciudad de México, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas aprobados mediante acuerdo INE/CG289/2020 e INE/CG519/2020; identificado con la clave INE/CG04/2021.



recurrentes en cuanto a que, al emitir la convocatoria, la Comisión Estatal Electoral Nuevo León debió precisar estos aspectos.

Al haberse desestimado los planteamientos de los recurrentes vinculados con la oportunidad en la emisión de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña*, procede analizar la constitucionalidad de su artículo 16.

5.2.2.2. Es inconstitucional y, en consecuencia, se debe inaplicar al caso concreto, la porción normativa cuestionada del artículo 16 de las Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña.

Los apelantes se quejan, fundamentalmente, de que la norma citada es inconstitucional y debe inaplicarse porque establece un trato diferenciado indebido, en tanto que cuando los simpatizantes de los aspirantes a candidaturas independientes prestan servicios gratuitos de forma desinteresada, por cinco días o más de una semana, constituyen un ingreso y egreso que debe reportarse, pero los partidos políticos no tienen esa distinción en situaciones similares, lo que limita la posibilidad de competir en condiciones de igualdad por la vía ciudadana, de frente a las opciones postuladas por los partidos políticos.

Esta Sala Regional considera sustancialmente **fundados** los motivos de inconformidad de los recurrentes, porque la distinción cuestionada vulnera el principio constitucional de equidad que debe prevalecer entre quienes pretenden conseguir una candidatura por la vía independiente y quienes buscan lograrlo a través de los partidos políticos, aun partiendo de las diferencias que cada una de las figuras supone.

Sala Superior ha reconocido que los partidos políticos y las candidaturas independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos²⁸.

También ha establecido²⁹ que es necesario garantizar que las candidaturas independientes tengan *posibilidades reales de éxito*, de modo que su reconocimiento constitucional se traduzca en su tutela desde una óptica

²⁸ Tesis XXI/2015, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS; publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 45-47.

²⁹ Al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-222/2018 y acumulados.

material y no estrictamente formal ya que si las personas que aspiran a un cargo de elección popular carecen de posibilidades reales de competir, y eventualmente ganar, se estarían produciendo tres violaciones de gran trascendencia para el orden constitucional: (i) por una parte se está vulnerando su derecho a ser votadas; (ii) por otra parte se está afectando el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional de los partidos políticos, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho de acceder a cargos de elección popular; y (iii) finalmente, se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo de tal forma que termina por hacerse inválido.

A partir de ello, y considerando que las candidaturas independientes cuentan con financiamiento público significativamente menor, *Sala Superior* sostuvo que topar el financiamiento privado que reciben durante las campañas electorales, al monto del financiamiento público, llevaría una reducción significativa de sus posibilidades de competir en la elección, por lo que concluyó que a las candidaturas independientes no les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales, que sí aplica para los partidos políticos³⁰.

20 En esa lógica, en un primer momento, *Sala Superior* estimó que la norma que establecía que el límite del financiamiento privado de las candidaturas independientes no podría rebasar el 50% del tope de gastos de campaña correspondiente, era una medida proporcional y equitativa, en tanto que permitía que el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, que es significativamente inferior al otorgado a sus similares que compiten mediante postulaciones realizadas por partidos políticos y coaliciones³¹.

Ese criterio fue abandonado por esta integración de *Sala Superior* al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-417/2018 y acumulados, en el que resaltó la evolución de su criterio jurisprudencial a fin de garantizar, a plenitud, la equidad en el financiamiento de las campañas entre candidatos independientes, respecto de los que son postulados por partidos políticos.

En ese asunto señaló que la norma en cuestión disponía un límite al financiamiento privado de las candidaturas independientes, que no les permitía

³⁰ Este criterio se recogió en la citada tesis XXI/2015.

³¹ Jurisprudencia 7/2016, de rubro: FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES); publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 25 y 26.

alcanzar el tope de gastos de campaña, en combinación con el financiamiento público que se les asignaba, situación que no garantizaba la equidad en la contienda generando, con su aplicación, una situación de desigualdad entre candidaturas independientes y las postuladas por los partidos políticos.

En tanto las candidaturas partidistas pueden erogar recursos suficientes para alcanzar el tope de gastos de campaña (los montos de financiamiento público y privado resultan mayores que éste), pero las candidaturas independientes se encuentran en una situación diversa, ya que los montos de financiamiento público no son suficientes respecto del tope de gastos de campaña, motivo por el cual era necesario que el financiamiento privado cubriera la limitante referida, a efecto de hacer competitiva la candidatura en condiciones de equidad, frente a la de los partidos políticos.

En tal orden de ideas, *Sala Superior* razonó que **el parámetro a partir del cual es posible lograr la equidad en el financiamiento es precisamente el tope de gastos** que se determine para cada campaña. De ahí que sostuvo que, a partir de ese elemento y de la determinación de los montos que, por financiamiento público correspondieran a las candidaturas independientes, es que podía establecerse el límite al financiamiento privado de tales candidaturas, a fin de que pudieran llegar a erogar tantos recursos como el referido tope de gastos permitiera.

21

Si bien tales criterios se emitieron en relación con el tope de gastos que debe observarse en el periodo de campañas, esta Sala Regional considera que su razón esencial resulta aplicable, de manera similar, al tope que deben respetar las precandidaturas y las personas aspirantes a una candidatura independiente en Nuevo León, durante la precampaña y la etapa de recolección del apoyo de la ciudadanía, respectivamente.

En efecto, como quedó evidenciado, para *Sala Superior* el tope de gastos de campaña es el parámetro a partir del cual es posible lograr la equidad en el financiamiento, cuando se compara a quienes compiten por la vía independiente respecto a quienes lo hacen por la vía partidista.

En el caso de Nuevo León, **el tope de gastos a que están sujetas las personas que aspiran a la vía independiente, es igual al tope de gastos de precampaña** que rige a quienes buscan la postulación por parte de esos entes políticos; según lo dispone el artículo 203, tercer párrafo de la *Ley Electoral*.

Ahora bien, tanto las candidaturas independientes como las precandidaturas pueden recibir aportaciones en especie. Estas aportaciones se consideran como ingresos que computan al financiamiento privado, se acumulan a los gastos en los informes respectivos –que ambos sujetos deben rendir ante el *INE*– y computan al tope de gastos correspondiente³² que, ya se mencionó, les rige por igual.

Sobre este aspecto, el **artículo 105**, numeral 1, inciso d), del *Reglamento de Fiscalización* dispone que se considerarán **aportaciones en especie** los servicios prestados a título gratuito a los sujetos obligados –entre ellos, las precandidaturas y quienes aspiran a una candidatura independiente, a nivel federal o local–, **con excepción** de los que presten los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o **simpatizantes**, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.

Por su parte, en las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña* se estableció que tanto las personas aspirantes a una candidatura independiente, como las precandidaturas, considerarían entre sus respectivos gastos los operativos³³.

22

Ahora bien, la norma cuestionada está prevista en los párrafos primero y segundo del **artículo 16** de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña*, la cual establece, específicamente para quienes buscan una candidatura por la vía independiente, que no se considerarán aportaciones realizadas a las Asociaciones Civiles y aspirantes, los servicios prestados por **simpatizantes** que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada y, añade, **siempre y cuando el servicio no se preste de manera permanente y/o ésta no sea la única actividad que desempeña el simpatizante.** Entendiéndose la permanencia cuando haya evidencia de que el servicio se prestó cinco días o más de una semana.

Sin que se estableciera alguna previsión similar para las precandidaturas en los casos de servicios prestados por militantes o **simpatizantes** que no

³² Como lo señala el artículo 106, numerales 1 y 2, del *Reglamento de Fiscalización*, que aplica de manera similar a quienes aspiran a una candidatura por la vía independiente:

Artículo 106. Ingresos en especie. 1. Tanto los ingresos en especie de cualquier naturaleza como los ingresos en efectivo, se entenderán como ingresos que computarán al financiamiento privado al que tienen derecho a recibir los partidos políticos en términos del artículo 56, numeral 2 de la Ley de Partidos. /// **2.** Si una aportación en especie representa un beneficio a una precampaña o campaña, se acumulará a los gastos en los informes respectivos y computará para el tope de gastos correspondiente.

³³ En los artículos 2, inciso b), y 18, inciso b), respectivamente.

tuvieran actividades mercantiles o profesionales y que fueran otorgados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada; de modo que en estos supuestos rige directamente lo establecido en el artículo 105 del *Reglamento de Fiscalización*.

En tal escenario, tratándose de aspirantes a candidaturas independientes, si sus simpatizantes prestan servicios de manera gratuita, voluntaria y desinteresada cinco días o más en una semana y/o no es la única actividad que desempeñan, deberá cuantificarse y registrarse el servicio prestado en el *SIF* y contará para el tope de gastos permitidos durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano.

En cambio, los simpatizantes de las precandidaturas pueden prestar sus servicios de manera gratuita, voluntaria y desinteresada cinco días o más en una semana, o bien, dedicarse exclusivamente a desempeñar esa actividad, y no será cuantificado su servicio para efectos del tope de gastos de precampaña.

En criterio de esta Sala Regional la salvedad que establece esa norma para acotar los supuestos en que las aportaciones realizadas por simpatizantes no se considerarán aportaciones, únicamente para las personas que aspiran a una candidatura independiente, y no así para las precandidaturas, implica una distinción que no encuentra justificación y trasgrede directamente el principio constitucional de equidad que debe prevalecer entre estas figuras.

Como ya se evidenció, existen similitudes sustanciales que comparten estos sujetos obligados pues ambos: i) están en una etapa equivalente en la que buscan la candidatura (ya sea por la vía independiente o partidista); ii) están posibilitados a recibir financiamiento privado, incluidas las aportaciones en especie y servicios prestados por sus simpatizantes, los cuales, incluso, pueden ser realizados de forma gratuita, voluntaria y desinteresada; iii) deben respetar un mismo tope de gastos en esta fase que buscan la candidatura; y iv) deben incluir entre aquellos gastos que suman al tope, los operativos.

Ahora, como se expuso, conforme a la línea jurisprudencial que ha sostenido *Sala Superior*, el tope de gastos es el parámetro a partir del cual es posible lograr la equidad en el financiamiento entre quienes contienden por la vía independiente y quienes lo hacen a través de partidos políticos.

Lo cual se desvirtúa en el caso porque, aun cuando las personas aspirantes a una candidatura independiente y las precandidaturas deben observar un tope

de gastos idéntico, cierto es que al establecer que un mismo servicio prestado por sus simpatizantes será cuantificado en un caso (la vía independiente) y, en otro no (la vía partidista), se genera una distorsión en los recursos de que efectivamente pueden disponer en su búsqueda por la candidatura, lo que trastoca la equidad en que deben competir.

Incluso, la afectación provocada por la distinción indebida puede trascender a la etapa de campañas, porque, en términos del artículo 15 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña*, en caso de que las personas aspirantes a una candidatura independiente reciban aportaciones por montos superiores a los gastos reportados en la obtención del apoyo ciudadano, la diferencia será **transferida a las aportaciones de la campaña** y será considerada para efectos del **límite** de aportaciones de la candidatura.

Situación que pone en desventaja a quienes contienden por la vía ciudadana, al sumarles gastos que no son considerados a sus contrincantes postulados por los partidos políticos.

Por lo anterior, la porción normativa prevista en el artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña*, que señala *siempre y cuando el servicio no se preste de manera permanente y/o ésta no sea la única actividad que desempeña el simpatizante. Se considerará que se trata de servicios prestados en forma permanente que deben cuantificarse y registrarse en el Sistema Integral de Fiscalización, cuando exista evidencia de que los servicios prestados por los simpatizantes se realizaron durante cinco o más días de una semana* es contraria a la regularidad constitucional y no debe ser observada en el caso en estudio.

En tal sentido, lo procedente es **modificar**, en lo controvertido, la resolución impugnada, a efecto de que el *Consejo General*, como autoridad que cuenta con la facultad originaria para ello³⁴, emita una nueva resolución en la que determine la inexistencia de la infracción atribuida a los recurrentes, como se precisa en el siguiente apartado.

Finalmente, al haber alcanzado su pretensión, es innecesario analizar los restantes argumentos de los apelantes, pues su estudio no les traería mayor beneficio³⁵.

³⁴ En términos de lo dispuesto en el artículo 39, numerales 1 y 2, del Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

³⁵ Sirve de apoyo, en lo aplicable, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 3/2005, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL



6. EFECTOS

- 6.1.** Se **modifica**, en la materia de controversia, la resolución INE/CG236/2022, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 6.2.** Se **ordena** al Consejo General que, en **breve plazo**, emita una nueva resolución en la que, a partir de lo considerado en esta sentencia, determine la **inexistencia** de la infracción atribuida a Carlos Alberto Guevara Garza y Gerardo Guzmán González, respecto a la omisión de reportar el egreso relativo al salario de diversos auxiliares y/o gestores durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano para conseguir la candidatura a las presidencias municipales de García y Linares, respectivamente, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Nuevo León.

Hecho lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá informar lo conducente a esta Sala Regional, en un plazo de veinticuatro horas posteriores a que ello ocurra, **primero**, a través de la cuenta de correo electrónico *cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx*; **luego** por la vía más rápida.

Con el apercibimiento que, de no dar cumplimiento a esta orden, se le podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SM-RAP-38/2022 al diverso SM-RAP-37/2022; **glósese** copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **modifica**, en la materia de controversia, la resolución impugnada, para los efectos precisados en el fallo.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; publicada en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 9a. época; Pleno; tomo XXI, febrero de 2005; registro digital: 179367.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasoch, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, con el voto en contra del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien formula voto diferenciado, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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

VOTO EN CONTRA, PARTICULAR O DIFERENCIADO, QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SM-RAP-37/2022 Y ACUMULADO³⁶.

26

Resumen del sentido del voto

El Magistrado Ernesto Camacho Ochoa vota en contra de lo decidido por las magistradas de esta Sala Monterrey, en cuanto a declarar la inconstitucionalidad la porción normativa cuestionada del artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano*, que establece o cataloga como un egreso la aportación en especie de los auxiliares y/o gestores que apoyen durante cinco o más días de una semana en la obtención de apoyo ciudadano y, en consecuencia, de la decisión de inaplicarlo al caso concreto, sobre la base de que actualizan un trato diferenciado indebido entre quienes pretenden conseguir una candidatura por la vía independiente y quienes buscan lograrlo a través de los partidos políticos, lo que vulnera el principio constitucional de equidad.

Esto, porque, en concepto del magistrado que suscribe el presente voto, esa consideración fundamental es insuficiente para sustentar la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, tomando en cuenta que, como se ha establecido en la doctrina judicial: 1. Las candidaturas independientes y las candidaturas partidistas son instituciones diferentes, y 2. En concreto, el periodo de precampañas de las candidaturas partidistas y la etapa de recolección de apoyo de la ciudadanía de las candidaturas independientes no son de la misma naturaleza; de manea que, en sí mismo, el hecho de que exista una regulación distinta, para aspirantes y fases de naturaleza distinta, no implica, por sí sola, que la regulación sea inconstitucional.

Esquema

Apartado A. Materia de la controversia ante esta Sala Monterrey.

Apartado B. Decisión de la Sala Monterrey.

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto diferenciado.

Apartado D. Desarrollo del voto diferenciado.

Apartado A. Materia de la controversia ante esta Sala Monterrey

1. Normas en cuestión o en análisis.

³⁶ En términos de lo dispuesto en los artículos 174, segundo párrafo, y 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con el apoyo del secretario de estudio y cuenta Rubén Arturo Marroquín Mitre.



a. En cuanto a las aportaciones en especie recibidas por los **partidos políticos**, el artículo 105 del Reglamento de fiscalización del INE, establece lo siguiente:

(...)

Artículo 105.

De las aportaciones en especie

1. Se consideran aportaciones en especie:

(...)

d) Los servicios prestados a los sujetos obligados a título gratuito, con excepción de los que presten los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y **que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.**

(...)

b. En cuanto a las aportaciones en especie recibidas, por los **aspirantes a candidaturas independientes**, el artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña*, establece lo siguiente:

(...)

Artículo 16. De conformidad con el artículo 105 del Reglamento de Fiscalización, no se consideran aportaciones realizadas a las Asociaciones Civiles y aspirantes, los servicios prestados por simpatizantes que no tengan actividades mercantiles o profesionales y **que sean otorgados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada; siempre y cuando el servicio no se preste de manera permanente y/o ésta no sea la única actividad que desempeña el simpatizante.**

Se considerará que se trata de servicios prestados en forma permanente que deben cuantificarse y registrarse en el Sistema Integral de Fiscalización, cuando exista evidencia de que los servicios prestados por los simpatizantes se realizaron durante cinco o más días de una semana.

(...)

27

2. Contexto de la controversia que generó la actual impugnación

a. **Queja en materia de Fiscalización contra aspirantes a candidaturas independientes a presidencias municipales en Nuevo León.** El origen de la controversia deriva del procedimiento de queja en materia de Fiscalización instaurado, entre otros, contra los entonces aspirantes a candidatos independientes a las Presidencias Municipales de García y Linares, Carlos Alberto Guevara Garza y Gerardo Guzmán González, respectivamente, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en Nuevo León, por la omisión de reportar gastos relacionados con la contratación y pagos del personal para recabar el apoyo ciudadano.

b. **Resolución del procedimiento de queja en materia de Fiscalización y actual impugnación.** El 27 de abril del año en curso, el **Consejo General** del INE resolvió los procedimientos de queja en materia de fiscalización, en los que, entre otras, sancionó a dichos denunciados con una multa, derivado de haber **omitido reportar**

el egreso respecto del salario de diversos auxiliares o gestores durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano³⁷.

c. Apelación. Inconformes, el 3 de mayo, dichos denunciados, impugnaron la resolución ante esta Sala Regional Monterrey, en la que, sustancialmente, plantean la inconstitucionalidad del artículo 16 de las Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña, pues, desde su perspectiva, establecen un trato diferenciado, entre los aspirantes a candidaturas independientes y los aspirantes a candidaturas de partidos.

Esto, porque, según los impugnantes, dicha norma considera que si los simpatizantes o auxiliares de algún aspirante a candidatura independiente presta sus servicios gratuitos de forma desinteresada, por 5 días o más de una semana, constituyen un ingreso y egreso que se debe reportar ante la autoridad fiscalizadora.

En cambio, las precandidaturas de los partidos políticos no tienen esa distinción en situaciones similares, conforme lo dispone el artículo 105 del Reglamento de Fiscalización.

Apartado B. Sentido de la decisión de la Sala Monterrey

28 La mayoría de las magistraturas con quienes integro la Sala Monterrey decidieron revocar la sanción impuesta a los entonces candidatos independientes a las Presidencias Municipales de García y Linares, Carlos Alberto Guevara Garza y Gerardo Guzmán González, respectivamente, por la omisión de reportar gastos relacionados con la contratación y pagos del personal auxiliar para recabar el apoyo ciudadano, bajo la consideración de que es inconstitucional la porción normativa en la que ese funda la sanción, prevista en el artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano*, en la que se considera como un egreso que debe cuantificarse y registrarse ante la autoridad fiscalizadora, el salario de los auxiliares y/o gestores durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano para conseguir la candidatura, *siempre y cuando el servicio no se preste de manera permanente (durante cinco o más días de una semana)*.

Lo anterior, porque, a su consideración, dicha norma establece un trato diferenciado indebido entre las personas que buscan una candidatura por la vía

³⁷ En efecto, el INE multó con **\$274,627** al candidato independiente a la presidencia municipal de García, Nuevo León, **Carlos Guevara** y con **\$283,576** al entonces candidato independiente a la presidencia municipal de Linares, **Gerardo Guzmán**.



independiente y quienes la buscan a través de los partidos políticos, lo cual vulnera el principio constitucional de equidad³⁸.

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto diferenciado

Con todo respeto para las magistraturas con las que integro la Sala Monterrey, voto en contra de la decisión de declarar inconstitucional el mencionado artículo 16 de las *Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano*, que establece los parámetros para considerar una aportación en especie como gasto o egreso que debe cuantificarse y registrarse ante la autoridad fiscalizadora, bajo la consideración fundamental de que es una norma que establece un trato diferenciado entre las candidaturas independientes y partidistas; porque, a juicio del suscrito, esa razón en sí misma no es apta para declarar la inconstitucionalidad de una norma.

Lo anterior, porque, como se estableció en la doctrina judicial: **1.** Las candidaturas independientes y las candidaturas partidistas son figuras diferentes, y **2.** En concreto, el periodo de precampañas de las candidaturas partidistas y la etapa de recolección de apoyo de la ciudadanía de las candidaturas independientes no son de la misma naturaleza, de manera que, en sí mismo, el hecho de que exista una regulación distinta, para aspirantes y fases de naturaleza distinta, no implica, por sí sola, que la regulación sea inconstitucional.

1. En efecto, en primer lugar, las candidaturas independientes y las candidaturas emanadas de un partido político, si bien atienden a un fin común como lo es la búsqueda del voto ciudadano y con ello la obtención de un cargo de elección popular, son instituciones jurídicamente distintas, porque cada una tiene características propias más allá del aspecto común, y si bien las candidaturas independientes deben tener las mismas posibilidades de contender y tener éxito en las campañas electorales en las que participen respecto de las candidaturas postuladas por partidos políticos, sin embargo, es evidente la existencia de diferencias que rigen normativamente una y otra figura, como lo es por ejemplo el acceso a radio y televisión, estructura partidista etc.³⁹.

³⁸ En efecto, en la sentencia se establece que: *En criterio de esta Sala Regional la salvedad que establece esa norma para acotar los supuestos en que las aportaciones realizadas por simpatizantes no se considerarán aportaciones, únicamente para las personas que aspiran a una candidatura independiente, y no así para las precandidaturas, implica una distinción que no encuentra justificación y trasgrede directamente el principio constitucional de equidad que debe prevalecer entre estas figuras.*

³⁹ En ese sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 43/2014 y acumuladas**, donde analizó la impugnación de distintos partidos políticos, en los que argumentaba la invalidez de la norma de la *Ley Electoral de Guanajuato* que establecía como obligaciones de las candidaturas independientes debían *Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral*; al respecto, en lo que interesa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que: *El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidezconsidera que el precepto de mérito al*

Por lo tanto, desde mi perspectiva, la igualdad que debe buscarse entre ambas figuras debe ser aquella que les permita a ambos contender, en la medida de lo posible, en semejantes condiciones en la obtención del cargo popular que se pretende⁴⁰.

establecer la obligación de los candidatos independientes registrados de abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o especie, de cualquier persona física o moral; y contar con una página electrónica y publicar como mínimo, la información clasificada como pública; no cumplen con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad y se atenta contra el principio de igualdad entre los actores políticos, así como de los principios rectores en materia electoral establecidos en los artículos 1º, 41, párrafo segundo, fracción V, y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal. • Precisa que lo anterior es así, toda vez que por cuanto hace a la prohibición de abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral que se dispone como obligación a los candidatos independientes, a las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes a los partidos políticos, les es deducible del impuesto sobre la renta, hasta en un monto de veinticinco por ciento las mismas, de conformidad con lo previsto en el artículo 53 párrafo segundo de la referida Ley; lo que se traduce en una vulneración al principio de igualdad que debe prevalecer entre todos los actores políticos que contienen en un proceso electoral.

[...]

Son **infundados** los anteriores argumentos, toda vez que **el trato diferenciado entre candidaturas independientes y partidos políticos** en relación con la recepción de aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral, **se encuentra plenamente justificado** si se toma en cuenta que, las primeras, solamente participan en un determinado proceso electoral, y por tanto, no mantienen la permanencia que permite su periódica fiscalización (...) resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante, en el sentido de que el precepto combatido genera que los candidatos independientes sean sancionados en violación al principio de igualdad de los actores políticos, ya que por una parte debemos recordar que **los partidos políticos y los candidatos independientes, dada su naturaleza, no guardan entre sí una relación de igualdad que pueda ser punto de partida para un análisis sustentado en la posible afectación de ese principio, conforme a los parámetros que ha fijado este Alto Tribunal, y de ahí lo infundado de los planteamientos del partido accionante en este punto.**

[...]

Ahora bien, la **Sala Superior**, en la tesis XXI/2015, de rubor y texto estableció: **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICO.** A la luz de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en una interpretación pro persona del derecho de las y los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que **a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales. Esta conclusión se sustenta en tres premisas. La primera consiste en que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos.** Así, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos. La segunda se refiere a que el principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo. La tercera y última premisa, consiste en que la medida resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienen representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público, conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección. Al respecto, el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conforme a estos preceptos, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección. Por ello, resulta parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito. [...]

En ese mismo sentido, la Sala Superior, en el **SUP SUP-JDC-222/2018**, argumentó: *En ese sentido, se razonó que todos los candidatos deben participar en igualdad de circunstancias para tener posibilidades de éxito en la elección en la que contendán, lo que tampoco significa que todos deban contar con los mismos recursos para participar en las elecciones, pues, las prerrogativas que otorga el Estado obedecen, en cada caso, a las circunstancias en que cada contendiente participa.*

Igual circunstancia se presenta respecto de los candidatos independientes, toda vez que éstos, de conformidad con la normativa constitucional, convencional y legal a la que se ha hecho referencia, participan en los comicios electorales de acuerdo a su calidad de independientes, bajo condiciones diferenciadas respecto de los candidatos de partido, lo que no implica que participen en condiciones inequitativas.

⁴⁰ Criterio adoptó la Sala Superior al resolver el juicio constitucional **SUP-JDC-222/2018**, donde estudió la constitucionalidad de la regla que sujetaba a dichas candidaturas a acceder al financiamiento privado a partir de un porcentaje determinado del tope de gasto de la elección de que se trate; y donde en lo que interesa argumento: *En el presente proceso electoral federal, contienden candidaturas de partidos políticos y candidaturas independientes, todas ellas, deben participar en igualdad de circunstancias, partiendo de las diferencias que cada una de las figuras supone.*

Los partidos políticos cuentan con estructuras consolidadas, que han sido sujetas al parámetro de aprobación ciudadana mediante los procedimientos o condiciones establecidos en la Constitución, así como en la Ley de Partidos. Ello significa que cuentan con un respaldo ciudadano previo a los procesos electorales, que los habilita a dar cumplimiento a los fines y objetivos que constitucional y legalmente tienen encomendados, los cuales atienden a cuestiones diversas a las candidaturas independientes.

[...]

2. En segundo lugar, desde mi perspectiva, el periodo de precampañas de las candidaturas partidistas y la etapa de recolección de apoyo de la ciudadanía de las candidaturas independientes no son de la misma naturaleza, de manea que, en sí mismo, el hecho de que exista una regulación distinta, para aspirantes y fases de naturaleza distinta, no implica, por sí sola, que la regulación sea inconstitucional.

En efecto, en el caso, también prevalece una diferencia que no puede ser igualada respecto de los procesos internos para la obtención de una candidatura, como lo es la etapa de precampaña (candidaturas de partido) y la etapa de recolección de apoyo ciudadano (candidaturas independientes) ello desde la tutela de la reedición de cuentas y la fiscalización de estos proceso, porque a pesar del fin común de la obtención de voto ciudadano y la consecución de un cargo, estos procesos tienen particularidades específicas para cada figura, es decir, un proceso interno de partido político y la fase en que las candidaturas independientes recaban el apoyo de la ciudadanía, no deben considerarse iguales únicamente en cuanto a la búsqueda de una candidatura en el proceso electoral, sino debe evaluarse objetivamente las particularidades específicas fijadas por el legislador.

En ese sentido, me aparto de las razones expresadas por la mayoría para declarar la inconstitucionalidad la porción normativa cuestionada del artículo 16 de las Reglas para la contabilidad y gastos de apoyo ciudadano y precampaña y, en consecuencia, la decisión de inaplicarlo al caso concreto, pues, desde mi perspectiva, esa razón en sí misma no es suficiente para afirmar la inconstitucionalidad, es decir, tomando en cuenta que en sentido estricto son instituciones diferentes.

Por tanto, no puede considerarse igual el proceso de una candidatura independiente de la búsqueda del respaldo ciudadano para la obtención de una candidatura, al proceso interno de un partido para elegir a la candidatura que representará al partido.

Con base en lo expuesto, desde mi perspectiva no puede considerarse la inconstitucionalidad de la norma basados solo en un presunto trato diferenciado entre los tipos de candidaturas, porque como ya mencioné, esa razón en sí misma no es suficiente para afirmar la inconstitucionalidad, es decir, tomando en cuenta que en sentido estricto son instituciones diferentes.

Por las razones expuestas, emito el presente voto diferenciado.

SM-RAP-37/2022 y acumulado

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