



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JUICIO DE INCONFORMIDAD

EXPEDIENTE: JIN/003/2013.

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE
QUINTANA ROO.**

**MAGISTRADA PONENTE:
MAESTRA SANDRA MOLINA
BERMÚDEZ.**

**SECRETARIOS:
LUIS ALFREDO CANTO
CASTILLO Y ELISEO BRICEÑO
RUIZ.**

Chetumal, Quintana Roo, a los diez días del mes de abril, del año dos mil trece.

VISTOS: para resolver los autos del expediente **JIN/003/2013** integrado con motivo del Juicio de Inconformidad interpuesto por la ciudadana Nadia Santillán Carcaño, en su calidad de representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática, en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, de fecha treinta de enero de dos mil trece, por medio del cual se aprueba el Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que obtengan y apliquen los Candidatos Independientes, identificado con clave IEQROO/CG/A-26-13, y;



RESULTANDO

I.- Antecedentes. De lo manifestado por el partido actor y de las constancias del expediente en que se actúa, se desprenden los antecedentes siguientes:

A. Reforma de la Constitución. Con fecha veintidós de noviembre de dos mil doce, en el Periódico Oficial del Estado, fue publicado el **Decreto número 170**, emitido por la XIII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en el sentido de ampliar el derecho al sufragio pasivo a los ciudadanos y a las ciudadanas que se postulen a cargos de elección popular de manera independiente.

B. Reformas a la Ley Electoral de Quintana Roo. Con fecha siete de diciembre de dos mil doce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el **Decreto número 199**, emitido por la XIII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo y mediante el cual, entre otros ordenamientos, se reformaron la Ley Electoral y la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo, en el cual se reconoce que los ciudadanos y las ciudadanas podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Gobernador, Diputados por el principio de mayoría relativa o planillas para la conformación de los Ayuntamientos; asimismo, se establecieron los requisitos legales para su registro.

C. Acción de Inconstitucionalidad. Los decretos referidos en los puntos que anteceden, fueron impugnados por el partido actor, Partido Acción Nacional y por el Partido del Trabajo, mediante las



Acciones de Inconstitucionalidad, con números de expedientes 67/2012, 68/2012 y 69/2012 respectivamente. Como resultado de estas acciones, en fecha catorce del mes de marzo del año en curso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió:

“PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012 a que esta resolución refiere. SEGUNDO. Se desestiman las presentes acciones de inconstitucionalidad, respecto del artículo 134, fracciones II y III, en la parte que señala: “de por lo menos el dos por ciento” y IV, en la parte que prevé “el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”, de la Ley Electoral de Quintana Roo. TERCERO. Se declara la invalidez en su totalidad del decreto 170, por el que se reformó la Constitución del Estado de Quintana Roo, publicado en el periódico oficial de la entidad, el veintidós de noviembre de dos mil doce, por lo que se refiere al procedimiento legislativo respectivo, en los términos del considerando quinto del presente fallo, la cual surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 32, 87, fracción II, 116, 118 al 123, 124, fracciones VI y VII, 125 al 133, 135 al 138, 140, 143, fracción IV, 160, 254 fracción III, 272, 276, 295, inciso E) y 319 de la Ley Electoral, así como del diverso 51, fracción IX de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo.”

II.- Acuerdo y emisión del Reglamento.- En fecha treinta de enero de dos mil trece, mediante sesión Extraordinaria se aprobó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueba el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, identificado con clave IEQROO/CG/A-26-13”.

III.- Juicio de Inconformidad. Con fecha cinco de febrero de dos mil trece, a las veinte horas con veinte minutos, la ciudadana Nadia Santillán Carcaño, en su carácter de representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, presentó Juicio de Inconformidad por el que impugna el Acuerdo y el Reglamento señalado en el numeral anterior.



IV.- Tercero Interesado. De las constancias que obran en el expediente es de observarse que de la razón de retiro de fecha siete de febrero del año en curso, expedida por el Instituto Electoral de Quintana Roo, se advierte que no se presentó escrito alguno de tercero interesado.

V.- Informe Circunstanciado. Mediante oficio número PRE/071/13, de fecha siete de febrero de dos mil trece, el Consejero Presidente del Instituto Electoral de Quintana Roo, Maestro Jorge Manríquez Centeno, remitió a esta autoridad jurisdiccional, entre otros documentos, el escrito original de la demanda del Juicio de Inconformidad; copia certificada de los documentos en que consta el acto impugnado, así como el informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VI.- Turno. Por acuerdo de fecha ocho de febrero de dos mil trece, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, tuvo por recibida la documentación precisada en el resultando anterior de esta sentencia y ordenó la integración del expediente en que se actúa, registrándolo bajo el número JIN/003/2013; remitiendo los autos en estricta observancia al orden de turno, a la Magistrada Sandra Molina Bermúdez, para la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente, en términos y para los efectos previstos por el artículo 36 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VII.- Auto de Admisión y Cierre de Instrucción. Mediante acuerdo publicado el día cinco de abril del presente año, la Magistrada Instructora, tuvo por admitida la demanda y al no existir trámite pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción del Juicio de Inconformidad en que se actúa, por lo que estando el expediente debidamente integrado y en estado de resolución, se procedió a la formulación correspondiente; y



CONSIDERANDO

PRIMERO. Este Tribunal Electoral de Quintana Roo, tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente Juicio de Inconformidad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 49, fracción II, párrafo sexto y fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 1, 2, 5, 6 fracción II, 8, y 76 fracción II de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 1, 4, 5 y 21 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, 3 y 4 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

SEGUNDO. De acuerdo a lo que establece el artículo 31 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el examen de las causales de improcedencia constituye una exigencia para el juzgador, lo cual debe atender de manera previa y oficiosa al pronunciamiento del fondo del asunto, por lo que, del análisis de la presente causa se advierte que no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia.

TERCERO. De conformidad con los artículos 25 párrafo primero, y 26 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los requisitos de procedencia previstos en la legislación, se encuentra satisfechos en el escrito de inconformidad presentado.

CUARTO. De la lectura del escrito de demanda, este Tribunal Electoral, con apego a la aplicación del principio de exhaustividad, tomará en cuenta los agravios deducidos claramente de los hechos expuestos, atento a lo señalado en la Jurisprudencia identificada con la clave 2/98, emitidas por la Sala Superior del Tribunal



Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en las páginas 118 y 119 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen 1 de Jurisprudencia, con el rubro siguiente:

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

De igual manera, los conceptos de agravio hechos valer, se pueden agrupar en diversos temas, sin que su examen en conjunto, por apartados específicos o en orden diverso al planteado en el escrito de demanda, afecte en esencia las pretensiones de la enjuiciante.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, emitida por la Sala Superior del máximo Tribunal Electoral del país, consultable a en páginas 119 y 120, de la "Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", volumen 1 "Jurisprudencia", cuyo rubro dice:

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

Del medio de impugnación, se advierte que el partido actor pretende que se revoque o modifique en su caso el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueba el Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que obtengan y apliquen los Candidatos Independientes, identificado con clave IEQROO/CG/A-26-13.

Síntesis de Agravios. Los agravios que sustancialmente plantea la parte actora se pueden sintetizar y clasificar, para su análisis y estudio de la siguiente forma:

1. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO IMPUGNADO.

La inconstitucionalidad del Acuerdo del Consejo General del Instituto



Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueba el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos que obtengan y apliquen los Candidatos Independientes, identificado con clave IEQROO/CG/A-26-13, de fecha treinta de enero de dos mil trece, y en específico en los artículos 7, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 58 y 61, toda vez que la autoridad responsable, se sustenta en los decretos número 170 y 199 emitidos por la XIII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo y, publicados en el Periódico Oficial el día veintidós de noviembre y el día siete de diciembre, ambos del año dos mil doce, decretos que fueron impugnados mediante acciones de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte Justicia de la Nación.

2. FALTA DEL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA. Aduce que la Autoridad Responsable, al momento de emitir el Acuerdo y Reglamento impugnados, vulnera el Principio de Preeminencia del financiamiento público sobre el de origen privado, en cuanto a que la suma que reciban los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes, por financiamiento privado deba ser inferior al que corresponda por el financiamiento público, específicamente en los artículos 4, 5, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del referido Reglamento de Fiscalización.

3. LA INDEBIDA REGULACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL REGLAMENTO, LO QUE VULNERA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y LEGALIDAD. Lo anterior, en cuanto a los artículos **del reglamento recurrido** que a continuación se relacionan para su análisis y estudio:

A). Artículos 7 y 58, en virtud de que no obliga al responsable de la administración designado por los aspirantes a candidatos y candidatos independientes, sujetar su proceder a una norma específica y vigente.



B). Artículos 5, 8, 9, 15 y 20, toda vez, que no especifica la obligación, que debe tener el aspirante o el candidato independiente de entregar a la Beneficencia Pública las aportaciones anónimas; así como las aportaciones que sean superiores a la cantidad equivalente a cien días de salario mínimos, y los remanentes del financiamiento tanto público como privado.

C). Artículo 10, debido a que no precisa un límite proporcional en cuanto a la elección de que se trate, para las aportaciones del propio aspirante en la etapa de respaldo ciudadano y las que aporten los candidatos independientes.

D). Artículos 17 apartado 2, porque no se atendió la propuesta de la impugnante, en el sentido de que dicho inciso, no remite a un artículo específico de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para que aplique el candidato o administrador de los recursos en cuanto a los índices de actualización y de porcentaje de depreciación y en lo conducente al apartado 5, del inciso d), por que se permiten las aportaciones por concepto de donativos de bienes inmuebles a aspirantes a candidatos independientes y a candidatos independientes, siendo que éstos no son permanentes, pues desaparecen al concluir el proceso electoral respectivo.

Del artículo 19 por que en un exceso, la responsable permite al aspirante a candidato independiente o el candidato independiente, la venta de bienes en general y de cualquier otra actividad de ese tipo, toda vez que reitera el partido actor, no se justifica esta situación por no ser un partido político dotado de permanencia política.

E). Que el artículo 61, es deficiente en su regulación toda vez que no contempla los mecanismos bajo los cuales, los candidatos independientes, puedan a realizar las retenciones ante el Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Hacienda del Estado y



respecto de los Impuestos Sobre la Renta (ISR) y del Valor Agregado(IVA), que en sus distintas modalidades como patrón pudieran presentarse al candidato independiente en el proceso electoral, así como la omisión por parte de la responsable, en dar respuesta a su propuesta planteada mediante escrito de fecha veintinueve de enero de dos mil trece, en el cual señala, que no existe una figura de candidato, diputado, presidente o gobernador para generar una alta en Hacienda, para obtener el Registro Federal de Contribuyentes y en consecuencia estar en la posibilidad de pagar los impuestos retenidos.

QUINTO. Estudio de Fondo:

1. Respecto del primer agravio esgrimido por el partido inconforme consistente en **la Inconstitucionalidad del Acuerdo General IEQROO/CG/A-26-13**, por el que se aprobó la norma reglamentaria sobre candidaturas independientes en la Entidad, se queja respecto de los *Puntos Resolutivos*, del *primero* al *octavo*, particularmente el *resolutivo primero* en relación con todos y cada uno de los *considerandos*, en especial, el *Considerando 11*, del referido Acuerdo, pues el Instituto fundó su actuar en una norma inconstitucional.

Impugna también, todos y cada uno de los artículos del reglamento, y en lo específico, los artículos 7, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 58, y 61, porque a su decir, carecen de validez constitucional, ya que se sustentan en normas “profundamente contrarias” a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al emitirse en base al decreto 170 así como al decreto 199 ambos emitidos por la XIII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, publicados los días veintidós de noviembre, y siete de diciembre del año dos mil doce, respectivamente.



Afirma la actora que la responsable al dictar el Acuerdo y el reglamento ahora impugnados, dejó de ajustar sus actos a los principios constitucionales rectores en materia electoral de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, toda vez que, tales instrumentos se encuentran sujetos a lo que resuelva el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

Resultan **infundadas** tales afirmaciones, por las razones siguientes:

En el presente caso, si bien el impugnante pretende inconformarse respecto del Acuerdo y Reglamento emitido por el Instituto Electoral, bajo el concepto de encontrarse la norma que les da origen en una acción de inconstitucionalidad; cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es la prevista en el citado artículo, consistente en la acción de inconstitucionalidad, misma que ya fue ejercida por la promovente.

Sin embargo la promovente omite manifestarse respecto de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 64, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que, “la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”.

“Artículo 64. ...

...

...

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.”

En ese mismo tenor, debe decirse que el Acuerdo y Reglamento impugnados fueron emitidos en cumplimiento del transitorio segundo del decreto 199, de la XIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y la circunstancia de que el mismo haya sido



impugnado mediante una acción de inconstitucionalidad no justifica un pronunciamiento al respecto, dado que la norma que deriva del citado decreto se encuentra vigente para los efectos a que haya lugar.

En consecuencia, la circunstancia de que el partido actor y otros, hayan promovido los medios de control constitucional consistentes en las acciones de inconstitucionalidad en contra de los decretos 170 y 199, no basta para que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, no pudiera dictar el Acuerdo y el reglamento ahora impugnados en términos de lo previsto en el artículo 49, fracción II, párrafos dos al cuatro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y el artículo 14 de la Ley Orgánica del propio Instituto.

Con lo cual, podemos afirmar que el Instituto Electoral de Quintana Roo actuó correctamente en uso de las facultades que le otorga la ley, toda vez que las etapas del proceso electoral son fatales y dada la aproximación de su inicio, la responsable actuó con apego a la legislación al dictar los Acuerdos y Reglamentos necesarios para hacer viable las candidaturas independientes.

No pasa desapercibido para esta autoridad, que a la fecha la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado respecto a la pretendida inconstitucionalidad de los decretos 170 y 199 de la legislatura local, y que al resolverse la citada acción de inconstitucionalidad, se haya declarado la invalidez total del decreto 170, pues sus efectos, conforme a lo dispuesto en el considerando sexto de la ejecutoria respectiva, se circunscriben al decreto de mérito, por el que se reformó la Constitución Local y sin la posibilidad de hacerse extensivo a lo dispuesto en el diverso decreto 199, dado que su regulación deriva de lo dispuesto en el artículo 35, de la Constitución Federal.



Tal postura permitió que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiera pronunciarse respecto a la constitucionalidad del citado decreto 199, así como de las normas que dan pauta al reglamento que es motivo de impugnación.

A mayor abundamiento, se deberá estar en los resolutivos que emitiera el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales fueron textualmente transcritos en los antecedentes de esta resolución y que se tienen aquí por reproducidos integralmente como si se insertaran a la letra, en obvio de repeticiones innecesarias.

Derivado de lo anterior, los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 58 y 61, del Reglamento que fueron impugnados en este agravio, deben considerarse válidos para los efectos legales correspondientes, pues se sustentan en normas Constitucionales.

Respecto del agravio señalado como segundo, relativo a que la responsable al emitir el Acuerdo y Reglamento impugnados, vulnera los principios de **preeminencia del financiamiento público sobre el de origen privado**, asegura que lo dispuesto en el artículo 49 fracción III, párrafo séptimo, punto seis de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, aplicable a los partidos políticos, también sería perfectamente aplicable al caso de financiamiento de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.

Aduce la incoante que el diseño normativo previsto en los artículos 4, 10, 12, 16, 17, 19 y 20 del Reglamento para la Fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, contravienen el principio de certeza electoral, debido a que en su redacción no se garantiza la eficacia plena al principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado.



Asimismo, afirma que según la fracción III del artículo 130 de la Ley Electoral de Quintana Roo, los actos de los aspirantes a candidatos independientes deben financiarse con aportaciones privadas de sus simpatizantes, de donde se infiere que esta ley, así como el Reglamento, trastocan el principio de preeminencia del financiamiento público. También señala que en ninguna parte de los artículos 4, 5, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 21, se estipula norma alguna para que la suma de los ingresos que reciban los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes por financiamiento privado deba ser inferior al que corresponda al financiamiento público.

Dicho agravio, resulta **infundado** por los siguientes argumentos:

En el presente agravio, tenemos que si bien es cierto que los artículos 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 49, párrafo séptimo, apartado 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establecen armónicamente que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado; tales disposiciones deben ser interpretadas dentro del contexto del cual derivan.

De los dispositivos en cita podemos advertir que éstos se circunscriben a un sistema de partidos políticos, al establecerse expresamente en el primer precepto que “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, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

Al respecto, es de considerarse que al resolverse la acción de inconstitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció la constitucionalidad del decreto 199, con base en la



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

previsto en el artículo 35 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día nueve de agosto de dos mil doce, y en la exposición de motivos que puede ser consultado en la Gaceta del Senado con el número 255 tomo 2, emitida el día veintisiete de abril del año próximo pasado, se estableció lo siguiente:

"...

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es **abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político.** Estas comisiones unidas coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que **ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político.**

...

Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representativos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.

...

Las candidaturas independientes **deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales,** no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. **Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.**

...

En la idea y visión de estas comisiones unidas, **las candidaturas independientes no son una fórmula contra los partidos, sino una vía alternativa de participación de los ciudadanos que, más temprano que tarde, habrá de contribuir a tener partidos mejor valorados, mejor apreciados, por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable."**



De ahí que, la finalidad del legislador federal fue la de abrir la participación ciudadana, sin que ésta estuviera condicionada a la pertenencia a un partido político, ello a fin de consolidar el sistema político electoral en nuestro país.

De igual manera, las candidaturas independientes no deben considerarse una fórmula contra los partidos, sino un nuevo cauce para la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político; alternativa que evidentemente contribuye a una democracia sólida, fuerte y estable.

Lo anterior implica que los requisitos para la obtención del registro de la candidatura independiente deben fijarse en términos accesibles a fin de que se dé la posibilidad natural de acceder a los cargos electivos cuya finalidad tutela.

En este sentido, el hecho que el artículo 41 de la Constitución Federal establezca la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, no debe imperar de modo absoluto tratándose de candidaturas independientes, pues es de explorado derecho que el mismo fue establecido en el contexto de los partidos políticos nacionales, cuya estructura, temporalidad y finalidad es diversa a la de la citada figura ciudadana consistente en posibilitar el acceso ciudadano a los procesos electorales y en última instancia a los cargos electivos.

En ese mismo orden de ideas, de la literalidad del artículo 35 Constitucional, se colige una libertad configurativa a favor de los congresos locales, al señalar:

“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ...”



De donde, podemos advertir que las legislaturas locales tienen libertad para regular el tema de las candidaturas independientes, dado que el artículo en cita no prevé, alguna base específica e incluso expresamente señala para que el ejercicio de dicho derecho se realice con los requisitos, condiciones y términos que ésta determine en la legislación.

Por su parte, el diverso artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución General de la República Mexicana, que prevé las condicionantes a las cuales deben sujetarse las legislaturas estatales en materia electoral, tampoco determina alguna base o directriz en torno a las citadas candidaturas independientes.

Para una mejor comprensión se trascibe el precepto constitucional en cita

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

...IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a)** Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b)** En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e)** Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse."

En este sentido, es evidente que los Congresos locales cuentan con la facultad para establecer las características que consideren más pertinentes a efecto de hacer posible el ejercicio del derecho de participación en los procesos electorales de los candidatos independientes, sin sujetarse a más requisitos que el respeto a los principios que rigen en materia electoral.



Así las cosas, como ya se señaló anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la validez de los artículos de la Ley Electoral de Quintana Roo, respecto de las candidaturas independientes, en el Capítulo Primero del Título Sexto de la Ley Electoral de Quintana Roo, denominado “De los Candidatos Independientes”, que establecen lo siguiente:

“Artículo 116.- Los ciudadanos que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en el presente Título tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro de un proceso electoral local para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

- I. Gobernador;
- II. Miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, y
- III. Diputados de mayoría relativa.

Los candidatos independientes registrados en las modalidades a que se refiere este artículo, en ningún caso, serán asignados a ocupar los cargos de diputados o regidores por el principio de representación proporcional.

Artículo 118.- El financiamiento público o privado que manejen los candidatos independientes, será estrictamente obtenido y erogado dentro de los plazos previstos en este Título, según la modalidad de elección de que se trate.

Artículo 121.- El proceso de selección de candidaturas independientes inicia con la convocatoria que emita el Consejo General y concluye con la declaratoria de candidatos independientes que serán registrados.

Dicho proceso comprende las siguientes etapas:

- I. Registro de aspirantes;
- II. Obtención del respaldo ciudadano, y
- III. Declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes.

Artículo 123.- Los interesados en obtener su registro como aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la solicitud respectiva ante el órgano electoral que determine la Convocatoria en los siguientes plazos:

- I. Para Gobernador, del 19 al 22 de marzo del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, del 26 al 29 de marzo del año de la elección, y
- III. Para Diputados de mayoría relativa, del 5 al 8 de abril del año de la elección.

Artículo 128.- La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

- I. Para Gobernador, del 28 de marzo al 17 de abril del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, del 4 al 18 de abril del año de la elección, y



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

III. Para Diputados de mayoría relativa, del 14 al 25 de abril del año de la elección.

Durante estos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece esta Ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional.

Tales actos deberán estar financiados 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 comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el artículo 304 de esta Ley.

Artículo 130.- Son derechos de los aspirantes registrados:

- I. Participar en la etapa de obtención del respaldo ciudadano;
- II. Obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos precisados en el artículo 128 de esta Ley;
- III. Presentarse ante los ciudadanos como precandidatos independientes y solicitar su respaldo informando sobre el procedimiento para ello;
- IV. Realizar actos y propaganda en los términos permitidos a los precandidatos de partidos políticos y coaliciones, conforme a lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 302 de esta Ley, y
- V. Designar representantes ante los órganos del Instituto que correspondan, a efecto de vigilar el procedimiento de obtención del respaldo ciudadano.

Artículo 136.- Los aspirantes a candidatos independientes que tengan derecho a registrarse como tales, tendrán la obligación de presentar dentro de los dos días posteriores a la emisión de la declaratoria a que se refiere el artículo anterior, un informe detallado en el que acrediten el origen lícito de los recursos que hayan utilizado en la obtención del respaldo ciudadano, incluyendo la identificación y monto aportado por cada persona. Asimismo, dicho informe deberá dar cuenta del destino los recursos erogados para tales propósitos, conforme lo disponga el Reglamento que se emita para tal efecto.

A más tardar un día antes del inicio del plazo de registro de candidaturas respectivo, el Consejo General emitirá un dictamen en el cual verificará la licitud de los recursos, así como que los gastos erogados se encuentran dentro del tope y los montos máximos de aportación permitidos.

Artículo 138.- Los ciudadanos que hayan obtenido el derecho a registrarse como candidatos independientes, al momento de solicitar el mismo, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ratificar el programa de trabajo previamente registrado ante el Instituto;
- II. Exhibir el dictamen emitido por el Consejo General del Instituto en que haya quedado confirmada la licitud del origen y destino de los recursos recabados para el desarrollo de las actividades de obtención del respaldo ciudadano;



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

III. El nombramiento de un representante y un responsable de la administración de los recursos financieros y de la presentación de los informes de campaña a que se refiere esta Ley, y

IV. Señalar los colores y, en su caso, emblema que pretendan utilizar en su propaganda electoral, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por los partidos políticos ya existentes.

Para efectos de la fracción IV de este artículo, no se podrán utilizar los colores que el Consejo General apruebe para la impresión de las boletas electorales.

Artículo 141.- El Consejo General deberá resolver la procedencia o improcedencia del registro de la candidatura independiente respectiva, en las fechas de sesión prevista para los candidatos de los partidos políticos, según la modalidad de elección de que se trate.

Artículo 142.- Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

Artículo 143.- Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

I. Participar en la campaña electoral correspondiente y ser electos al cargo de elección popular para el que hayan sido registrados;

II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, de manera conjunta con todos los candidatos independientes registrados como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;

III. Obtener como financiamiento público el monto que disponga el Consejo General del Instituto conforme a lo dispuesto por esta Ley; y privado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 de esta Ley;

IV. Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos permitidos por el Capítulo Segundo del Título Segundo del Libro Tercero de esta Ley;

V. Replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación, cuando consideren que se deforma su imagen o que se difundan hechos falsos o sin sustento alguno;

VI. Designar representantes ante los órganos del Instituto, con las restricciones señalas en el artículo 76 de esta Ley. Para tal efecto, el candidato independiente a Gobernador podrá nombrar representantes ante el Consejo General y la totalidad de los Consejos Distritales y mesas directivas de casilla; los candidatos independientes a diputados y a los Ayuntamientos sólo podrán hacerlo ante el Consejo Distrital o Municipal y las mesas directivas de casilla correspondientes a su elección;

VII. Solicitar a los órganos electorales copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados, y

VIII. Las demás que les otorgue esta Ley y los ordenamientos electorales, en lo conducente, a los candidatos de los partidos políticos y coaliciones.

Artículo 144.- Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

I. Conducirse con irrestricto respeto a lo dispuesto en la Constitución Particular y la presente Ley;



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

- II.** Utilizar propaganda impresa recicitable, elaborada con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgos a la salud de las personas;
- III.** Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los Órganos de Gobierno;
- IV.** Respetar los Acuerdos que emita el Consejo General y los lineamientos de la Junta General del Instituto;
- V.** Respetar los topes de gastos de campaña en los términos que establece la presente Ley;
- VI.** Proporcionar al Instituto, la información y documentación que éste solicite por conducto del Consejo General y la Junta General, en los términos de la presente Ley;
- VII.** Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña;
- VIII.** Abstenerse de recibir financiamiento del extranjero o de asociaciones religiosas estatales, nacionales o internacionales;
- IX.** Abstenerse de utilizar símbolos o expresiones de carácter religioso o discriminatorio en su propaganda;
- X.** Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a otros candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros;
- XI.** Insertar en su propaganda de manera visible la leyenda: "candidato independiente";
- XII.** Abstenerse de realizar actos de presión que limiten o condicionen el libre ejercicio de los derechos políticos constitucionales;
- XIII.** Abstenerse de hacer uso de bienes públicos, incluidos, entre otros, teléfonos, fotocopiadoras, faxes y herramientas de Internet, para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier acto de campaña o propaganda electoral;
- XIV.** Abstenerse de recibir apoyo de organizaciones gremiales, de partidos políticos y cualquier otro respaldo corporativo.
- XV.** Abstenerse de recibir recursos económicos de los partidos políticos y los sujetos a que se refiere el artículo 92 de esta Ley;
- XVI.** Retirar dentro de los treinta días siguientes a la jornada electoral en que participen, la propaganda que hubiesen fijado o pintado; en caso de ser propaganda impresa llevarla a un centro de reciclaje;
- XVII.** Presentar, en los mismos términos en que lo hagan los partidos políticos, los informes de campaña sobre el origen y monto de todos sus ingresos, así como su aplicación y empleo, y
- XVIII.** Las demás que establezcan esta Ley y los ordenamientos electorales, en lo conducente, a los candidatos de los partidos políticos y coaliciones.

Artículo 145.- En el caso de que se registre candidato independiente al cargo de gobernador, éste tendrá derecho a recibir como financiamiento público el monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación, en los términos del artículo 86 de esta Ley.

Los candidatos independientes a los Ayuntamientos tendrán en conjunto derecho a recibir financiamiento público en la misma cantidad, la cual será proporcional al número de electores inscritos en la demarcación por la que compitan.

La misma regla aplicará para los candidatos registrados a diputados por mayoría relativa.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

En el caso de que se haya declarado desierto algún proceso, el Instituto deberá reintegrar el recurso correspondiente al Estado a través de la Secretaría de Hacienda dentro de los diez días posteriores a que se declare desierto.

Artículo 147.- Los aspirantes o candidatos independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable, podrán ser sancionados en términos de lo previsto en el Título Quinto del Libro Tercero de esta Ley.”

De las disposiciones transcritas podemos advertir que para efecto de darle cause al ejercicio de las candidaturas ciudadanas en el Estado de Quintana Roo, el legislador ordinario estableció las reglas siguientes:

- a) Dividió en dos etapas el acceso al ejercicio del derecho de ser votado mediante candidatura independiente.
- b) Determinó que las etapas de mérito se constituyeran, en un primer momento, por un proceso de selección de candidatos independientes y en un segundo, al de candidatos registrados.
- c) La primera etapa la subdividió a su vez en tres apartados, consistentes en el registro de aspirantes, obtención del respaldo ciudadano y declaratoria del derecho a ser registrado como candidato independiente.
- d) En el caso de los aspirantes registrados, determinó que tienen el derecho a participar en la etapa de obtención del respaldo ciudadano y en especial, obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos de lo dispuesto en los artículos 128 y 130 de dicha ley.
- e) Entre las prerrogativas y derechos de los candidatos registrados estableció que podrán participar en la campaña electoral correspondiente y ser electos al cargo de elección popular para el que hayan sido registrados; así como obtener financiamiento público el monto que disponga el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo conforme a lo dispuesto en la ley y el financiamiento privado de acuerdo a lo previsto en el artículo 87 de la ley relativa, y



- f) Tanto los aspirantes como los candidatos independientes registrados pueden ser sancionados en términos de la ley correspondiente.

Por tanto, el legislador estatal en uso de su libertad de configuración legal estableció en la ley sustantiva de la materia, las etapas para que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho a participar como candidatos independientes; la primera constituida por un proceso de selección de candidato independiente y la segunda, por la del candidato registrado.

En primer lugar, el proceso de selección de candidatos independientes lo constituyó por sub etapas; de registro de aspirantes, obtención del respaldo ciudadano y declaratoria del derecho a ser registrado, habiendo precisado que, quien hubiere sido registrado como aspirante a candidato, tenía el derecho de participar en la etapa de obtención de respaldo ciudadano y obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos de lo dispuesto en el artículo 128 y 130 de dicha ley.

Por su parte, quien cuente con la declaratoria del derecho a ser registrado pasará a ser candidato registrado, y entre sus prerrogativas y derechos cuenta con el de participar en la campaña electoral correspondiente, pudiendo ser electo al cargo de elección popular para el que haya sido registrado, en esta etapa podrá obtener financiamiento público y privado de acuerdo a lo previsto en la ley sustantiva de la materia.

Lo anterior, presupone que tratándose de la sub etapa de obtención del respaldo ciudadano, el aspirante a candidato independiente sólo tendrá derecho al financiamiento privado para el desarrollo de las actividades tendientes a obtener el apoyo ciudadano y que sólo en el caso que logre el registro como candidato independiente, puede ser beneficiado con financiamiento público y privado.



En este orden de ideas, si el Reglamento controvertido determina expresamente para la etapa de obtención del respaldo ciudadano la exclusividad del financiamiento privado y por ende no establece para esta etapa el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, ello no puede considerarse violatorio del principio de legalidad que debe imperar en materia electoral.

Se dice lo anterior, en estricto apego al principio de jerarquía normativa, por virtud del cual, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de la ley que reglamenta, ya que los reglamentos tienen como límites naturales precisamente los alcances de las disposiciones al que le dan cuerpo, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando permitido que a través de esa vía, una disposición de esa naturaleza contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar.

En este sentido se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis P./J. 30/2007, con datos de publicación: Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Mayo de 2007, página 1515, de rubro y texto siguiente:

“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición."

De ahí que, se considere que los artículos 4, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los aspirantes a candidatos independientes, no contravienen el principio de certeza dado que se ajustan a lo dispuesto por la normativa que reglamenta el aspecto del financiamiento privado para la obtención de las candidaturas independientes.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 128 y el diverso 130, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, que establecen:

"Artículo 128. La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

...

Tales actos deberán estar financiados 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, distinta a los partidos políticos y a las comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el artículo 304 de esta Ley".

"Artículo 130.- Son derechos de los aspirantes registrados:

...



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

II. Obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos precisados en el artículo 128 de esta Ley;
..."

En donde se prevé expresamente que el financiamiento a que tiene derecho el aspirante a candidato independiente debe estar constituido en su totalidad por aportaciones o donativos, en dinero o en especie, es decir, **conformado sólo con financiamiento privado**; de lo que resulta que en la etapa de obtención de respaldo ciudadano no existe financiamiento público y como consecuencia no puede darse una preeminencia de éste con aquél, al no coexistir en dicha etapa.

Ahora bien, tratándose de la etapa de candidato independiente registrado en la cual, entre otras prerrogativas y derechos, se puede obtener financiamiento público y privado, según se advierte de lo dispuesto en la fracción III del artículo 143 de la Ley Electoral de Quintana Roo, y por virtud del cual puede hacerse exigible el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, es de destacarse que, contrariamente a lo señalado por el impugnante, tal principio es perfectamente atendido en el reglamento impugnado.

Dispone el artículo 143 que:

"**Artículo 143.** Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

..."

III. Obtener como financiamiento público el monto que disponga el Consejo General del Instituto conforme a lo dispuesto por esta ley; y privado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 de esta ley."

Del citado artículo podemos observar que el legislador nos remite a su vez al artículo 87 del mismo dispositivo legal, que establece:



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

“Artículo 87.- El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:

...

II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y simpatizantes, así como las aportaciones de sus organizaciones de conformidad con lo que dispongan sus estatutos y la Ley. **Las aportaciones no podrán exceder, en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador; y**

..."

De forma que, el financiamiento privado tanto de los partidos políticos como de los candidatos independientes no puede exceder en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de gobernador.

Por su parte, en relación con el financiamiento público, el numeral 145 de la ley sustantiva en la materia, dice:

“Artículo 145.- En el caso de que se registre candidato independiente al cargo de gobernador, éste tendrá derecho a recibir como financiamiento público el monto que corresponda **como si se tratara de un partido político de nueva creación, en los términos del artículo 86 de esta Ley.**

Los candidatos independientes a los Ayuntamientos tendrán en conjunto derecho a recibir **financiamiento público en la misma cantidad, la cual será proporcional al número de electores inscritos en la demarcación por la que compitan.**

La misma regla aplicará para los candidatos registrados a diputados por mayoría relativa.”

Del dispositivo transrito se observa el texto “como si se tratara de un partido político de nueva creación”, lo cual nos lleva necesariamente a la atención del artículo 85 de la misma Ley que establece lo siguiente:

“Artículo 85.- El financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades permanentes u ordinarias y para la obtención del voto, se entregará a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

recursos generales y de campaña, legalmente registrados ante el Instituto y se fijará en la siguiente forma y términos:

I. El financiamiento permanente u ordinario, se fijará anualmente conforme a los siguientes criterios:

A. La cantidad base para asignar **el financiamiento público, será la que resulte de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad con corte al mes de octubre del año inmediato anterior al del ejercicio presupuestal correspondiente, por el sesenta por ciento de un salario mínimo general vigente en el Estado;**

B. La forma de asignar y distribuir la cantidad resultante, será la siguiente:

a. El treinta por ciento del monto total del financiamiento público estatal se distribuirá en partes iguales, y

b. El setenta por ciento, restante se distribuirá en forma proporcional directa de la votación válida emitida de cada partido político en la última elección de Diputados del Estado.

..."

Por consiguiente, el monto correspondiente al financiamiento público de candidatos independientes, deriva del resultado de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad con corte al mes de octubre del año inmediato anterior al del ejercicio presupuestal correspondiente, por el sesenta por ciento de un salario mínimo general vigente en el Estado; de la cantidad obtenida, el treinta por ciento del monto se distribuye en partes iguales, dicho porcentaje es el que le corresponde al candidato independiente, dada su similitud a un partido de nueva creación.

Así las cosas, el artículo 5 del Reglamento impugnado es acorde a la legislación, esencialmente por cuanto dispone que tratándose de candidatos independientes (gobernador, diputados por mayoría y ayuntamientos por mayoría) tendrán derecho a financiamiento público como si se tratara de un partido político de nueva creación.

Lo trascendental es que al darse en esta etapa, el financiamiento público a los candidatos independientes registrados, y manifestarse "como si se tratara de un partido político de nueva creación", se da el cumplimiento del principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado.



Ahora bien, respecto a lo que señala el actor, de que en ninguna parte de los artículos 4, 5, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 21, del Reglamento se estipula, **que la suma de los ingresos** que reciban los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes por financiamiento privado deba ser inferior al que corresponda al financiamiento público, es de aducirse que no le asiste la razón por las siguientes consideraciones.

Contrariamente a lo manifestado por el partido actor, como ya se estableció con antelación, para el caso del aspirante a candidato independiente, no es de aplicarse el financiamiento público, pues así lo dispuso el legislador local en ejercicio de la libertad de configuración legal.

Ahora, al caso del candidato independiente señala en la parte que interesa el artículo 16 del Reglamento:

“Artículo 16.- Los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes podrán recibir aportaciones en dinero o en especie de sus simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros hasta por la cantidad señalada en el artículo 4 de este Reglamento y sujetarse a las siguientes reglas:

a) Cada aspirante a candidato deberá imprimir por triplicado recibos foliados de acuerdo al formato “APORTACIÓN-RCACI” para amparar las aportaciones que reciba durante el periodo de respaldo ciudadano; cuya numeración se hará conforme a una serie única.
...”

Del dispositivo transscrito se observa que éste nos remite al artículo 4 del Reglamento, el cual se transcribe:

“Artículo 4.- Los ingresos y egresos que deberán ser reportados del periodo de obtención del respaldo ciudadano serán los que realicen los aspirantes a candidatos independientes en términos de lo que establece el artículo 128 de la Ley, siendo los siguientes periodos de tiempo:

- I. Para Gobernador, del 28 de marzo al 17 de abril del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos del 4 al 18 de abril del año de la elección, y



III. Para Diputados por principio de mayoría relativa del 14 al 25 de abril del año de la elección.”

Es de notar que dicho ordenamiento remite a su vez, al artículo 128, de la Ley Electoral de Quintana Roo que señala:

“Artículo 128.- La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

- I. Para Gobernador, del 28 de marzo al 17 de abril del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, del 4 al 18 de abril del año de la elección, y
- III. Para Diputados de mayoría relativa, del 14 al 25 de abril del año de la elección.

Durante estos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece esta Ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional.

Tales actos deberán estar financiados 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 comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el artículo 304 de esta Ley.”

De donde se desprende, que los candidatos independientes deberán respetar los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos, lo que concatenado con los artículos 5 del Reglamento, 85, 86, 87, 143, fracción III y 145 de la Ley Electoral de Quintana Roo, respecto del financiamiento público ya analizados en párrafos anteriores, se encuentra regulado y precisado en el marco normativo el hecho de que el financiamiento privado deba ser inferior al que corresponda al financiamiento público.

Por lo que esta parte del agravio resulta **infundada**.



3. Por cuanto al **agravio tercero** en el que se hace valer sobre la indebida regulación del Reglamento y que fuera estructurado para una mejor comprensión como inciso A), en el que la actora sostiene que el Consejo General del Instituto, no sustenta en precepto legal alguno o en norma constitucional aplicable, el contenido de las disposiciones de los artículos 7 y 58 del Reglamento impugnado, e incluso no define, a qué se refiere con “Normas de información Financiera”.

El partido actor afirma que lo correcto sería que la generación y publicación de información y estados financieros de ingresos y egresos de los recursos públicos, se apeguen a las normas contables y acuerdos emitidos por el “Consejo Nacional de Armonización Contable”, y en su caso por las normas del “Consejo Estatal de Armonización Contable”, en la medida que sea atendible lo previsto en la “Ley General de Contabilidad Gubernamental”, al ser ésta reglamentaria de la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Federal.

El agravio de mérito resulta **parcialmente fundado**, atento las consideraciones siguientes:

Lo fundado radica en que, como acertadamente manifiesta la impugnante, ni del Acuerdo ni de los artículos cuestionados se advierte que haya sido determinado el concepto o definición, el alcance y en especial, la autoridad encargada de emitir las normas de información financiera, ya que simplemente se establece en los artículos 7 y 58, del Reglamento que los responsables de la administración de los aspirantes a candidato independiente y candidato independiente deberán emitir los informes respectivos tomando en cuenta las normas de información financiera, lo cual vulnera los principios de legalidad y certeza que todo acto de autoridad debe contener.



El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la denominada garantía de legalidad, al señalar que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal; 49, fracciones I y II, párrafo cuarto, de la Constitución Local, así como 6 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, las autoridades electorales están obligadas a regir su actuación por las disposiciones constitucionales y legales, lo que es admisible concretar como un deber de observancia al principio de legalidad.

En esas condiciones, el deber fundamental de tutelar los principios de certeza y legalidad es exigible para las autoridades electorales administrativas en tanto son autoridades encargadas de preparar, organizar y desarrollar los procesos electorales, así como el de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, tal cual se puede advertir de lo dispuesto en la fracción III del artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

En el caso, los principios de certeza y legalidad se violentan con el acuerdo y Reglamento impugnados, dado que se pretende obligar a los aspirantes a candidato independiente o candidato independiente, para que en los informes que rindan con motivo de la obtención del respaldo ciudadano y campaña electoral, se sujeten invariablemente a normas de información financiera, sin haberse establecido con certeza su significado, alcances y la autoridad, que en su caso, emitió o deba emitirlas.



En la especie, tenemos que en el artículo 2º del Reglamento controvertido se establece un glosario de términos sin que del mismo se pueda advertir la inclusión de las susodichas normas de información financiera, lo que violenta el principio de certeza ante el nulo conocimiento de su significado para las personas a quienes va dirigida la norma reglamentaria.

Resulta orientador en cuanto a la pertinencia de las normas de información financiera en los informes que rindan los administradores de los aspirantes y candidatos independientes las tesis aisladas cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA. SUS CARACTERÍSTICAS. Las normas de información financiera sirven para elaborar información que satisfaga las necesidades comunes de usuarios en el área contable-financiera, estableciendo las bases concretas para reconocer contablemente y dar valor o significado a los datos que integran los estados financieros de una entidad o empresa. Así, dichas normas tienen como características básicas las siguientes: a) surgen como generalizaciones o abstracciones del entorno económico en que se desenvuelve el sistema de información contable; b) derivan de la experiencia, de las formas de pensamiento y políticas o criterios impuestos por la práctica de los negocios en un sentido amplio; c) se aplican en congruencia con los objetivos de la información financiera y sus características cualitativas; d) vinculan al sistema de información contable con el entorno en que éste opera, permitiendo al emisor de la normativa, al preparador y usuario de la información financiera, una mejor comprensión del ambiente en que se desenvuelve la práctica contable; y, e) sirven de guía de la acción normativa conjuntamente con el resto de los conceptos básicos que integran el marco conceptual, dado que deben emplearse como apoyo para elaborar reglas específicas de información financiera, dando pauta para explicar "en qué momento" y "cómo" deben reconocerse los efectos derivados de las transacciones, transformaciones internas y otros eventos que afectan económica y financieramente a una entidad de tipo económico-financiero.”

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3, Página 1661.

“NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA. SU USO COMO HERRAMIENTA EN PROBLEMAS QUE INVOLUCREN NO SÓLO TEMAS JURÍDICOS, SINO TAMBIÉN CONTABLES Y FINANCIEROS. Las Normas de Información Financiera constituyen una herramienta útil en los casos en que se debe evaluar y resolver



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

un problema que involucre no sólo temas jurídicos, sino también contables y financieros, en los que debe privilegiarse la sustancia económica en la delimitación y operación del sistema de información financiera, así como el reconocimiento contable de las transacciones, operaciones internas y otros eventos que afectan la situación de una empresa. Así, la implementación o apoyo de las Normas de Información Financiera tiene como postulado básico, que al momento de analizar y resolver el problema que se plantea, prevalezca la sustancia económica sobre la forma, para que el sistema de información contable sea delimitado de modo tal que sea capaz de captar la esencia del emisor de la información financiera, con el fin de incorporar las consecuencias derivadas de las transacciones, prácticas comerciales y otros eventos en general, de acuerdo con la realidad económica, y no sólo en atención a su naturaleza jurídica, cuando una y otra no coincidan; esto es, otorgando prioridad al fondo o sustancia económica sobre la forma legal."

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, Página 2159.

Aunado al caso, del informe circunstanciado emitido por la autoridad responsable que se encuentra agregado en autos a fojas trescientos a trescientos dieciocho (000300 a 000318) del expediente, ésta manifestó:

"En lo que se refiere al tercer agravio en el que señala la indebida motivación y fundamentación de los artículo 7 y 58 del Reglamento impugnado, por el contenido de los mismos pretende obligar al responsable de la administración de sus recursos designado por los aspirantes a candidatos y candidatos independiente a sujetar su proceder a los pronunciamientos establecidos en las normas de información financiera, esta autoridad lo estima improcedente; ello en razón de que para la elaboración de dicho Reglamento de Fiscalización no solamente se analizó la normatividad electoral sino que también a las normas y principios que rigen la materia contable; las cuales son normas financieras emitidas por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera A.C (CINIF), que antes se denominaban principios de contabilidad generalmente aceptados.

Dichas normas de información financiera son un conjunto de conceptos generales y normas particulares que regulan la elaboración y presentación de la información contenida en los estados financieros y que son aceptadas de manera generalizada, haciendo más eficiente el proceso de elaboración y presentación de la información financiera de los entes públicos

La tendencia de las Normas de Información Financiera es uniformar los criterios de contabilización homogénea y consistente para la toma de decisiones, las cuales resultan de vital importancia en la elaboración de los estados financieros, de ahí que esta autoridad no estima verse excesiva al estar obligando a los aspirantes a



candidatos independiente y candidatos independiente a normas distintas a la materia electoral, si no que más bien es necesario que tratándose de la integración de estados financieros, también se atienda a los criterios que se dictan en la materia contable, fiscal u otra que tengan como objetivo principal el fortalecer las labores de fiscalización que realiza esta autoridad”.

De lo argumentado en el citado informe, es evidente que para la elaboración del Reglamento cuestionado se analizaron las normas y principios que rigen la materia contable, habiendo determinado lo adecuado de sujetar a los administradores de los aspirantes a candidato independiente y candidato independiente a considerar en sus informes respectivos las normas financieras emitidas por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera A.C. (CINIF) y que antes se denominaban “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados”.

Al respecto, es de señalar, que dichas normas de información financiera son un conjunto de conceptos generales y normas particulares que regulan la elaboración y presentación de la información contenida en los estados financieros y que son aceptados de manera generalizada, haciendo más eficiente el proceso de elaboración y presentación de la información financiera de los entes obligados, con la finalidad de homogenizar los criterios de contabilización.

Tales aspectos debieron estar reflejados en el acuerdo que se controvierte, a efecto de privilegiar los principios de legalidad y certeza, tratamiento que es de vital importancia en el caso en comento, ya que el Reglamento de mérito se encuentra dirigido a ciudadanos que pudieran intervenir en el proceso electoral en su calidad de candidatos independientes.

En este sentido, a efecto de tutelar los principios constitucionales y legales de certeza y legalidad, **lo conducente es ordenar a la autoridad responsable para que en diverso Acuerdo establezca**



expresamente la definición o el significado de las normas de información financiera, así como el señalamiento de la autoridad que las emitió o vaya a emitir; así mismo respecto del Reglamento impugnado, se incluya en el glosario de términos dispuestos en el artículo 2º, lo atinente al significado de las normas de información financiera.

Ahora bien, **lo infundado del agravio** deviene de la intención del impugnante de aplicar las normas contables y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable y/o en su caso, por las normas del Consejo Estatal de Armonización Contable, en la medida en que sea atendible la Ley General de Contabilidad Gubernamental; lo que a criterio de esta autoridad jurisdiccional representa una apreciación muy respetable pero improcedente para el caso en comento.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental y los acuerdos que pudieran derivar del Consejo Nacional de Armonización Contable y/o Consejo Estatal de Armonización Contable, si bien pudieran regir en la materia contable, no existe sustento legal para incluirlos en el reglamento de mérito, ya que esta ley se refiere a entes públicos y en el presente caso nos encontramos frente a ciudadanos que pretendan contender a un cargo electivo por la vía de la candidatura independiente; personas físicas independientes, distintas a las consideradas como entes públicos.

En efecto, el artículo 1º de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece “La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización”, de lo que se infiere que la ley de mérito se circumscribe a entes o personas diferentes a los que son materia de regulación.



Con referencia al agravio **Tercero inciso B)** en el que la actora manifiesta que los artículos 5, 8, 9, 15 y 20 del Reglamento no especifican la obligación que debe tener el aspirante a candidato o candidato independiente, de entregar a la Beneficencia Pública las aportaciones anónimas; las aportaciones que rebasen los cien días de salario mínimo y los remanentes del financiamiento tanto público como privado, es de señalar que el mismo será atendido en el orden que lo argumentara el partido actor, iniciando con el artículo 20 del multicitado Reglamento, toda vez que parte de éste numeral para enunciar el principio de destino de los recursos.

Dice el actor que, el artículo 20 del Reglamento impugnado, transgrede el *principio de destino de las aportaciones anónimas* efectuadas por los simpatizantes de los aspirantes y candidatos independientes, porque a su decir, el artículo 93 de la Ley Electoral de Quintana Roo, prohíbe las aportaciones anónimas, con excepción de las previstas en el artículo 89 del mismo ordenamiento, que señala que cuando un partido político las reciba, queda obligado a entregarlas a la beneficencia pública y en el caso del Reglamento impugnado ordena que se entregue al Instituto Electoral, previa notificación a la Dirección de Partidos Políticos.

Cabe precisar que en esta parte del agravio, el mismo resulta **fundado** en atención a lo siguiente:

El artículo 20 del Reglamento cuestionado, señala:

“Artículo 20. Con excepción de lo dispuesto en el artículo 18 no podrán recibir aportaciones mediante cheque de caja o cualquier otro medio en el que no se identifique al aportante; en caso de recibir una aportación anónima y previa notificación a la Dirección de Partidos Políticos, el aspirante a candidato independiente o candidato independiente deberán entregarla al Instituto”.



El dispositivo en cita remite entregar de manera directa al Instituto Electoral las aportaciones anónimas, sin establecer su destino final a la Beneficencia Pública.

Este destino final es el que controvierte el impugnante, pues expresamente señala que dichas aportaciones anónimas deben ser entregadas a la beneficencia pública, tal cual se establece analógicamente en el artículo 93 de la ley sustantiva en la materia, y que, al no haberse establecido en dichos términos, se violentan los principios de certeza, legalidad y transparencia.

Al caso, cabe destacar lo dispuesto por los artículos 93 y 120 de la Ley Electoral de Quintana Roo, que dicen:

“Artículo 93. Quedan prohibidas las aportaciones anónimas, con excepción de las previstas en el artículo 89 de esta ley. Cuando un partido político las reciba, queda obligado a entregarlas a la beneficencia pública.

Artículo 120. En lo no previsto en este Título para los candidatos independientes, se aplicarán, en forma supletoria, las disposiciones establecidas en esta Ley para los candidatos de partidos políticos.”

De estos preceptos legales podemos inferir que aquello que no se encuentre previsto en el Título Sexto relativo a los candidatos independientes, puede ser colmado con aquellas disposiciones que hacen referencia a los candidatos de los partidos políticos.

Luego entonces, si el artículo 93 de la citada ley sustantiva dispone que “Quedan prohibidas las aportaciones anónimas, con excepción de las previstas en el artículo 89 de esta ley. Cuando un partido político las reciba, queda obligado a entregarlas a la beneficencia pública”; es evidente, que en aras de privilegiar los principios de certeza, legalidad y transparencia, en el reglamento de mérito debe quedar asentada en identidad, tal circunstancia, precisando el destino final de ese recurso, estableciendo expresamente en el



artículo 20 del Reglamento que las aportaciones anónimas, deben hacerse llegar a la beneficencia pública.

Lo anterior se encuentra robustecido con lo señalado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado, quien al contestar el agravio en estudio, en la parte que interesa, misma que obra a fojas trescientos seis (000306) del expediente expresó: “...resulta infundada la aseveración de la quejosa, en razón de que en aras de observar el principio de transparencia se estipuló que el Instituto será el encargado de recibir el reintegro de las aportaciones anónimas que en su caso reciban los aspirantes a candidatos independientes y candidato independiente, previa notificación a la Dirección de Partidos Políticos, dado que las figuras de aspirantes a candidato independiente y candidato independiente se extinguen al culminar un proceso electoral, situación que no acontece con los partidos políticos, y atendiendo al principio de transparencia resulta necesario que el Instituto Electoral sea el encargado de realizar dichos reintegros a la Beneficencia Pública...”.

Es evidente entonces que la responsable reconoce la omisión de señalar el destino final de estas aportaciones.

Por ende, al ser **fundada** esta parte del agravio expresado, procede ordenar a la autoridad responsable a efecto de que modifique el contenido del artículo 20, del reglamento cuestionado para efectos de que se adicione en la parte final del mismo la porción normativa **“para que a través del mismo se haga llegar a la Beneficencia Pública”**.

Ahora bien, en lo atinente de este agravio respecto a que, en el artículo 15 del Reglamento conculado no se estipuló que aquellas aportaciones que no cumplieran con lo mandatado en el mismo, no deberían ser usadas al no poder determinarse su origen, debiendo habersele dado el tratamiento de aportaciones anónimas y



consecuentemente destinarlas a la Beneficencia Pública y que al no estimarlo así, la responsable violenta los principios de certeza y transparencia, pues incluso ni en el diverso artículo 8 del Reglamento, se establece que deba comunicarse a la institución bancaria que no acepte los depósitos realizados en forma distinta a la prevista en la normativa reglamentaria.

Esta parte del agravio resulta **parcialmente fundado**, esto es, infundado en el artículo 8 y fundado por cuanto hace al artículo 15, ambos del Reglamento en base a las siguientes consideraciones.

El artículo 8 del Reglamento cuestionado dice:

“Artículo 8. Los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes para el manejo de los recursos, deberán sujetarse a lo siguiente:

1. La cuenta bancaria deberá abrirse a nombre del aspirante a candidato independiente, dicha apertura deberá realizarse en los plazos señalados como inicio de la etapa de obtención de respaldo ciudadano, establecidos (sic) el artículo 128 de la Ley;
2. Para el manejo de los recursos de las campañas electorales independientes deberá aperturarse a nombre del candidato independiente.
3. El monto de los recursos que utilicen para la apertura de la cuenta bancaria será considerado como aportaciones propias del aspirante a candidato independiente o candidato independiente;
4. La cuenta bancaria deberá manejarse con firmas mancomunadas y controlada por los responsables de la administración;
5. Conciliarse mensualmente;
6. La cuenta bancaria que aperture el aspirante a candidato podrá ser utilizada por el candidato independiente reflejando contablemente en dicha cuenta la conclusión de las aportaciones recibidas en la etapa de obtención de respaldo ciudadano;
7. Con el informe deberá presentar los oficios de cancelación de las cuentas bancarias que realicen ante las instituciones bancarias.
8. Si el aspirante a candidato independiente o el candidato independiente decide no concluir el proceso de la contienda en que se encuentre, está obligado a todo lo señalado en el presente artículo; y

Toda la documentación relativa a las cuentas bancarias deberá presentarse conjuntamente con los informes correspondientes.”

Como lo señala la inconforme, el artículo 8 no expresa mandamiento alguno para que una institución bancaria no acepte un depósito



realizado en forma distinta a las previstas, pues como ya se dijo anteriormente la facultad reglamentaria no puede ir más allá de lo que la ley que le da origen señala, aunado al caso, las instituciones bancarias no pueden ser obligadas mediante este Reglamento, como entes ajenos a una autoridad administrativa electoral., de **donde resulta infundada** esta parte del agravio.

En cambio, de lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento controvertido se advierte que las aportaciones en efectivo que reciban los aspirantes y candidatos independientes, deberán cumplir con los requisitos establecidos en el dispositivo a saber: si rebasan los cien días de salario mínimo, ser realizadas mediante cheque nominativo, o en su caso mediante transferencia interbancaria, ello ante la intención contenida en el propio numeral en consulta, de la cual se infiere la necesidad de identificar a la persona que aporta el financiamiento privado.

Así lo dice el artículo 15 del Reglamento:

“Artículo 15. Las aportaciones en efectivo que reciban los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes de una misma persona que sean superiores a la cantidad equivalente a cien días de salario mínimo, deberán ser realizadas mediante cheque a nombre del aspirante a candidato independiente o candidato independiente según corresponda o bien pueden ser por transferencia interbancaria debiendo provenir de una cuenta personal del aportante.”

En este sentido, de no cubrir los requisitos antes señalados, tales aportaciones que no identifiquen al aportante, no deben ser usadas por el aspirante o candidato independiente, pues se convierte en aportaciones anónimas, y por ende, deben ser entregadas al Instituto Electoral y por su conducto entregarse a la Beneficencia Pública, sin que sea necesario que tal circunstancia se refleje expresamente en todas y cada una de las disposiciones del reglamento cuestionado, dado que su resultado deriva de la interpretación sistemática y funcional del propio Reglamento.



Lo anterior, ante el imperativo dispuesto en el artículo 20 del dispositivo en comento, que expresa: “en caso de recibir una aportación anónima ...”, de donde esta parte del agravio resulta **fundada** tomando en consideración que en dicho dispositivo deberá agregarse el destino final del recurso que como ya se señaló anteriormente, deberá ser, la Beneficencia Pública.

Resulta **infundada** la parte del agravio esgrimido, respecto del artículo 9 del Reglamento, que a decir del partido impugnante vulnera los principios de legalidad, certeza, objetividad y transparencia al no establecer el reintegro del **financiamiento privado** y que éste, sea destinado a la beneficencia pública.

Se concluye lo anterior, dado que el impugnante parte de una premisa errónea, ya que del dispositivo en comento regula lo relativo al reintegro del financiamiento público dispuesto en el artículo 146 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

El numeral 9 del Reglamento cuestionado, reza:

“Artículo 9.- En términos de lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley, los candidatos independientes que no utilicen la totalidad del financiamiento público que les fue otorgado, deberán reintegrar los remanentes al Instituto mediante cheque nominativo dentro del plazo de diez días posteriores a la fecha de la jornada electoral.”

Como se puede apreciar, el precepto en cita se refiere expresamente al reintegro del financiamiento público, lo cual se justifica dado el numeral que lo regula que en la especie lo constituye el artículo 146 de la Ley Electoral de Quintana Roo, que dispone:

“Artículo 146.- Los candidatos independientes que no utilicen la totalidad del financiamiento público que les sea otorgado para gastos de campaña deberán reintegrar el remanente al Instituto, dentro del plazo de diez días posteriores a la fecha de la jornada electoral. El trámite a seguir para tales efectos será notificado a los candidatos independientes o sus representantes mediante oficio, en la misma fecha en que dicho financiamiento sea puesto a su disposición”.



Este dispositivo regula el aspecto del financiamiento público que no haya sido utilizado por los candidatos independientes en las campañas electorales.

En este sentido, en estricto apego al principio de jerarquía normativa al que ya hemos aludido, por virtud del cual “el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de la ley que reglamentan, ya que los reglamentos tienen como límites naturales precisamente los alcances de las disposiciones al que le dan cuerpo, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando permitido que a través de la vía reglamentaria una disposición de esa naturaleza contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar” se impone adecuarse al precepto que en la especie se reglamenta.

Consecuentemente, al no ser factible establecer mayores posibilidades que las dispuestas en el precepto que se regula, no podemos acoger la pretensión de que en el precepto reglamentario se estipule la obligación que los aspirantes o candidatos independientes que no utilicen la totalidad del financiamiento privado entreguen el remanente al Instituto Electoral de Quintana Roo y éste sea destinado a la beneficencia pública.

En la especie, se tiene que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, prevé: “Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Como se desprende del precepto que nos ocupa, la obligación que tenemos todos los mexicanos de contribuir tiene un sentido específico, que lo es cubrir los gastos públicos.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delimitado el sentido del concepto de “gasto público” señalando que éste tiene el destino de satisfacer las necesidades colectivas, sociales o relacionados con los servicios públicos.

En este sentido, las cantidades que están obligados a pagar los contribuyentes no deben tener un destino arbitrario sino que deben cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas.

Por esa razón, cuando un ente público o privado recibe del erario público cierta cantidad de dinero para destinarlo a un fin específico y éste no logra erogarlo en su totalidad, existe la obligación de devolver el excedente para aplicarlo en otros menesteres propios del Estado.

De ahí que tratándose de recursos públicos que se entreguen a los particulares para contender en campañas electorales, deba ser reintegrado al Estado, para el caso de no haber sido erogado en su totalidad; lo que no acontece para el caso del financiamiento privado, al derivar el mismo de aportaciones de particulares quienes libremente disponen de sus bienes en la forma y términos que quieran hacerlo.

Continuando con el estudio de este agravio y, en relación con la posibilidad de que algunas personas al amparo de la figura de las candidaturas independientes, puedan obtener de manera ilícita recursos económicos o poner en riesgo de fraude a la ley, el argumento es **infundado**.

No debe perderse de vista que conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 144, fracción XVII de la Ley Electoral de Quintana Roo, los aspirantes a candidatos y los candidatos independientes, tienen la obligación de presentar informes sobre el origen y monto



de sus ingresos así como el de su aplicación y empleo, con lo que se tutela el origen lícito de las aportaciones que reciban, informes que normaliza el Reglamento impugnado. De donde esta parte del agravio resulta **infundado**.

En el agravio **tercero inciso C)**, por el que se señala que el artículo 10 del Reglamento de fiscalización de los aspirantes y candidatos independientes, presenta una regulación deficiente, en la medida en que no precisa, el límite o porcentaje de acuerdo a la modalidad de elección y población del municipio o distrito en el que contienda el candidato independiente, cuando no haya sido registrado como candidato a gobernador.

Dicho agravio resulta **infundado** por lo siguiente:

Es evidente que el partido actor, parte de una premisa falsa, al considerar que el precepto reglamentario en cita se refiere a un porcentaje que aplica indiscriminadamente a las distintas elecciones, sin hacer una diferenciación en atención a la elección de que se trate, pues en su decir, resulta desproporcional en relación con las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos.

En la especie, el numeral cuestionado se refiere en esencia al financiamiento privado que en su conjunto pueden recibir los aspirantes a candidato y candidatos independientes, el cual no puede rebasar el diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador; es decir, sin importar el tipo de elección en que se participe, el monto total del financiamiento privado en candidaturas independientes no puede rebasar el porcentaje del diez por ciento ya mencionado.

Para una mejor compresión se trascibe el numeral cuestionado

“Artículo 10. Las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, que en forma libre y voluntaria aporten las personas físicas o



morales con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las comprendidas en el artículo 92 de la Ley, así como las aportaciones propias de los aspirantes a candidatos independientes que aporten durante el periodo de respaldo ciudadano y las que aporten los candidatos independientes no podrán exceder en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador”.

Tal dispositivo encuentra similitud con lo dispuesto para el caso de los partidos políticos en el artículo 87, párrafo último, de la Ley Electoral de Quintana Roo, al disponer: “cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y simpatizantes, así como las aportaciones de sus organizaciones de conformidad con lo que dispongan sus estatutos y la ley. Las aportaciones no podrán exceder en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador”.

Ahora bien, las cuestiones atinentes a los montos máximos de aportaciones en las etapas de aspirantes a candidatos y candidatos independientes, tanto del financiamiento público como del privado, así como su referencia a la elección correspondiente, se encuentran regulados en los artículos 5 y 12 del reglamento controvertido, que establecen lo siguiente:

“Artículo 5.- De conformidad con lo previsto por los artículos 86 y 145 de la Ley los candidatos independientes tendrán derecho a financiamiento público para realizar sus actividades tendientes a la obtención del voto, hasta el monto del financiamiento público que en forma igualitaria corresponda distribuir a cada partido político, de acuerdo a lo siguiente:

- a) Tratándose del candidato independiente al cargo de Gobernador el financiamiento público será el monto que corresponda como si se tratase de un partido político;
- b) Los candidatos independientes a los Ayuntamientos tendrán en su conjunto derecho a recibir financiamiento público como si se tratara de un partido político, y a cada uno le corresponderá el monto proporcional al número de electores inscritos al mes de octubre del año respectivo en la demarcación por la que compitan; y
- c) Los candidatos independientes a Diputados por principio de mayoría relativa tendrán en su conjunto derecho a recibir financiamiento público como si se tratara de un partido político, y a cada uno le corresponderá el monto proporcional al número de



electores inscritos al mes de octubre del año respectivo en la demarcación por la que compitan.

Artículo 12.- Las erogaciones que realicen los aspirantes a candidato independientes estarán sujetas a los topes de gastos previstos en el artículo 304 de la Ley.

Los gastos que realicen los candidatos independientes, no podrán rebasar los topes gastos determinados por este Instituto en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 179 de la Ley”.

De los numerales reglamentarios en cita, se advierte que los candidatos independientes a gobernador, miembros de los ayuntamientos y diputados, tendrán como financiamiento público el monto que corresponda como si se tratara de un partido político, dándose un trato diferente a las candidaturas independientes de los ayuntamientos y diputados, pues a diferencia de la de gobernador, se establece para ambos que “a cada uno le corresponderá el monto proporcional al número de electores inscritos al mes de octubre del año respectivo en la demarcación por la que compitan”; estableciéndose invariablemente el monto del financiamiento público para cada elección, en relación con la demarcación en la que se compite.

Del mismo modo, se establece en el segundo de los numerales el tope de gastos de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes, pues tratándose del primero (precampaña) el tope será el equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate, según se dispone en el artículo 304 de la ley sustantiva en la materia y el segundo (campañas), será la cantidad que resulte de multiplicar al menos el cincuenta y cinco por ciento del salario mínimo general vigente en el Estado, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, Distrito o Municipio de que se trate, con corte al mes de enero del año de la elección, tal cual se prevé en el artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo.



Al hablar de demarcación y de la elección de que se trate, se establecen diferencias que hacen proporcional el financiamiento, y en este sentido, no es aplicable el argumento aludido al dispositivo impugnado, toda vez que como ha quedado referido, tal aseveración se encuentra justificado al encontrarse previsto en el Reglamento de mérito lo concerniente a los montos máximos de aportaciones para las distintas etapas, financiamientos y elecciones.

En este orden de ideas, lo conducente es considerar que el precepto reglamentario cumple a cabalidad con su función reguladora.

En lo concerniente al agravio **tercero inciso D)**, relacionado con el artículo 17 del Reglamento cuestionado en donde el actor se duele de que, en cuanto a los índices de actualización y porcentajes de depreciación no remite a artículos específicos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; tal argumentación resulta **infundada**.

Ello encuentra sustento, en primer lugar, en el hecho que de conformidad con el artículo 2, párrafo décimo primero, del reglamento en consulta, el responsable de la administración es la “persona que al momento de la presentación de la solicitud el aspirante a candidato independiente y el candidato independiente nombran como responsable de la administración de sus recursos, así como de la presentación de los informes correspondientes que establece el presente Reglamento”, lo que ordinariamente se entiende tiene que ser un perito en materia contable y por ende, conocedor de las leyes hacendarias.

En este mismo sentido, como apunta la autoridad responsable, en la especie se hace evidente la necesidad de remitir solamente a la ley hacendaria sin determinar artículos específicos de la misma, dado que es más conveniente en la medida en que se ajusta a las circunstancias que son cambiantes con la realidad fiscal, pues es de explorado derecho que mediante la miscelánea fiscal se establece el



“conjunto de disposiciones fiscales de carácter anual que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de reformar o modificar las leyes fiscales y otros ordenamientos federales relativos a la captación de ingresos del Gobierno Federal”, de lo que se infiere que es más idóneo determinarlo genéricamente y no por artículos, ya que en determinado momento pudieran quedar desfasados por virtud de las reformas o modificaciones a la ley hacendaria de que se trata.

Tampoco era obligatorio para la autoridad responsable el que lo determinara del modo en que lo pide el inconforme, porque además de no existir precepto alguno que imponga esa exigencia, debe considerarse que tratándose de un Reglamento, basta el señalamiento de la ley aplicable al caso para dar cumplimiento a su facultad reguladora.

Del mismo agravio, en relación con la posibilidad de que los aspirantes y candidatos independientes puedan obtener mediante donaciones bienes inmuebles y que puedan vender estos para la obtención del apoyo ciudadano, según se aprecia de lo dispuesto en los artículos 17, apartado 5, inciso d) y 19 del reglamento cuestionado, esta parte del agravio también se considera **infundada**.

En el caso en comento los artículos 87, 128, párrafos primero, segundo y tercero, 130, fracción II y 143, fracción III de la Ley Electoral de Quintana Roo, en lo que importa al tema, señalan:

“Artículo 87.- El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:

...
II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JIN/003/2013

afiliados y simpatizantes, así como las aportaciones de sus organizaciones de conformidad con lo que dispongan sus estatutos y la Ley. Las aportaciones no podrán exceder, en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador; y
III...

Artículo 128.- La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

I al III...;

Durante estos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece esta Ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional.

Tales actos deberán estar financiados 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 comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el artículo 304 de esta Ley.

Artículo 130.- Son derechos de los aspirantes registrados:

...

...II. Obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos precisados en el artículo 128 de esta Ley;

III al V...

Artículo 143.- Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

...

III. Obtener como financiamiento público el monto que disponga el Consejo General del Instituto conforme a lo dispuesto por esta Ley; y privado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 de esta Ley;
IV al VIII..."

Así, dichos dispositivos, facultan a los aspirantes a candidato independiente y candidatos independientes, a obtener apoyo financiero para sus actividades tendientes a la obtención del respaldo ciudadano, mediante aportaciones o donativos en dinero o en especie.

En lo que importa al tema, es de evidenciar que se permiten las aportaciones en dinero o en especie. Tratándose de éstas últimas, se abarcan, entre otros, a los bienes inmuebles.



En efecto, según el diccionario de la Real Academia Española la palabra “en especie” se refiere a la locución adverbial “En frutos o géneros y no en dinero”, y por su parte el vocablo “género”, alude a “clase o tipo a que pertenecen personas o cosas” y éste último, “objeto inanimado, en oposición a ser viviente” y “objeto material, en oposición a los derechos creados sobre él y a las prestaciones personales”.

En este sentido, siendo el significado de bien inmueble el de “tierras, edificios, caminos, construcciones y minas (objetos inanimados), junto con los adornos o artefactos incorporados, así como los derechos a los cuales atribuye la ley esta consideración”, podemos válidamente afirmar que la ley de la materia permite que tanto los aspirantes a candidatos como los candidatos independientes puedan obtener mediante donación bienes inmuebles.

Así las cosas, la circunstancia de que los artículos 17 y 19 del reglamento controvertido establezcan la posibilidad de que los aspirantes a candidato y candidatos independientes puedan obtener como donativo y vender bienes inmuebles no infringe los principio de legalidad y certeza, ya que tiene como finalidad el que los citados aspirantes y candidatos independientes puedan desarrollar las actividades tendentes a la obtención del apoyo ciudadano y al voto en la jornada electoral.

En la especie no se deja de atender la jurisprudencia que transcribe en su escrito del medio impugnativo, cuyo rubro dice: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”; pues contrariamente a lo argumentado, la actuación de la autoridad responsable se ajusta a la misma, al darle cauce a lo dispuesto en la ley que se regula, es decir, a lo dispuesto en los artículos ya trascritos de la Ley Electoral de Quintana Roo, con lo cual se atiende el principio de jerarquía normativa a que alude el criterio de marras.



Al caso, poco importa que la actuación de los aspirantes y candidatos independientes no sea permanente y que de igual forma los bienes inmuebles sean de duración permanente, pues es evidente que la facultad de poder recibir en donación bienes inmuebles y venderlos se circumscribe al ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en los procesos electivos, previsto en el artículo 35 de la Constitución Federal.

En lo atinente al agravio **tercero inciso E)**, en el que expresa que lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento impugnado, agravia a su representado y a los ciudadanos del estado, al haberse emitido sin atender a sus propuestas en la que señaló, que al día de hoy no existe ante la Secretaría de Administración Tributaria y Secretaría de Hacienda la figura de candidato a diputado, presidente o gobernador y por consiguiente, el Instituto Electoral de Quintana Roo, debería sostener reuniones de trabajo con las secretarías en mención para que se planteen, definan y abran los mecanismos que hagan accesibles las obligaciones de retención y entero derivado de las actividades de campañas políticas de los aspirantes a candidatos y candidatos independientes.

Tales aseveraciones resultan **infundadas** atentas las consideraciones siguientes:

El partido ahora inconforme, a través de su representante propietaria presentó ante oficialía de partes y dirección de partidos políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha veintinueve de enero de dos mil trece, el oficio PRD/004/13, mediante el cual hace algunas observaciones en relación con el Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que Obtengan y Aplicuen los Candidatos Independientes, mismo que obra a fojas ciento ochenta



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

y ocho y ciento ochenta y nueve (000188 y 000189) del expediente, de cuyo contenido, en lo que importa al tema, señaló:

...

"OBSERVACIONES: AL DÍA DE HOY ANTE EL SAT, Y SECRETARIA DE HACIENDA DEL ESTADO NO EXISTE LA FIGURA DE CANDIDATO (sic) A DIPUTADO, PRESIDENTE O GOBERNADOR POR LO TANTO SERIA IMPROCEDENTEANTE ESTAS INSTANCIAS GENERAR ALTA DE HACIENDA PARA OBTENER EL RFC Y POR CONSIGUIENTE LAS OBLIGACIONES Y ACCESOS PARA PODER PAGAR LOS IMPUESTOS RETENIDOS, ES POR ESO QUE CONSIDERAMOS QUE EL IEQROO COMO INSTITUTO ELECTORAL DE MAYOR JERARQUÍA EN EL ESTADO DEBE SOSTENER REUNIONES DE TRABAJO CON EL SAT Y HACIENDA DEL ESTADO PARA QUE SE PLANTEEN, DEFINAN Y ABRAN LOS MECANISMOS PARA QUE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES PUEDAN CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES FISCALES DE RETENCIÓN Y ENTERO DE SUS IMPUESTOS POR LA ACTIVIDAD DE SUS CAMPAÑAS POLÍTICAS". (sic)

...

En relación con dichas observaciones y propuestas contenidas en el oficio en cita, el ciudadano Licenciado Vicente Aguilar Rojas, en su calidad de Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante oficio número CF/005/13, de fecha treinta de enero del año en curso, que obra a fojas ciento noventa y cuatro y ciento noventa y cinco (000194 y 000195) del expediente, dio contestación al citado oficio partidario en los términos siguientes:

...

"En atención a su oficio PRD/004/13, recibido el día de ayer por la Oficialía de Partes de este Instituto y una vez analizados sus cuestionamientos, se deduce que los mismos están relacionados específicamente con el artículo 17, incisos b(, c) y d), así como al numeral 61 del Proyecto de Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes.

En tal sentido y en razón a que dicho proyecto es parte del orden del día a desahogarse en la sesión convocada por el Consejo General para el presente día, le señalo que, respecto a sus



cuestionamientos, sugeriré, para su aprobación en su caso, las siguientes adecuaciones:"

...

Como se ve, el oficio de observaciones del impugnante, fue contestado; y si bien, del contenido de la respuesta del Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Electoral de Quintana Roo, no se advierte que se haya pronunciado respecto a la solicitud de pláticas con el Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Hacienda del Estado, tal cuestión no irroga perjuicio al partido recurrente.

Se dice lo anterior, ante la oportunidad que tuvo de retomar y plantear el cuestionamiento de mérito en la reunión de trabajo celebrado a las catorce horas del día treinta de enero del año que transcurre, en la cual estuvo presente la ciudadana Nadia Santillán Carcaño, representante propietaria del partido impugnante ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, según se corrobora en la “Minuta de la Reunión de Trabajo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, celebrada el día treinta de enero del año dos mil trece, a las catorce horas”, proyecto de acta, que obra en el expediente a fojas ciento noventa y siete a doscientos seis (000197 a 000206).

En dicha reunión, fue puesto a consideración de los participantes, los diferentes reglamentos que emitiría dicho Instituto, entre ellos el impugnado, sin que exista al respecto ningún pronunciamiento en específico por la representante propietaria del partido impugnante.

De igual forma, como se constata con el proyecto de acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, llevada a cabo en fecha treinta de enero de dos mil trece, a las catorce horas con treinta minutos, misma que se encuentra agregada en el expediente a fojas doscientos siete a doscientos treinta y cuatro (000207 a 000234), se advierte lo siguiente:



...
C. Jorge Manríquez Centeno, Consejero Presidente: Secretario General, sírvase continuar con el desahogo del orden del día.

C. Juan Enrique Serrano Peraza, Secretario General: Con mucho gusto Consejero Presidente, el siguiente punto en el orden del día, es la lectura y aprobación, en su caso, del Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueba el Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo, para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, es cuanto.

C. Jorge Manríquez Centeno, Consejero Presidente: Consejera y Consejeros Electorales, así como representantes de los partidos políticos, está a su consideración el proyecto de Acuerdo antes mencionado, ¿Alguien desea hacer el uso de la voz?; Secretario General, le solicito someta a aprobación, en su caso, en votación nominal el proyecto de Acuerdo antes referido

C. Juan Enrique Serrano Peraza, Secretario General: Claro que si Consejero Presidente con su autorización, se somete a aprobación, en su caso, en votación nominal, el proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, Consejero Electoral, Jorge Miguel Esquivel Ávila..."

...

Como se puede apreciar, el proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueba el Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo, para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, estuvo a consideración, entre otros, de la representante del Partido de la Revolución Democrática, hoy impugnante, sin que hubiera manifestado nada en relación con las pláticas del Instituto Electoral con el Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Hacienda del Estado de Quintana Roo.

En este sentido, no puede válidamente argumentar en esta instancia, que no le fue atendida la observación que es motivo de estudio, dado que implícitamente se conformó con la negativa ficta, contenida en el oficio número CF/005/13, de fecha treinta de enero del año en curso, documento suscrito por el Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Electoral de Quintana Roo.



Aunado a lo anterior, tenemos que cualquier complejidad en el cumplimiento de la obligación de retener y sobre todo de enterar los impuestos a las autoridades correspondientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo, para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes se desvanece ante la existencia de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, cuya pretensión es precisamente la de salvaguardar los derechos y garantías básicas de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales.

En efecto, los artículos, 1º, 2º, fracción I, 4º y 5º, primer párrafo de la citada Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, establecen:

“Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales. En defecto de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se aplicarán las leyes fiscales respectivas y el Código Fiscal de la Federación.

Los derechos y garantías consagradas en la presente Ley en beneficio de los contribuyentes, les serán igualmente aplicables a los responsables solidarios.”

“Artículo 2º.- Son derechos generales de los contribuyentes los siguientes:

I. Derecho a ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como del contenido y alcance de las mismas”.

“Artículo 4º.- Los servidores públicos de la administración tributaria facilitarán en todo momento al contribuyente el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran la intervención de los contribuyentes deberán de llevarse a cabo en la forma que resulte menos gravosa para éstos, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.”

“Artículo 5º.- Las autoridades fiscales deberán prestar a los contribuyentes la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos y obligaciones en materia fiscal. Asimismo y sin perjuicio de lo que dispone el Artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales deberán publicar los textos actualizados de las normas tributarias en sus páginas de Internet, así como contestar en forma oportuna las consultas tributarias.”



Como se advierte, los dispositivos transcritos tutelan los derechos y garantías de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales, incluyendo a los responsables solidarios (retenedores), estableciendo entre otros, el derecho de éstos de ser informados y asistidos por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, haciéndoles saber sus derechos y obligaciones en esta materia, así como del contenido y alcances de los mismos, incluyendo la obligación a dichas autoridades de hacer menos gravosa su intervención.

En este sentido, el hecho de que presuntamente no se le haya atendido sus observaciones en relación con la complejidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento recurrido, no le causa ninguna lesión y por ende, no procede modificar el numeral en cuestión.

SEXTO. De los efectos de la Ejecutoria.

En las relatadas consideraciones, al resultar **fundada la parte del agravio tercero inciso B)**, vertido por el impugnante **en relación con el artículo 20** del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo, para la Fiscalización de los Recursos que obtengan y apliquen los Candidatos Independientes, procede ordenar al Instituto Electoral de Quintana Roo modifique el citado numeral con los efectos siguientes: La autoridad responsable deberá adicionar en la parte final del citado artículo 20 del Reglamento impugnado la porción normativa “**para que a través del mismo se haga llegar a la beneficencia pública**”

Del mismo modo, habiendo sido declarados **fundados los agravios vertidos en relación con los artículos 7 y 58** del Reglamento cuestionado, la autoridad responsable deberá emitir un Acuerdo en el que establezca el significado de las normas de información financiera, así como el señalamiento de la autoridad que las emitió o



vaya a emitir; y en el Reglamento impugnado, incluya en el glosario de términos dispuesto en el artículo 2º, lo atinente al significado de las normas de información financiera

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO.- Se modifica el Acuerdo de fecha treinta de enero de dos mil trece, por medio del cual se aprueba el Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que obtengan y apliquen los Candidatos Independientes, identificado con clave IEQROO/CG/A-26-13, en los términos expresados en el considerando quinto y sexto, de la presente sentencia.

SEGUNDO.- Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, modifique el Reglamento impugnado en los términos precisados en el considerando quinto y sexto de la presente sentencia; en el término de dos días contados a partir de la notificación realizada a la presente.

TERCERO.- Se le ordena a la autoridad responsable, para que informe a este Tribunal, del cumplimiento a lo ordenado en los resolutivos primero y segundo, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes al que se cumpla.

CUARTO.- Notifíquese personalmente al actor en el domicilio señalado en autos; **por oficio**, agregando copia certificada de esta resolución a la autoridad responsable y, **por estrados**, a los demás interesados en términos de lo que establecen los artículos 55, 58, 59 y 61 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los Magistrados



JIN/003/2013

Electorales que integran el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

SANDRA MOLINA BERMÚDEZ JOSÉ CARLOS CORTÉS MUGÁRTEGUI

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI