

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-56/2013

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: RAÚL ZEUZ
ÁVILA SÁNCHEZ Y MAURICIO
HUESCA RODRIGUEZ

México, Distrito Federal, a veintidós de abril de dos mil trece.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente al rubro indicado, relativo al juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática a fin de impugnar la sentencia dictada el pasado diez de abril, por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en el juicio de inconformidad JIN/003/2013; y,

R E S U L T A N D O

I. Acuerdo y Reglamento de Fiscalización. El treinta de enero de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó el acuerdo IEQROO/CG/A-26-13, "... por medio del cual se aprueba el Reglamento para la Fiscalización

SUP-JRC-56/2013

de los Recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes.”

II. Juicio de inconformidad. El cinco de febrero del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática promovió juicio de inconformidad a fin de impugnar el acuerdo y Reglamento señalados en el resultando que antecede. Dicho medio de impugnación local se registró ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo con la clave JIN/003/2013.

III. Resolución del juicio de inconformidad. El diez de abril de dos mil trece, dicho Tribunal Electoral local resolvió el aludido juicio de inconformidad, en el que determinó modificar el citado acuerdo IEQROO/CG/A-26-13, así como ordenar al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo que modificara el aludido Reglamento de fiscalización.

IV. Juicio de revisión constitucional electoral. El catorce del referido mes y año, el Partido de la Revolución Democrática promovió, ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, juicio de revisión constitucional electoral a fin de impugnar la sentencia reseñada en el resultando que antecede.

V. Recepción del juicio a esta Sala Superior. El pasado diecisiete de abril, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el oficio signado por el Secretario General de Acuerdos del aludido Tribunal Electoral local, mediante el cual remitió la demanda original del citado juicio de revisión

constitucional electoral, el respectivo informe circunstanciado y la demás documentación que estimó necesaria para la resolución del asunto.

VI. Integración, registro y turno a Ponencia. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa el expediente al rubro indicado.

VII. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda y, agotada su instrucción, la declaró cerrada, por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia; y,

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

PRIMERO. Competencia. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 3, párrafo 2, inciso d), 4 y 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político a fin de impugnar una sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en la que

SUP-JRC-56/2013

determinó modificar el acuerdo IEQROO/CG/A-26-13, del Consejo General del Instituto Electoral de dicha Entidad, así como ordenar al mismo órgano administrativo local que modificara el Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, emitido a través del aludido acuerdo.

En este sentido, como la materia de impugnación en el presente juicio constitucional se vincula con la emisión de una norma de carácter general por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, como lo es el citado Reglamento de fiscalización, puesto que regula la participación de los ciudadanos como candidatos independientes en las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos del Estado, se reitera que la competencia para conocer y resolver dicho juicio federal corresponde a esta Sala Superior.

Apoya lo anterior la jurisprudencia 9/2010¹, de rubro: **“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES.”**

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en el acuerdo de competencia dictado el pasado trece de marzo, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-26/2013.

¹ Visible a fojas 178 a 179, de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral. El medio de impugnación a estudio reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 86, párrafo 1 y 88, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

I. Requisitos de la demanda. El juicio se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre del actor y su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica la resolución impugnada y al responsable de la misma; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los conceptos de agravio y los preceptos presuntamente violados; y, se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve.

II. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió oportunamente, toda vez que de autos se advierte que la resolución impugnada se emitió el diez de abril de dos mil trece, y la demanda se presentó el catorce siguiente; esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

III. Legitimación. El juicio se promovió por parte legítima, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo a los partidos políticos y, en

SUP-JRC-56/2013

la especie, quien promueve es precisamente el Partido de la Revolución Democrática.

IV. Personería. En el caso se cumple con el requisito previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 88 de la invocada Ley General, ya que el juicio se promovió por 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, quien también interpuso el medio de impugnación local cuya sentencia ahora se combate ante esta instancia federal; lo cual, incluso, es aseverado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

V. Interés jurídico. El Partido de la Revolución Democrática tiene interés jurídico para promover el presente medio de control constitucional, porque combate la sentencia dictada el pasado diez de abril, por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en el juicio de inconformidad JIN/003/2013, que interpuso a fin de impugnar el acuerdo IEQROO/CG/A-26-13, del Consejo General del Instituto Electoral de dicha Entidad, así como el Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, emitido a través del aludido acuerdo, la cual estima adversa a sus intereses.

De ahí que el promovente, al disentir de la resolución recaída al citado juicio de inconformidad, tiene interés jurídico en la especie, con independencia de que le asista o no la razón en el fondo de la *litis* planteada.

VI. Definitividad y firmeza. En el caso se satisfacen tales requisitos, porque en la legislación electoral de Quintana Roo no se advierte la existencia de un medio o recuso ordinario o extraordinario que deba agotarse previamente, a fin de controvertir la sentencia reclamada ante esta instancia federal.

VII. Violación a preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este requisito también se colma, ya que el Partido de la Revolución Democrática aduce que la sentencia que combate transgrede los preceptos 1, 8, 14, 16, 17, 35, 41, 116 y 133 de ese ordenamiento Superior.

Cabe señalar que este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuestos por el actor, en virtud de que ello implica entrar al fondo del juicio; consecuentemente, tal requisito debe estimarse satisfecho cuando, como en el caso, se hacen valer agravios en los que se exponen razones dirigidas a demostrar la afectación a tales preceptos constitucionales.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 02/97², de rubro: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.”**

² Visible a fojas 380 a 381, de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-JRC-56/2013

VIII. Violación determinante. Tal requisito se colma en la especie, ya que el Partido de la Revolución Democrática combate la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en el juicio de inconformidad JIN/003/2013, que interpuso a fin de impugnar el acuerdo IEQROO/CG/A-26-13, del Consejo General del Instituto Electoral de dicha Entidad, así como el Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, emitido a través del aludido acuerdo.

Dicho Reglamento, en tanto general, resulta aplicable en el proceso electoral que se lleva en Quintana Roo a fin de elegir diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos de la Entidad, ya que tiene por objeto normar la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, de manera que, de resultar fundados los agravios, eventualmente impactaría al desarrollo de dicho proceso electoral, puesto que la revocación de la resolución impugnada traería como consecuencia el análisis jurídico de tal norma.

IX. Posibilidad material y jurídica de reparar la violación alegada. Tales requisitos también se colman en la especie, habida cuenta que la materia de impugnación primigenia es una norma de carácter general que regula la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes.

Al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden y en virtud de que no se actualiza alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se pasa al estudio de fondo de la cuestión planteada.

TERCERO. Planteamiento previo al estudio del fondo de la litis. Esta Sala Superior considera pertinente hacer las siguientes precisiones.

El juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación de estricto Derecho, en el cual se deben cumplir indefectiblemente determinados principios y reglas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, cabe destacar lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que en los juicios de revisión constitucional electoral no procede la suplencia de la deficiente expresión de conceptos de agravio, de ahí que esos juicios sean de estricto Derecho y, por ende, esta Sala Superior no pueda suplir las deficiencias u omisiones en los conceptos de agravio.

SUP-JRC-56/2013

Al respecto, si bien para la expresión de conceptos de agravio, esta Sala Superior ha admitido que se pueden tener por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, también es cierto que, como requisito indispensable se debe expresar con claridad la causa de pedir, detallando el agravio o daño que ocasiona el acto o resolución impugnado, así como los motivos que lo originaron.

Además, este Tribunal Federal ha sentado el criterio que la regla de estricto Derecho no es obstáculo para que los conceptos de agravio aducidos por los enjuiciantes, en los medios de impugnación, se puedan advertir de cualquier capítulo del escrito inicial, debido a que no es requisito *sine qua non* que estén contenidos en el capítulo especial de conceptos de agravio, porque se pueden incluir, en cualquier parte del escrito inicial de demanda, siempre y cuando se expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se concluya que la responsable, no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo que era aplicable, o por el contrario, aplicó otra sin que se debiera aplicar al caso concreto, o bien hizo una incorrecta interpretación de la norma aplicada.

SUP-JRC-56/2013

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia identificada con las claves 03/2000 y 02/98, consultables a fojas ciento diecisiete a ciento diecinueve, de la "Compilación Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 1997-2012", Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos rubros son: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR" y "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL".**

Ahora bien, los conceptos de agravio deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta al resolver.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio, el actor en el juicio de revisión constitucional electoral debe exponer los argumentos que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, en consecuencia, si los conceptos de agravio no cumplen tales requisitos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando:

- No controvierten, en sus puntos esenciales, las consideraciones que sustentan el acto o resolución impugnada;

SUP-JRC-56/2013

- Los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación local, sin aducir nuevos argumentos a fin de combatir las consideraciones medulares que sirven de sustento a la autoridad responsable para desestimar los conceptos de agravio aducidos en la instancia local;

- Se formulan conceptos de agravio que no fueron del conocimiento de la autoridad responsable, de tal suerte que no tuvo la oportunidad de conocerlos y hacer pronunciamiento al respecto;

- Se aducen argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir, y

- Se pretenda controvertir un acto o resolución definitiva y firme. En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los conceptos de agravio es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida, porque esos argumentos no tendrían eficacia alguna para anular, revocar o modificar la sentencia impugnada.

CUARTO. Estudio de fondo. De la revisión integral del escrito de demanda, este órgano jurisdiccional advierte que los agravios expuestos por el Partido de la Revolución Democrática se refieren a los cuatro tópicos siguientes:

SUP-JRC-56/2013

- I. Violación al principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el proceso electoral, en relación con los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.
- II. Indebida determinación de no vincular a los bancos a abstenerse de recibir depósitos contrarios a la Ley.
- III. Indebida consideración de no establecer límites de aportaciones privadas diferenciadas atendiendo al tipo de elección.
- IV. Falta de establecimiento de prohibición para que los candidatos independientes reciban bienes inmuebles.

Precisado lo anterior, este órgano jurisdiccional procede al estudio de los motivos de inconformidad en los términos siguientes.

I. Violación al principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el proceso electoral, en relación con los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.

En lo que respecta al señalado tema, el Partido de la Revolución Democrática aduce que la autoridad responsable consideró indebidamente que en la sub etapa de obtención de respaldo ciudadano no resulta aplicable el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado.

SUP-JRC-56/2013

Al efecto, estima que los ingresos y gastos efectuados en los periodos de obtención de respaldo ciudadano inciden o pueden incidir en la etapa de campañas electorales de los candidatos, de tal manera que en esa parte del procedimiento electivo también debe regir el principio que consiste en que deben prevalecer los recursos públicos sobre los de origen privado, ya que de otra manera, se estaría permitiendo a los aspirantes a candidatos independientes una participación desigual, en perjuicio del resto de los candidatos.

Por ello, estima que los recursos de origen privado, empleados en la sub etapa de respaldo ciudadano, deben adicionarse a los del mismo origen, pero utilizados en la campaña realizada por los candidatos independientes registrados y, en su conjunto, deben ser inferiores a los recursos de origen público, ya que de otra manera, se estarían transgrediendo el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, aunado que ello implicaría una situación de ventaja de los candidatos independientes, en detrimento de los candidatos postulados por los partidos políticos, porque para ellos sí existen previsiones tendentes a garantizar que los recursos privados empleados en precampañas y campañas, sean inferiores a los de origen público.

El agravio es **infundado** en parte e **inoperante** en otra.

Para justificar la calificativa del agravio, resulta pertinente señalar las consideraciones históricas siguientes:

SUP-JRC-56/2013

El Partido de la Revolución Democrática promovió juicio de inconformidad en contra del acuerdo del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el que aprobó el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos que Obtengan y Apliquen los Candidatos Independientes y, en lo que interesa al presente apartado, expuso, en esencia, que resultaba contrario a los principios de legalidad y equidad, que se permitiera a los aspirantes a candidatos independientes, realizar las actividades correspondientes a la etapa de respaldo ciudadano a partir de recursos de aportaciones y donaciones de origen privado, sin que el monto respectivo, se adicionara a los recursos de origen privado empleados en la campaña electoral de los candidatos independientes.

Al efecto, la presunta ilegalidad la hizo depender del hecho de que el no computar esos recursos en el total de los de origen privado, empleados por los candidatos independientes durante el proceso electoral, implicaría contravenir el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado.

Asimismo expuso que, en su concepto, resultaba contrario al principio de equidad, porque a los precandidatos de los partidos políticos se les estaría obligando a sujetarse a la limitante de que los recursos empleados en sus correspondientes precampañas deben ser, en su mayoría de origen público, por así obligarse a los partidos políticos, mientras que a los candidatos independientes no, a pesar de que los actos

SUP-JRC-56/2013

realizados por los aspirantes a candidatos independientes en la sub etapa de respaldo ciudadano los consideró susceptibles de trascender a la campaña electiva realizada por los candidatos registrados.

En el mismo sentido, expuso que la convalidación de permitir que se empleen recursos privados para la obtención de respaldo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos, resultaría violatorio del principio de certeza, toda vez que la adición de esos recursos a los que eventualmente se utilicen durante la campaña, podría implicar una violación al principio consistente en que deben prevalecer los recursos públicos sobre los de origen privado en la materia electoral.

Los agravios antes referidos, se analizaron por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el sentido de declararlos infundados, sobre la base de que las disposiciones tendentes a establecer que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, deben interpretarse atendiendo al sistema de partidos políticos y de sus campañas electorales, de tal suerte que su estructura, temporalidad y finalidad es diversa, conforme con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, consideró que las legislaturas locales se encuentran facultadas para regular las candidaturas independientes, toda vez que no existe alguna base o previsión constitucional, sino que se dispone expresamente que para el ejercicio del

señalado derecho, se atenderá a las previsiones contenidas en la Ley, aspecto que además, es acorde con el contenido del párrafo segundo, fracción IV, del propio ordenamiento constitucional.

A partir de lo anterior, expuso las dos etapas que se determinaron por el legislador de Quintana Roo, para el ejercicio del derecho a participar en un proceso electoral como candidato independiente, que son la relativa al proceso de selección de candidato independiente y la segunda por la del candidato registrado.

Al efecto, la segunda etapa la dividió en sub etapas, que consisten en registro de aspirantes, obtención del respaldo ciudadano y declaratoria del derecho a ser registrado.

A partir de lo anterior, señaló que en la sub etapa de obtención del respaldo ciudadano, el legislador estableció la exclusividad del financiamiento privado y, por ende, la no aplicación del principio de preminencia del financiamiento público sobre el privado.

En este orden de ideas, el órgano jurisdiccional responsable expuso que conforme con el principio de jerarquía normativa, el ejercicio de la facultad reglamentaria, no puede modificar o alterar el contenido de la ley que reglamenta, consideración que, además, se ha sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUP-JRC-56/2013

Por ello, el Tribunal responsable concluyó que los artículos 4, 10, 12, y 14 a 21, del reglamento controvertido, no resultaban contrarias al principio de certeza, porque en la señalada sub etapa, no se prevé la coexistencia del financiamiento privado con el de origen público, de ahí que no pueda darse una preeminencia de último sobre el primero de los financiamientos señalados.

Por otra parte, la responsable expuso que en la etapa de candidato independiente registrado, sí es posible que estos candidatos obtengan tanto financiamiento público como privado, conforme con lo dispuesto en el artículo 143, fracción III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, de tal suerte que en ese supuesto, sí resulta exigible el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado.

Además, el órgano jurisdiccional local abundó en el sentido de que el señalado principio se adopta en el reglamento entonces cuestionado, dado que el artículo 5 del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que Obtengan y Apliquen los Candidatos Independientes, en virtud de que se justificó en lo previsto en los artículos 86 y 145 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en los que se dispone, en esencia, que los candidatos independientes a los cargos de Gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y ayuntamientos por el mismo principio, tendrán derecho a financiamiento público como si se tratara de un partido político de nueva creación.

SUP-JRC-56/2013

Conforme con ello, el órgano jurisdiccional responsable estimó que el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado se encontraba garantizado, en la medida que a los candidatos independientes registrados, se les otorga un trato similar al de un partido político de nueva creación.

Luego, ese Tribunal Electoral local expuso que no asistía la razón al entonces inconforme, por cuanto hace a que los ingresos que reciban los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes por financiamiento privado, deban ser inferiores al que corresponda al financiamiento público.

Lo anterior, lo justificó en el hecho de que en la etapa de aspirante a candidato independiente, no es de aplicarse el financiamiento público, dado que así lo determinó el órgano legislativo local en ejercicio de la libertad de emitir leyes en la materia, no obstante, expuso que los candidatos independientes, en la etapa de campañas electorales, se encuentran obligados a respetar el monto máximo de aportaciones permitidas, previsto para los partidos políticos, de ahí que en esa etapa, el monto de financiamiento privado deba ser inferior al que corresponda al financiamiento público.

Una vez que se ha precisado las posturas adoptadas por la autoridad responsable, a partir de la demanda de juicio de inconformidad planteado por el Partido de la Revolución Democrática, esta Sala Superior se avoca al estudio del agravio

SUP-JRC-56/2013

expuesto en la demanda de juicio de revisión constitucional electoral sintetizado al inicio del presente apartado.

Como ya se dijo, el planteamiento fundamental del instituto político enjuiciante reside en que, desde su perspectiva, el financiamiento privado obtenido y ejercido en la sub etapa de respaldo ciudadano, por los aspirantes a candidatos independientes sea sumado al financiamiento privado correspondiente a la campaña electoral del respectivo candidato, con el objeto de que se respete el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los privados.

Añade que de no acogerse su pretensión, se generaría falta de equidad en la contienda y violación al señalado principio de preeminencia, así como al de certeza.

En su concepto, se violaría el principio de equidad porque a los candidatos independientes se les colocaría en una situación de ventaja, dado que en la sub etapa de respaldo ciudadano, los recursos empleados, no se encontrarían sujetos al principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los privados, en detrimento de los precandidatos de los partidos políticos, quienes sí se encontrarían obligados a presentar un informe de gastos correspondiente.

Adiciona que se generaría violación al principio de certeza porque los actos realizados en la sub etapa de respaldo ciudadano trascenderían a las campañas electorales, de

manera que los recursos empleados en la sub etapa mencionada, no se sujetarían al principio constitucional de referencia.

En conclusión, refiere que el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los privados, sí debe ser aplicado a los precandidatos, a partir de sumar el financiamiento privado empleado en la sub etapa de respaldo ciudadano con el utilizado en la campaña, dado que de otra manera,

Lo infundado de los planteamientos que expone el instituto político actor, consiste en que parten de la premisa inexacta de que los aspirantes a candidatos independientes se encuentran sujetos a la obligación de respetar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado en las actividades que realizan para obtener el respaldo de la ciudadanía con la finalidad de obtener una candidatura.

Lo inexacto de la premisa de referencia, consiste en que la regla de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado no es aplicable a los aspirantes a candidatos independientes, toda vez que se trata de una previsión de base constitucional tendente a regir sobre los partidos políticos en todas sus actividades, lo que incluye su participación en los procesos electorales de las entidades federativas.

En efecto, de conformidad con lo previsto en la base II, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos

SUP-JRC-56/2013

Mexicanos, en la ley se 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.

Además, en la base I, del señalado artículo 41 constitucional, se dispone que los partidos políticos nacionales cuentan con el derecho a participar en las elecciones Estatales, municipales y del Distrito Federal.

Como se advierte de la previsión constitucional de referencia, los partidos políticos accederán al financiamiento público en los términos que se determine en la Ley, conforme con las previsiones constitucionales, con la indispensable condición de que los recursos públicos que se asignen a los partidos políticos deben prevalecer sobre los de origen privado.

En este tenor, este órgano jurisdiccional considera que el financiamiento público de los partidos políticos, es el conjunto de recursos económicos que aporta el Estado con cargo a los fondos públicos, por considerar que estas entidades son elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático y ser el enlace entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquéllos que los representan en el gobierno; cuyo propósito es asegurar los principios de

igualdad, independencia y participación democrática de los partidos políticos.

Ahora bien, la norma constitucional de referencia, abre la posibilidad de que esas entidades de interés público se vinculen a las actividades político-electorales de las entidades federativas, en los términos en que se fije en la legislación de cada una de éstas, siempre que no se opongan a la ley fundamental, de manera que, de este modo, se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral, así como en la participación del funcionamiento y desarrollo de las actividades de los órganos electorales fuera del proceso electoral, o en cualquiera actividad regida por la legislación electoral local.

El financiamiento público se establece bajo dos rubros fundamentales, el referente a las actividades ordinarias permanentes y el relativo a la obtención del voto en procesos electorales. De acuerdo con la norma constitucional referida, de manera clara se advierte, que no se hace ningún distingo en cuanto a la prerrogativa general de acceder al financiamiento público para sostenimiento y para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

Ahora bien, de acuerdo con las bases constitucionales señaladas, es fácil advertir que la finalidad del financiamiento público radica en que se destinen recursos económicos públicos para el sostenimiento de los partidos políticos y para

SUP-JRC-56/2013

las actividades encaminadas a la obtención del voto, lo que debe entenderse referido a los gastos del sostenimiento que los partidos nacionales realicen en las entidades federativas y a los actos de proselitismo relacionados con las elecciones locales, en año electoral.

En este sentido, si por disposición constitucional, en los recursos que integren el financiamiento público de los partidos políticos nacionales deben prevalecer los públicos sobre los de origen privado, resulta evidente que en sus actividades tendentes a la obtención del voto de los candidatos que postula, tanto en las elecciones federales como locales, debe garantizarse que, el señalado principio deba regir, precisamente porque atañe a la finalidad fundamental de los partidos políticos, que es el hacer posible el acceso de los ciudadanos a cargos públicos de representación popular.

En este sentido, si la regla de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado rigen para los partidos políticos nacionales, y estos últimos, tienen el derecho constitucional de participar en las elecciones locales atendiendo a las bases establecidas en la propia constitución, es de concluirse que en las actividades realizadas por los partidos políticos, nacionales o locales, para la obtención del voto ciudadano dentro de los procesos electorales locales, también resulta aplicable esa previsión, puesto que estimarse de otra manera, implicaría colocar en una situación de desventaja a los partidos políticos nacionales con relación a los locales, toda vez

SUP-JRC-56/2013

que a ellos no les vincularía esa disposición, lo cual sería contrario al principio de equidad previsto en la propia constitución.

Ahora bien, en el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional se garantiza que las legislaturas locales otorguen financiamiento público a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y las tendentes a la obtención del voto, aunque no les impone reglamentación específica alguna, respecto a la forma en que se debe garantizar el principio de equidad, pues no determina criterios concretos para el cálculo del financiamiento público total que deberá distribuirse entre los partidos políticos, ni tampoco la forma de distribución, cantidad o porcentaje que de éste deba corresponder a cada uno de ellos, confiriendo al ámbito interno de cada una, la libertad para el establecimiento de las formas y mecanismos para el otorgamiento de éste, con la única limitante de acoger tal principio, por lo que cada legislación electoral local deberá atender a las circunstancias propias en que se desarrolle cada ente al que dote de financiamiento.

Así, la facultad de cada legislatura local, para regular lo atinente en esta materia, tomando como base el principio de equidad, debe traducirse necesariamente en asegurar a los partidos políticos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rijan para todos ellos aunque sus situaciones particulares sean diversas. En estos términos, para satisfacer el principio de

SUP-JRC-56/2013

equidad que impone la Constitución Federal, es necesario establecer un sistema de distribución del financiamiento público que prevea el acceso a éste de los partidos políticos, reconociendo sus distintas circunstancias.

De lo hasta aquí expuesto, es posible advertir que por disposición constitucional, el financiamiento público de los partidos políticos se encuentra regido, preponderantemente por el principio de equidad, y tiene como finalidad garantizar que esas entidades de interés público cuenten con los recursos necesarios y suficientes para cumplir con los fines constitucionales que tienen encomendados.

Además, de las disposiciones constitucionales de referencia y consideraciones precedentes, también se deriva la existencia de una obligación del Estado a garantizar que en el financiamiento público de los partidos políticos, los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado y a su vez, el derecho de esas entidades de interés público de acceder a esos recursos públicos.

La razón fundamental de establecer la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, se sustenta en la preocupación social de que intereses ilegales o ilegítimos, a través de recursos, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales.

En este sentido, resulta necesario tener en consideración que en los Estados Unidos Mexicanos no es tan antigua la regulación del financiamiento a los partidos políticos, pues si bien desde mil novecientos setenta y siete la Constitución federal los catalogó como entidades de interés público, fue hasta la reforma de mil novecientos noventa y seis en que inició propiamente la regulación de tal financiamiento, ya que, por ejemplo, se determinó que el financiamiento público sería predominante sobre el privado, se distribuiría con un criterio de equidad y en años de campaña el monto de recursos públicos a los partidos políticos se incrementaría; se establecieron límites a los montos de las aportaciones privadas; se reguló la forma en que la autoridad electoral fijaría el límite de gastos por tipo de candidatura en cada elección; se estableció un sistema de fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, dando origen a una comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que se encargaría de ella.

En lo que interesa, la exposición de motivos de la señalada reforma constitucional es del siguiente tenor:

...
En tal sentido, esta iniciativa propone incorporar en el artículo 41 constitucional, para desarrollar después en la ley reglamentaria, las bases mediante las cuales los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, tanto las de carácter permanente, como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Para ello, se propone que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, a fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.

SUP-JRC-56/2013

El nuevo sistema de financiamiento público sustituye los actuales rubros por actividad electoral, por actividades generales y por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos por uno destinado a las actividades ordinarias de los propios partidos políticos. Este rubro facilitará que puedan tener un vínculo más estrecho y cotidiano con la ciudadanía a través del sostenimiento de una estructura nacional de carácter permanente. Asimismo, permitirá que las organizaciones partidistas capaciten de mejor manera a sus militantes, propiciando una óptima vinculación con sus electores y constituyéndose en agentes eficaces para la promoción y el desarrollo de la educación cívica y la cultura política democrática.

...

Posteriormente, en virtud de la reforma electoral de dos mil siete y dos mil ocho (a la Constitución federal y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respectivamente), se realizaron modificaciones importantes a la cuestión relativa al financiamiento de los partidos políticos, no obstante, se reiteró la previsión relativa a la preeminencia del financiamiento público sobre el privado.

Atento a lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que la base constitucional en que se dispone la preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, se encuentra dirigida y acotada a regir en la totalidad de las actividades de los partidos políticos, entre ellas, su participación en los procesos electorales.

En este sentido, dado que esa regla de preeminencia bajo estudio, encuentra su fundamento y límites en la naturaleza y fines de los partidos políticos, así como a la continuidad de su

SUP-JRC-56/2013

existencia condicionado a que se cumpla con los requisitos previstos en la Ley para el mantenimiento de su registro como entidades de interés público, resulta evidente que no debe hacerse extensivo a los aspirantes a candidatos independientes, cuando realizan actividades tendentes a la obtención de respaldo ciudadano para conseguir una candidatura a un cargo público de elección popular.

Lo anterior se justifica en que las actividades que realizan los aspirantes a candidatos independientes a un cargo público de elección popular para la obtención del respaldo ciudadano en el Estado de Quintana Roo, no guardan identidad ni características similares con los actos de precampaña que se realizan por los contendientes de un procedimiento interno de un partido político o coalición para la obtención de una candidatura.

Ello porque los aspirantes a candidatos independientes no participan en un procedimiento interno de un partido político o coalición con la calidad de precandidatos, sino que el procedimiento para determinar si ha lugar o no a registrarlos como candidatos se rige directamente por la Constitución y la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, y el procedimiento se organiza por la autoridad administrativa electoral local.

Además, los aspirantes a candidatos independientes no gozan de la infraestructura material y humana con que cuentan los

SUP-JRC-56/2013

partidos políticos y que auspician a los contendientes en su respectivo procedimiento electivo interno.

En el mismo sentido, los aspirantes a candidatos independientes carecen de un financiamiento público previo, que les permita solventar los gastos necesarios para la realización de actividades tendentes a obtener el respaldo de la ciudadanía para su postulación, a diferencia de los partidos políticos que reciben un financiamiento público para realizar todas las actividades tendentes a la obtención del voto en cada proceso electoral, incluyendo aquellos relativos a sus procedimientos internos de selección de candidatos y que a su vez, puede el partido político determinar que derive en el financiamiento de las precampañas de los contendientes en sus correspondientes procedimientos de elección de candidatos a cargos públicos de elección popular de los partidos políticos o coaliciones.

Asimismo, es de señalarse que el financiamiento que reciben los candidatos independientes en el Estado de Quintana Roo se circunscribe a un ámbito temporal, que es el relativo a las campañas electorales, mientras que, como ya se mencionó, los partidos políticos reciben financiamiento permanente, mientras cumplan con las condiciones previstas en la Ley.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que en el último párrafo del artículo 128 de la Ley Electoral de Quintana Roo, el legislador de esa entidad federativa estableció que el

SUP-JRC-56/2013

financiamiento de los aspirantes a candidatos independientes en la etapa relativa a la obtención de respaldo ciudadano se integraría exclusivamente por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de esos aspirantes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, en los términos previstos en la propia Ley.

En este contexto, si el legislativo de esa entidad federativa no otorgó a los aspirantes a candidatos independientes el derecho a gozar de financiamiento público en la sub etapa de obtención de respaldo ciudadano, imponerles la obligación de que el financiamiento privado sea inferior al público, resultaría incongruente con el diseño constitucional de referencia, porque ello equivaldría a que no podrían obtener y ejercer financiamiento privado alguno porque el referente o parámetro al que deberían ajustarse es igual a cero.

Resulta pertinente reiterar que, la señalada regla de preeminencia se creó para regir en el ámbito material, espacial y temporal en que actúen los partidos políticos, más no para obligar a los ciudadanos que aspiran a una candidatura independiente a un cargo público de elección popular, lo que se hace más evidente si se toma en consideración que el derecho ciudadano a ser votado a través de una candidatura independiente se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante reforma a su artículo 35,

SUP-JRC-56/2013

publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

Asimismo, la figura de las candidaturas independientes se incorporó a la legislación del Estado de Quintana Roo, mediante reforma a la Ley Electoral de esa entidad federativa publicada el siete de diciembre de dos mil doce.

En este sentido, resulta evidente que una previsión constitucional creada para regir en el ámbito espacial, personal y temporal de los partidos políticos, no debe ser aplicada a ciudadanos que, de manera independiente contienden como aspirantes para la obtención de una candidatura a un cargo público de elección popular.

Atento a lo antes expuesto, resulta cierto que la pretensión del Partido de la Revolución Democrática consistente en que el financiamiento de los aspirantes a candidatos independientes en la sub etapa de respaldo ciudadano, se sujete a la previsión de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, carece de justificación jurídica alguna, de ahí lo infundado del agravio.

Ahora bien, como ya se refirió, la pretensión del Partido de la Revolución Democrática consiste en que esta Sala Superior determine que los recursos utilizados por los aspirantes a candidatos independientes en la sub etapa de respaldo ciudadano se adicione a los recursos privados empleados por

los candidatos independientes durante las campañas electivas y que se vincule a que el resultado de esa adición sea considerado como el total de financiamiento privado empleado en la campaña de los candidatos independientes.

Esa afirmación también es infundada, debido a que parte de la premisa inexacta de que la suma de los recursos empleados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano debe considerarse como un gasto de campaña del candidato independiente.

Lo inexacto de la premisa en que el actor sustenta su pretensión, reside en que, conforme con las disposiciones jurídicas aplicables del Estado de Quintana Roo, durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano, los aspirantes a precandidatos no realizan actividades tendentes a la obtención del voto para acceder a un cargo público de elección popular, sino que sus actividades tienen por objeto obtener el respaldo de la ciudadanía mediante manifestaciones personales de los ciudadanos para la obtención de una candidatura.

En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 128, párrafos segundo y tercero, así como 130, fracciones II, III y IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, los aspirantes a candidatos independientes registrados, se encuentran facultados para obtener el respaldo de la ciudadanía, presentándose ante los ciudadanos e informando a los ciudadanos sobre el procedimiento para ello.

SUP-JRC-56/2013

Además, cuentan con el derecho de realizar actos y propaganda en los términos y condiciones establecidas para los precandidatos de partidos políticos y coaliciones en los términos señalados en la propia ley.

Ahora bien, las actividades que para dicho fin realicen los aspirantes a precandidatos, deberán estar financiadas por aportaciones o donativos, en dinero o en especie, efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria.

Por su parte, los actos de campaña, se definen en el artículo 168 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general, los eventos en que los candidatos o militantes de los partidos políticos o coaliciones se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, esto es, que se encuentran dirigidas a la obtención del voto ciudadano.

En este contexto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que la naturaleza, objeto y finalidad de los actos realizados por los aspirantes a candidatos independientes son sustancialmente distintos de aquellos que se realizan por los candidatos independientes.

Ello es así, porque los actos de los aspirantes a candidatos independientes se realizan por ciudadanos que tienen la pretensión de obtener su registro como candidatos

SUP-JRC-56/2013

independientes para contender en una elección constitucional y eventualmente acceder a un cargo de representación popular; asimismo, tienen por objeto, obtener el respaldo de la ciudadanía, y la finalidad consiste en alcanzar el registro como candidato independiente, mientras que los actos realizados por los candidatos, sean independientes o no, tienen por objeto realizar una campaña electoral para obtener el voto ciudadano y la finalidad consiste en alcanzar el triunfo en la elección de que se trate y en consecuencia, acceder al cargo público de representación popular respectivo.

En este sentido, los recursos empleados por los aspirantes a candidatos independientes, durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano, resultan ajenos a la naturaleza, objeto y finalidad de los obtenidos y ejercidos durante la campaña electoral por los candidatos.

Ello porque la pretensión de que, los recursos privados ejercidos durante la campaña electoral, sean adicionados a los utilizados durante la sub etapa de obtención de respaldo ciudadano, y que, de manera conjunta, se encuentren limitados a que su monto sea inferior a los recursos públicos otorgados por el Estado para la campaña electoral, desnaturalizaría y desvirtuaría la finalidad de las campañas electorales, así como la etapa de aspirantes a candidatos independientes, puesto que se estarían cuantificando recursos obtenidos y ejercidos para una finalidad –obtención de una candidatura- en un rubro correspondiente a recursos destinados a una finalidad distinta –

SUP-JRC-56/2013

obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo público de elección popular-, en detrimento del derecho de los candidatos independientes a contender en condiciones de equidad en el proceso electoral, porque, como ya se dijo, la adición de los recursos empleados para la obtención de respaldo ciudadano a aquellos recursos de origen privado obtenidos y ejercidos durante la campaña electoral de los candidatos independientes, implicaría una situación de desventaja para los señalados candidatos, dado que, el límite de financiamiento privado que podrían recabar y ejercer durante la campaña electiva, se vería disminuido, en detrimento de su derecho a participar en condiciones de equidad, toda vez que los candidatos postulados podrían allegarse y ejercer recursos de origen privado sin una disminución de similar naturaleza.

En este orden de ideas, esta Sala Superior considera que no se transgrede el principio de equidad con relación a los precandidatos de los partidos políticos, toda vez que los aspirantes a candidatos independientes se encuentran sujetos al mismo tope de gastos para la obtención de la candidatura que los contendientes en una elección interna de un partido político o coalición.

En efecto, en términos de lo previsto en el artículo 128, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, el tope de gastos de los aspirantes a candidatos independientes se encuentra sujeto al monto previsto para los precandidatos de los partidos políticos.

SUP-JRC-56/2013

Además, cabe destacar que en el ordenamiento electoral de referencia, se dispone, entre otros, que los partidos políticos podrán realizar gastos con motivo de las precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta por la cantidad fijada en el propio ordenamiento como límite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate.

Esta previsión, otorga a los partidos políticos la potestad de determinar si en sus procedimientos de elección de candidatos, financiará las precampañas que se realicen por los candidatos o no, lo que se traduce en que, no existe una disposición legal local que vincule a los partidos políticos a que en sus elecciones internas para la postulación de candidatos a cargos de elección popular destine recursos públicos.

En efecto, conforme al marco jurídico que rige en el Estado de Quintana Roo, Los partidos políticos cuentan con el derecho de determinar si otorgará o no financiamiento a los aspirantes a ser postulados a un cargo de elección popular.

La conclusión anterior se robustece si se toma en cuenta que en el artículo 313 de la señalada Ley Electoral se prevé que las aportaciones que conforman el financiamiento de las precampañas electorales se sujetarán al Reglamento que emita el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa.

SUP-JRC-56/2013

En este tenor, en el artículo 14 del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo, para la Fiscalización de los Recursos Utilizados en las Precampañas que Lleven a Cabo los Partidos Políticos, se dispone que para la realización de sus precampañas electorales, los aspirantes a candidatos podrán aportar recursos en dinero y/o en especie, hasta por la cantidad que sumada a los ingresos referidos en el propio ordenamiento, no rebase los topes de gastos de precampaña establecidos por el Instituto Electoral local.

Es de destacarse que en el señalado ordenamiento reglamentario, no se establece alguna disposición tendente a obligar a los partidos políticos a financiar las precampañas de sus precandidatos y mucho menos a que ese financiamiento provenga directamente de los recursos públicos, por el contrario, se reitera su derecho a determinar si asignarán recursos para el procedimiento electivo interno o no.

Ahora bien, la revisión integral del señalado reglamento, permite a este órgano jurisdiccional concluir que no existe alguna previsión tendente a establecer que en las precampañas que se realicen por los contendientes de una elección interna de candidatos a cargos públicos de elección popular los recursos públicos de los partidos políticos deben prevalecer sobre los de origen privado que empleen los precandidatos en las contiendas internas, de ahí que si el monto equivalente al tope de gastos de precampaña rige también para los aspirantes a precandidatos en la sub etapa de obtención de respaldo de la

SUP-JRC-56/2013

ciudadanía, es de concluirse que no existe alguna afectación al principio de equidad, máxime que, como ya se dijo, los precandidatos de los partidos políticos tampoco se encuentran sujetos a que, en las precampañas que realicen, los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Ahora bien, la pretensión concreta del enjuiciante consiste en que los recursos empleados por los aspirantes a candidatos independientes se adicionen a los recursos de origen privado que los candidatos obtengan y ejerzan durante la campaña electiva, no obstante, obsequiar esa pretensión implicaría otorgar un trato desigual a los candidatos independientes, puesto que, como se ha evidenciado, los recursos empleados en la sub etapa de obtención de respaldo ciudadano se encuentra sujeta a las mismas condiciones sustantivas que el financiamiento de los precandidatos de los partidos políticos y coaliciones, y en este último caso, es de destacarse que en la Ley Electoral de Quintana Roo se dispone que los recursos utilizados en precampañas no se sumaran a los utilizados en la campaña correspondiente.

En este sentido, adoptar la postura pretendida por el enjuiciante, implicaría el establecimiento de previsiones tendientes a otorgar un trato diferenciado a los candidatos independientes, el cual que les colocaría en una situación de desventaja en relación con los candidatos de los partidos políticos, toda vez que el monto de los recursos privados que podrían obtener y ejercer en la campaña electiva, se vería

SUP-JRC-56/2013

mermado, en la medida del monto de recursos utilizados para la obtención del respaldo ciudadano, mientras que los candidatos postulados por los partidos políticos, no se encontrarían sujetos a esa disminución de recursos que podrían obtener y ejercer durante la campaña, de ahí que la interpretación propuesta por el Partido de la Revolución Democrática se traduciría en una condición que colocaría a los candidatos independientes en una situación de desventaja respecto de los ciudadanos postulados por los partidos políticos o coaliciones a un cargo de elección popular que participen en la misma contienda electiva, aunado a que implicaría la creación de una regla especial en perjuicio de los candidatos independientes.

También, resulta pertinente señalar que conforme con lo dispuesto en los artículos 128 de la Ley Electoral de Quintana Roo, así como 4 y 6, del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que Obtengan y Apliquen los Candidatos Independientes, todos los aspirantes a candidatos independientes, se encuentran obligados a presentar un informe de los ingresos y egresos respecto de los actos que realicen durante la sub etapa de obtención de respaldo ciudadano.

Este aspecto cobra especial relevancia, si se toma en consideración que el señalado informe tiene por objeto informar a la autoridad sobre los recursos empleados por los aspirantes a candidatos independientes en actividades llevadas a cabo en un momento previo al registro de los candidatos

SUP-JRC-56/2013

independientes, de ahí que sus efectos y alcances se encuentren acotados al ámbito temporal del periodo de obtención de respaldo ciudadano y no a otros, de manera que resultaría ilógico pretender adicionar al financiamiento privado de campaña de los candidatos independientes, los recursos empleados y ya reportados, respecto de un procedimiento que tuvo verificativo con antelación al inicio de las campañas electorales.

Asimismo, acoger la pretensión del partido político actor, implicaría el establecimiento de una regla incongruente con el sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los aspirantes a precandidatos y candidatos independientes, toda vez, en el supuesto sin conceder de que se aceptara la pretensión del actor, los recursos obtenidos y ejercidos por los aspirantes a candidatos independientes que no alcanzaron el registro, por sí mismos, resultarían violatorios de la hipotética previsión consistente en que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, en virtud de que esos aspirantes, en ningún momento recibirían financiamiento público.

En este orden de ideas, dado que los ciudadanos aspirantes a candidatos independientes que no obtengan candidatura alguna, por el simple hecho de haber participado, infringirían la regla propuesta por el partido político actor y ello resultaría ajeno al principio de legalidad, porque se harían acreedores a la imposición de una sanción a partir de su participación lícita en

SUP-JRC-56/2013

un procedimiento de naturaleza electoral, por no haber resultado triunfadores y por ende, a no ser acreedores a recibir financiamiento público para la realización de una campaña, lo que se traduciría en una pena inusitada y trascendental de las prohibidas en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que derivaría del válido ejercicio del derecho fundamental a ser votado como candidato independiente conforme con los requisitos previstos en la Ley.

Atento a todo lo antes expuesto, deviene lo infundado del agravio.

Por otra parte, lo inoperante del agravio bajo estudio, estriba en que el Partido de la Revolución Democrática no controvierte la consideración fundamental de la responsable, en la que expuso que en la legislación local no se estableció el derecho de los aspirantes a candidatos independientes a recibir financiamiento público, ni tampoco la obligación de que en los recursos empleados en la sub etapa de obtención de respaldo ciudadano prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado, de manera que al no haberse señalado en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, la autoridad administrativa electoral de esa entidad federativa se encontraba impedida para regular ese supuesto, toda vez que ello implicaría un exceso a sus facultades al establecer supuestos, condiciones y limitaciones no establecidas en el ordenamiento de rango legal que se instrumenta por el reglamento.

Así, si el actor no controvierte esa consideración de la responsable, señalando los motivos, razones o fundamentos por los que estima, el órgano administrativo electoral sí contaba con atribuciones para emitir normas tendentes a regular esa situación o, en su caso, a demostrar que la preeminencia de los recursos públicos sobre los privados sí se encuentra contemplado en la normativa del Estado de Quintana Roo, resulta evidente que esta Sala Superior, en todo caso, se encontraría impedida para suplir un agravio que no se expuso y, en consecuencia a verificar si procede ordenar a la autoridad primigeniamente responsable, proceda a emitir la norma pretendida por el aquí actor, de ahí que las consideraciones de la autoridad responsable deban seguir rigiendo en el sentido del fallo y por ende, la inoperancia del planteamiento.

II. Indebida determinación de no vincular a los bancos a abstenerse de recibir depósitos contrarios a la Ley

En el segundo de los conceptos de agravio que conforman su escrito de demanda, el partido político actor señala que es incorrecto que el artículo 8 del Reglamento no exprese “mandamiento alguno” para que una institución bancaria no acepte un depósito realizado en forma distinta a las previstas, al no prever en el señalado precepto, la obligación de comunicar a las instituciones bancarias en que aperturen sus cuentas dichos candidatos que no deben recibir los depósitos prohibidos por la ley o el reglamento.

SUP-JRC-56/2013

El promovente señala que no le asiste la razón a la autoridad responsable cuando afirma que la facultad reglamentaria del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo no puede ir más allá de lo que la Ley que le da origen señala, por lo que las instituciones bancarias no pueden ser obligadas mediante el Reglamento para la Fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, al ser entes ajenos a la autoridad electoral administrativa, pues en su demanda de inconformidad únicamente se planteaba que, de forma indebida, el artículo 8º del referido reglamento no establecía la disposición de comunicarle al banco que no deberían aceptar donativos anónimos o depósitos mayores a cien salarios mínimos, a menos de que fuera por medio de cheques en los que se identifique al titular de la cuenta.

Precisa el partido político que la referida disposición reglamentaria solamente debería establecer que los bancos tienen derecho a saber que las aportaciones o donativos anónimos a los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes no están permitidos conforme a la legislación electoral y de esta forma normen su conducta, procurando evitar que se incurra, durante los actos y operaciones bancarias que realizan en actos y omisiones indebidas.

En este sentido, afirma que la previsión de realizar la referida comunicación se enmarca en la potestad del Consejo General de Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo de vigilar el

cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y velar porque las actividades de los sujetos involucrados en el proceso electoral se sujeten a los principios jurídicos establecidos en la legislación estatal aplicable en la materia.

Concluye el partido político actor que esta deficiencia reglamentaria deviene inconstitucional al vulnerar los principios de legalidad, certeza y transparencia y contraventora de lo previsto en los artículos 14, último párrafo, 16, primer párrafo, 41 y 116 fracción IV incisos b) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que podría afectar incluso los principios de autenticidad y equidad de las elecciones, por lo que el Tribunal responsable debió declarar ilegal el artículo 8º de Reglamento que nos ocupa y ordenarle al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo efectuar la modificación correspondiente.

A juicio de esta Sala Superior el agravio que se analiza resulta **infundado**, en atención a las siguientes consideraciones.

En el escrito de demanda de inconformidad, el Partido de la Revolución Democrática, alegó la supuesta ilegalidad del artículo 8 del Reglamento del Instituto Electoral del Quintana Roo para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, en los siguientes términos:

3. En el mismo tenor indicado en el punto que antecede, es de mencionar que constituye agravio a la parte promovente del

SUP-JRC-56/2013

presente juicio, así como a los ciudadanos quintanarroenses, lo establecido en los artículos 5 (sic) y 15 del reglamento impugnado, que a continuación se citan literalmente en las porciones normativas que son objeto de impugnación:

“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 según corresponda o bien pueden ser por transferencia interbancaria debiendo provenir de una cuenta personal del aportante.

Tratándose de varias aportaciones de una misma persona que en su conjunto rebasen la cantidad equivalente a cien días de salario mínimo en un mes, deberán de realizarse en los términos que se indican en el párrafo anterior a partir del monto por el cual se excede dicho límite.

La copia fotostática del cheque o bien del documento de transferencia deberán conservarse anexos a los recibos de aportación y a la póliza de ingresos.”

Pues, el Consejo General también debió considerar que, estando prohibidas las aportaciones de simpatizantes que reciban los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes, en efectivo y de una misma persona, cuando sean en cantidad equivalente o superior a los cien días de salario, no deberían ser utilizadas, al ser ilegítimas, si no están amparadas por cheque a nombre del aspirante o candidato, o bien por transferencia interbancaria proveniente de la cuenta personal del aportante, esto es para los efectos de la debida identificación de que el patrimonio aportado salió precisamente del aportante debidamente identificado, y al no ser así, puesto que no se prueba esa circunstancia, aún cuando se establezca en el informe correspondiente el nombre o nombres de los presuntos simpatizantes, no habría certeza de que efectivamente la persona que según se dice, en realidad haya hecho la aportación.

Por lo cual, en esos casos también debería el reglamento dar tratamiento semejante al de las aportaciones anónimas y su consecuente destino a la beneficencia pública, pues, de lo contrario podría ocurrir que se presenten aportaciones en efectivo superiores a los 6 mil 138 pesos por persona, no respaldadas en una cuenta bancaria y, por ende, de origen

incierto, puesto que, aun cuando el informe establezca los nombres de los presuntos aportantes, podría estarse ante una simulación.

Al no estimarlo así, la responsable contraviene los principios de certeza y transparencia electoral, pues, tampoco en el artículo 8 del citado Reglamento hace mención expresa de que el aspirante o candidato independiente, o el propio Instituto, comunicará a la institución bancaria donde se haya aperturado la cuenta respectiva, que no se deben recibir depósitos en efectivo en cantidades mayores al equivalente a los cien días de salario mínimo, salvo las que correspondan al financiamiento público o a lo aportado directamente por el titular de la cuenta, si no es por cheque a nombre del aspirante o candidato independiente o por transferencia interbancaria que proceda de cuenta del aportante.

Motivo por el cual, dada su deficiente regulación, solicito se modifique el contenido de los artículos 8 y 15 del Reglamento, en la forma que corresponda y a efecto de cumplir los principios electorales de equidad, certeza, legalidad y transparencia.

Es decir, respecto a la referida disposición reglamentaria, el ahora partido político actor señaló que no contenía una mención expresa en el sentido de que el ciudadano, en su calidad de aspirante a candidato independiente o de candidato independiente, o en su defecto el propio Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, deberían informar a la Institución bancaria en la que se aperturara la cuenta correspondiente, que no deberían aceptar que en ella se realizaran depósitos que no reunieran los requisitos que la ley electoral exigía para los casos de que los titulares de las mismas fueran aspirantes o candidatos independientes y que hubieran sido aperturadas para el manejo de recursos destinados a los gastos propios de las funciones que en tal carácter fueran a desempeñar.

SUP-JRC-56/2013

Para resolver esta supuesta inconsistencia, el Partido de la Revolución Democrática solicitó al Tribunal Electoral ahora responsable, de manera vaga y genérica, que modificara el contenido del artículo 8 del Reglamento en cuestión *“en la forma que corresponda y a efecto de cumplir los principios electorales de equidad, certeza, legalidad y transparencia”*.

En la resolución impugnada en el presente juicio de revisión constitucional electoral, el Tribunal Electoral de Quintana Roo declaró infundado el agravio al considerar que la facultad reglamentaria no puede ir más allá de lo que la ley que le da origen señala, además de que las instituciones bancarias no pueden ser obligadas mediante el referido Reglamento, como entes ajenos a una autoridad administrativa electoral.

En este sentido, la responsable señaló que se debe respetar el 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 detallado 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.

Sirvió de apoyo a tal determinación la tesis P./J. 30/2007 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, identificada bajo el rubro **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.**

Esta Sala Superior considera ajustado a derecho lo resuelto por el Tribunal Electoral de Quintana Roo al desestimar, al resolver juicio de inconformidad identificado con el número de expediente JIN/003/2013, el agravio hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática respecto a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 8º del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, pues efectivamente, la referida disposición reglamentaria no puede vincular a las instituciones bancarias a realizar actividad alguna encaminada a evitar que terceras personas realicen actos que contravengan las disposiciones de carácter electoral.

Efectivamente, en términos del artículo 1º de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, las disposiciones de esa ley son de orden público y de observancia general en todo el estado y corresponde a las autoridades estatales, de los municipios, los organismos electorales, agrupaciones políticas y los partidos políticos velar por su estricta aplicación y cumplimiento.

Por su parte, el artículo 93 de la referida ley electoral establece la prohibición a los partidos políticos de recibir aportaciones anónimas, salvo las que provengan de cualquier modalidad de autofinanciamiento. Al mismo artículo prevé el supuesto de que, en caso de que un partido político reciba una aportación

SUP-JRC-56/2013

anónima, queda obligado a entregarlas a la beneficencia pública.

Así mismo, en el inciso G, de la fracción III, del artículo 94 del mismo ordenamiento legal se contempla que, si un partido político incurre en irregularidades en el manejo de su financiamiento, el Consejo General del Instituto Electoral quintanarroense, previa información al presunto infractor y satisfecha su garantía de audiencia, aplicará las sanciones que en derecho corresponda.

Finalmente, el segundo párrafo del artículo 262 de la Ley Electoral en cuestión establece los supuestos en los que se impondrán a los partidos políticos las sanciones que el primer párrafo del mismo ordenamiento contempla. En este sentido, se contempla sanción para los casos en que reciban aportaciones o donativos de las personas que no estén expresamente facultados para ello o superiores a los límites establecidos en la ley o cualquier ordenamiento aplicable.

Como se puede observar, la Ley Electoral de Quintana Roo precisa que los responsables de procurar la debida aplicación de las disposiciones contenidas en la misma son exclusivamente las autoridades estatales, de los municipios, los organismos electorales, agrupaciones políticas y los partidos políticos y no contempla ninguna disposición en la que se pretenda vincular a un ente distinto a los que se señalan en el artículo primero de la propia ley, para evitar cualquier acto

SUP-JRC-56/2013

considerado ilícito en términos de la misma, como podría ser el que los partidos políticos reciban aportaciones anónimas como parte de su financiamiento privado.

En cambio, la referida Ley sí establece las medidas correctivas y sanciones aplicables para el caso de su incumplimiento, como lo sería, para el caso que nos ocupa, lo dispuesto en su artículo 93.

En atención a lo anteriormente razonado es por lo que se considera que la actuación del Tribunal Electoral de Quintana Roo se ajustó a derecho al considerar inviable el que se incluyera en el reglamento la obligación de notificar a las instituciones bancarias que no deberían aceptar donativos anónimos o depósitos mayores a cien salarios mínimos, a menos de que fuera por medio de cheques en los que se identifique al titular de la cuenta, pues tal y como se razona en la resolución impugnada, una disposición reglamentaria no puede contener supuestos más allá de los que se ordenen en la ley que le da origen.

Independientemente de lo anterior, dicha notificación resultaría a todas luces inoperante, pues las instituciones bancarias deben regir su actuación en los términos que establece la Ley de Instituciones de Crédito, y en lo no previsto en ésta, deben estar a lo que se contiene en la legislación mercantil y, si fuera el caso, en la civil, por lo que estarían impedidas para realizar

SUP-JRC-56/2013

cualquier acto relacionado con el servicio de banca y crédito, con base en una disposición reglamentaria en materia electoral.

Para mayor precisión se transcriben los artículos aplicables de la Ley de Instituciones de Crédito.

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO TITULO PRIMERO

De las Disposiciones Preliminares

Artículo 1o.- La presente Ley es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y **tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo**, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

Artículo 6o.- En lo **no previsto por la presente Ley** y por la Ley Orgánica del Banco de México, a **las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:**

- I. La legislación mercantil;
- II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles, y
- III. La legislación civil federal.
- IV. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la tramitación de los recursos a que se refiere esta Ley, y
- V. El Código Fiscal de la Federación respecto de la actualización de multas.

Conviene destacar que, no obstante que el Tribunal Electoral de Quintana Roo consideró que no era procedente incluir en la normatividad reglamentaria una disposición preventiva que comprometiera a las instituciones bancarias a realizar actos tendentes a evitar la comisión de ilícitos en materia electoral por parte de tercero, y en congruencia con el criterio que lo llevó a tal determinación, estimó fundado el agravio en el que el partido

político actor alegaba que dicho reglamento era omiso en señalar, en términos de la ley electoral, la consecuencia final de aquellos casos en que los candidatos independientes recibieran aportaciones prohibidas por la ley.

Efectivamente, en la resolución impugnada, la autoridad responsable concedió la razón al Partido de la Revolución Democrática cuando señaló que el artículo 20 del multicitado Reglamento trasgredía el principio de destino de las aportaciones anónimas efectuadas por los simpatizantes y candidatos independientes, en los siguientes términos:

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 que, 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, se dicen:

SUP-JRC-56/2013

“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 político 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”.

Como se puede observar de la anterior transcripción, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, ordenó una modificación en el reglamento, a efecto de que los candidatos independientes no estuvieran en posibilidades de sacar ventaja de alguna aportación distinta a las permitidas por la ley, y con ello afectar el principio de equidad que debe regir en todo proceso electoral y por eso ordenó la inclusión de la referencia de que dichas aportaciones deben ser destinadas a la beneficencia pública.

En similar sentido se pronunció la responsable a lo aducido por el Partido de la Revolución Democrática con relación al artículo 15 del Reglamento, que a la letra establece:

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.

Al respecto, en la resolución impugnada se resolvió que de no cubrir los requisitos señalados en el artículo transcrito, y no sea posible identificar al aportante, las aportaciones correspondientes no deben ser usadas por el aspirante a candidato independiente o el candidato independiente, pues se

SUP-JRC-56/2013

convierten en aportaciones anónimas y por ende deben ser entregadas al Instituto Electoral de Quintana Roo y por conducto de éste a la Beneficencia Pública, sin que sea necesario que tal circunstancia se refleje expresamente en todas las disposiciones del reglamento, dado que su resultado deriva de la interpretación sistemática y funcional de las mismas.

La responsable precisó que lo anterior debe considerarse a partir de lo resuelto en la propia ejecutoria en la parte que ordenó modificar lo dispuesto en el artículo 20 citado en párrafos precedentes, para agregar el destino final que deberán tener las aportaciones anónimas, y que deberá ser la beneficencia pública.

Esto es, a diferencia de lo que resolvió respecto del artículo 8, la responsable sí estimó necesario ajustar el artículo 20 del mismo reglamento, y precisó la manera en la que debe interpretarse el contenido del numeral 15, a fin de precisar el destino final de las aportaciones ilegales que reciban los candidatos independientes, en armonía a las disposiciones legales aplicables a los mismos supuestos en caso de los partidos políticos, y por lo tanto esta Sala Superior considera que, en lo que es materia de análisis en el presente agravio, su actuación sí se ajustó a los principios de legalidad, certeza y transparencia a que aduce el partido político actor, y por lo tanto lo procedente en confirmar la resolución impugnada en la parte conducente.

III. Indebida consideración de no establecer límites de aportaciones privadas diferenciadas atendiendo al tipo de elección.

En el **agravio tercero** de su escrito de demanda, el Partido de la Revolución Democrática sostiene que el tribunal electoral local responsable no observó que el artículo 10 del Reglamento de fiscalización de aspirantes y candidatos independientes no precisa el límite y porcentaje de acuerdo a la modalidad de elección y población del municipio o distrito en el que contienda el candidato independiente que no haya sido registrado como candidato a Gobernador.

Al respecto, el actor refiere que el Tribunal local, al analizar el artículo 87 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, consideró que también refiere que el financiamiento privado tanto de los partidos políticos como de los candidatos no puede exceder, en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador.

El actor alega que, en el caso de los candidatos independientes, no necesariamente rige de manera idéntica o simétrica el límite del diez por ciento indicado, pues de la lectura del artículo 87 de la ley electoral local, se desprende que solo se refiere al financiamiento de los partidos políticos.

En ese sentido, el actor alega que la expresión “en su conjunto”, que se emplea en el referido precepto legal, puede ser

SUP-JRC-56/2013

entendida tanto en el sentido de suma de aportaciones, como en el límite o monto máximo de aportaciones de simpatizantes considerado en conjunto para todos los candidatos de un partido político, tanto para gastos de campaña o precampaña de todos sus precandidatos y candidatos, como las recibidas para gastos ordinarios.

De tal forma, el actor estima que es errónea la consideración de la responsable, en el sentido de que el porcentaje máximo de aportaciones de simpatizantes a los partidos políticos, es el mismo porcentaje o monto máximo que puede recibir cualquier aspirante a candidato independiente.

Y agrega que el Tribunal responsable obvia el hecho de que, por ley, el financiamiento público por gasto ordinario para partidos políticos de nueva creación, se determina en global y en partes igualitarias entre partidos políticos que contienden en todo el territorio estatal, tanto en las elecciones de diputados y ayuntamientos, en elecciones intermedias, como en las tres modalidades de elección cuando también se elige Gobernador, lo cual no puede tener aplicabilidad, sino solo que sea proporcionalmente al número de electores y por tipo de elección, en el caso de financiamiento público para candidatos independientes, quienes solo disfrutan de financiamiento público para gastos de campaña, pues no es lo mismo contender para Presidente Municipal del lugar menos poblado que para Gobernador o diputado de mayoría relativa.

El actor concluye su agravio, señalando que, en todo caso, esa expresión o fórmula analógica, sólo sirve de parámetro o principio que iguala el financiamiento de los candidatos de los partidos al que corresponde proporcionalmente a los candidatos independientes, pero no demuestra, por sí, el cumplimiento al principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, ni hace precisión respecto al monto equivalente al diez por ciento que un candidato independiente puede obtener, en la medida que no se puede comparar a un candidato independiente que sólo participa en un distrito o municipio, con un partido político que participa en varias modalidades de elección en el estado, por lo cual el monto del diez por ciento de tope máximo que un partido político puede percibir, no puede ser equivalente al diez por ciento que un candidato independiente pueda obtener, lo cual, si no se precisa en el artículo 10 del reglamento impugnado, resulta inconstitucional, al vulnerar, desde su perspectiva, los principios electorales de certeza y legalidad, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b) y l) de la Constitución.

Esta Sala Superior estima que el agravio antes precisado es **infundado** en atención a los siguientes razonamientos.

En primer término, cabe precisar que el agravio que el actor hizo valer juicio de inconformidad local, fue en el sentido de plantear 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

SUP-JRC-56/2013

porcentaje de aportaciones privadas que pueden recibir los aspirantes y candidatos independientes, 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.

El Tribunal Electoral de Quintana Roo consideró que era infundado el agravio, argumentando que el partido actor, partía de una premisa falsa, al considerar que el citado precepto reglamentario 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.

Y agregó el órgano jurisdiccional electoral local que 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.

Ciertamente, el Tribunal electoral local señaló que lo dispuesto en el artículo 10 del reglamento cuestionado, 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.

Además, dicho órgano jurisdiccional electoral local estableció que 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.

De los referidos preceptos reglamentarios, el Tribunal señalado como responsable, advirtió 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.

Asimismo, argumentó que se establece en el segundo de los numerales el tope de gastos de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes, tratándose de

SUP-JRC-56/2013

precampañas y campañas.

En este sentido, el responsable consideró que 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, 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.

Por lo antes precisado, dicho órgano jurisdiccional electoral local concluyó que el precepto reglamentario impugnado cumplía a cabalidad con su función reguladora.

Ahora bien, en cuanto a los planteamientos del partido político actor, esta Sala Superior estima necesario precisar, en primer término, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se establece disposición alguna que fije algún lineamiento o regla a seguir, en cuanto a los montos de financiamiento privado que pueden recibir las candidaturas independientes.

Por otra parte, esta Sala Superior advierte, de la regulación establecida en el artículo 10 del Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que Obtengan y Apliquen los Candidatos Independientes, a partir de una interpretación sistemática y funcional de los

preceptos que a continuación se van analizando, permite arribar a la convicción de que, la regla establecida en dicha disposición, es acorde con lo establecido en la Ley Electoral de Quintana Roo, respecto de los candidatos independientes.

En efecto, en el artículo 10 del referido Reglamento, se establece que *“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 elección de Gobernador”*.

Ahora bien, en el artículo 16 del propio reglamento impugnado, se establece que 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 del propio reglamento.

Por su parte, en el artículo 4 del reglamento bajo análisis, se prevé que 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 Electoral de

SUP-JRC-56/2013

Quintana Roo, además de prever los periodos para ello, dependiendo la elección de que se trate.

Ahora bien, el artículo 128 de la citada ley electoral local se encuentra en el capítulo correspondiente al proceso de selección de candidatos independientes, y en dicho precepto, además de establecerse los momentos en que inicia y concluye la etapa de obtención del respaldo ciudadano, dependiendo del tipo de elección, también se prevé que durante los respectivos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece la propia ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional.

Asimismo, se establece que 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 la propia ley electoral, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos.

Como puede advertirse de lo antes expuesto, en el proceso de selección de candidatos independientes, el legislador expresamente estableció que el monto que podrían recibir los

SUP-JRC-56/2013

aspirantes a candidatos independientes, como aportaciones o donativos, en dinero o en especie, podrían tener como monto máximo, los mismos que se permiten para los partidos políticos.

Por otra parte, en cuanto a las prerrogativas, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, en el artículo 143, fracción III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, se establece que son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados, entre otras, la de obtener como financiamiento público el monto que disponga el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, conforme a lo dispuesto por la propia ley; y privado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 de la misma ley electoral.

Ahora bien, en el artículo 87, de la ley electoral local, al que remite el precepto antes precisado, se establece, en su fracción II, que las aportaciones que reciben no podrán exceder, en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador.

Como se puede advertir de lo antes expuesto, contrariamente a lo argumentado por el partido políticos actor, no existe sustento jurídico para establecer la limitación que plantea, respecto de las aportaciones privadas que pueden recibir los candidatos independientes.

Por el contrario, como se anticipó, la interpretación sistemática y funcional de los preceptos legales antes precisados, permite

SUP-JRC-56/2013

advertir que la regulación establecida en el artículo 10 del reglamento cuestionado, es acorde con lo previsto por el legislador local, en la ley electoral de esa entidad federativa, en cuanto a las aportaciones que pueden recibir los candidatos independientes.

En este sentido, cabe advertir que tampoco resulta atendible el argumento del actor, en el sentido de que deba plantearse el monto de financiamiento privado de forma conjunta, entre todos los candidatos independientes, pues de así haberlo previsto el legislador local, lo hubiese establecido expresamente, como ocurre en el caso de la prerrogativa de acceso a los tiempos de radio y televisión, el cual, en términos del artículo 143, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, se establece que es un derecho que se tiene 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.

Finalmente, contrariamente a lo argumentado por el partido político actor, y como ya ha quedado razonado, el principio de prevalencia del financiamiento público, respecto del privado, tratándose de los candidatos independientes, no tiene cabida en el sistema electoral establecido en el Estado de Quintana Roo, además de que el principio de equidad en la contienda electoral correspondiente se garantiza, al establecerse en el artículo 144, fracción V, de la Ley Electoral de Quintana Roo,

que son obligaciones de los candidatos independientes registrados, entre otras, la de respetar los topes de gastos de campaña en los términos que establece la propia ley.

IV. Falta de establecimiento de prohibición para que los candidatos independientes reciban bienes inmuebles.

En otro orden de ideas, el Partido de la Revolución Democrática se duele de la falta de exhaustividad del tribunal responsable al analizar de manera incompleta sus agravios.

Afirma lo anterior porque, en el juicio de inconformidad, la responsable no analizó en su totalidad el agravio formulado en contra de permitir que los aspirantes y candidatos independientes puedan recibir donaciones de bienes inmuebles como parte de financiamiento privado, así como la venta de los mismos.

En efecto, el instituto político cuestiona que, mientras que en su juicio de inconformidad planteó que: conforme al artículo 88, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, la donación de bienes inmuebles está permitida a los partidos políticos, únicamente para el cumplimiento de sus objetivos; el tribunal responsable omitió analizar la permisibilidad de que los candidatos independientes pudieran recibir donaciones de bienes inmuebles, a la luz de la previsión del artículo citado.

SUP-JRC-56/2013

Esto es, el instituto político cuestiona que la responsable omitió analizar si conforme con dicha previsión legal, era válido que en una norma reglamentaria se permitiera la donación de bienes inmuebles a la campaña de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes, siendo que la norma legal sólo autoriza a los partidos políticos a recibir ese tipo de donaciones, en tanto que ellos tienen un propósito permanente, no así los aspirantes y candidatos independientes.

A juicio de esta instancia jurisdiccional, el agravio formulado por el actor resulta **fundado** y suficiente para **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, las consideraciones del tribunal responsable relacionadas con la posibilidad de que los candidatos independientes puedan recibir este tipo de donaciones.

Ello porque, le asiste la razón al actor cuando afirma que el tribunal responsable omitió hacer el análisis del planteamiento con base en lo previsto en el artículo 88, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y, únicamente se limitó a resolver la cuestión planteada a partir de una interpretación gramatical del artículo 87 y 128 de la referida Ley.

A fin de evidenciar lo anterior, a continuación se sintetiza el agravio tal y como fue planteado en la instancia local.

En el juicio de inconformidad local, el Partido de la Revolución Democrática se dolió de que los artículos 17 y 19 del

Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes, autorizaran a los candidatos independientes para recibir donaciones de bienes inmuebles para financiar la búsqueda del apoyo ciudadano; y, que además, permitiera la venta de los mismos como parte del autofinanciamiento.

Para sustentar su afirmación, el actor manifestó, entre otras cosas, que el artículo 88, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, prevé que sólo los partidos políticos pueden recibir bienes inmuebles, cuando estos se destinen para el cumplimiento de sus objetivos.

De tal suerte que, si conforme con los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 49 de la Constitución del Estado, los partidos políticos son entidades de interés público permanentes, es válido concluir que la aportación de los bienes inmuebles sólo podrá hacerse cuando tengan un propósito permanente; de modo que, los aspirantes y candidatos independientes, al no tener actividades permanentes, no es válido que se les permita recibir donaciones de bienes inmuebles.

Al respecto, el tribunal responsable declaró infundado el agravio sobre la base de que la lectura de los artículos 87, 128, 130 y 143 de la Ley Electoral de Quintana Roo, los aspirantes y candidatos independientes pueden recibir donaciones en dinero y en especie.

SUP-JRC-56/2013

Luego, al ser los bienes inmuebles un género de las donaciones en especie, consecuentemente es válido que los aspirantes puedan recibir ese tipo de donaciones, los cuales pueden ser vendidos para poder obtener recursos como parte de autofinanciamiento.

El tribunal responsable concluyó lo anterior señalando que no importaba que los aspirantes y candidatos independientes no tuvieran una actividad permanente, en tanto que, es su derecho el recibir financiamiento como participante de los procesos electorales.

Lo anterior quedó expresado en los siguientes términos:

“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:

Se transcriben

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”.

SUP-JRC-56/2013

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 transcritos 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 circunscribe al ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en los procesos electivos, previsto en el artículo 35 de la Constitución Federal.”

Como se advierte de la transcripción anterior, el tribunal responsable omitió pronunciarse frontalmente en torno a los planteamientos del Partido de la Revolución Democrática relacionados con la permisibilidad de que los candidatos independientes pudieran recibir donaciones de bienes

inmuebles, a la luz de la previsión del artículo 88, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que prevé que sólo los partidos políticos pueden recibir bienes inmuebles, cuando estos se destinen para el cumplimiento de sus objetivos.

Por el contrario el tribunal responsable atendió el planteamiento del actor sobre la base de una lectura gramatical de los artículos 87, 128, 130 y 143 de la Ley Electoral de Quintana Roo, para concluir que los aspirantes y candidatos independientes pueden recibir donaciones en dinero y en especie; por tanto, si los bienes inmuebles son un género de las donaciones en especie, es válido que los aspirantes puedan recibir ese tipo de donaciones.

Empero, en sus consideraciones no se hizo cargo frontalmente del planteamiento del Partido de la Revolución Democrática, en el que señaló que la previsión reglamentaría debía analizarse a la luz del artículo 88, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la que se prevé que sólo los partidos políticos pueden recibir bienes inmuebles para el cumplimiento de sus objetivos, mientras que los candidatos independientes, al no tener los mismos objetivos permanentes sino temporales, no era justificable que se permitiera este tipo de donaciones.

Incluso, en el juicio de inconformidad, el partido alegó que, conforme con el artículo 313, fracción V de la referida Ley, las

SUP-JRC-56/2013

aportaciones en bienes muebles o inmuebles deberán destinarse única y exclusivamente para el cumplimiento del objeto de la precampaña electoral, por lo que una aportación de este tipo sólo puede hacerse para propósitos de uso y disfrute y no con propósitos de transmisión de la propiedad.

Tal planteamiento tampoco fue objeto de pronunciamiento por parte del tribunal responsable, por lo que, a juicio de esta instancia jurisdiccional, el agravio resulta fundado y suficiente para revocar, en lo que fue materia de impugnación, las consideraciones del tribunal responsable relacionadas con la posibilidad de que los candidatos independientes puedan recibir este tipo de donaciones.

Ahora bien, al revocarse lo que fue objeto de impugnación, lo ordinario sería remitir al tribunal responsable el expediente del juicio de inconformidad local, a fin de que se pronunciara sobre el agravio que analizó de manera incompleta; sin embargo, dada la urgencia en la resolución del asunto, lo procedente es que esta Sala Superior analice en plenitud de jurisdicción el agravio formulado en el medio de impugnación local.

Previo a analizar el agravio de inconformidad, es necesario citar la norma reglamentaria que se impugnó en la instancia local:

Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes

“**Artículo 17.** Las aportaciones en especie, se sujetarán a lo siguiente:

[...]

d) En las donaciones de bienes inmuebles el registro contable se hará conforme a su valor comercial de mercado determinado por persona autorizada y, en su defecto, conforme a su valor catastral; los montos de las aportaciones en especie así como las que se reciban en efectivo, en su conjunto, no deberán rebasar el límite de financiamiento establecido en la Ley y el presente Reglamento;

[...]

Artículo 19. El autofinanciamiento se integrará con los ingresos percibidos por conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra que realicen el aspirante a candidato independiente o candidato independiente para allegarse de recursos, debiéndose sujetar a lo siguiente:

[...]"

En concepto del Partido de la Revolución Democrática, los referidos artículos indebidamente autorizan a los candidatos independientes para recibir donaciones de bienes inmuebles para financiar la búsqueda del apoyo ciudadano; y, además, permitir la venta de los mismos como parte del autofinanciamiento.

El actor sostiene que conforme con el artículo 88, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, sólo los partidos políticos pueden recibir bienes inmuebles para el cumplimiento de sus objetivos.

De tal suerte que, si conforme con los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 49 de

SUP-JRC-56/2013

la Constitución del Estado, los partidos políticos son entidades de interés público permanentes, es válido concluir que la aportación de los bienes inmuebles sólo podrá hacerse cuando tengan un propósito permanente; de modo que, los aspirantes y candidatos independientes *-al no tener actividades permanentes-*, no pueden recibir donaciones de bienes inmuebles.

A juicio de esta Sala Superior, es **fundado** el agravio formulado en el juicio de inconformidad.

Conforme con el artículo 128 *in fine* de la Ley Electoral de Quintana Roo, para la obtención del respaldo ciudadano, los aspirantes a candidato independiente podrán financiar sus actividades por aportaciones o donativos, en dinero o en especie realizadas en forma libre y voluntaria, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos.

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

[...]

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.”

Asimismo, el artículo 130 de la Ley prevé que los aspirantes a candidato independiente registrados podrán obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades

“**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;

[...]”

Por su parte, el artículo 144 de la Ley prevé que los candidatos independientes registrados tienen la obligación de utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña.

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

- 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;

[...]”

SUP-JRC-56/2013

De lo transcrito en los párrafos anteriores, se desprende que los aspirantes a candidato independiente tienen derecho a financiar sus actividades de obtención del respaldo ciudadano con aportaciones o donativos en dinero o en especie, siempre que se respeten los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos.

Sin embargo, de los anteriores preceptos no se desprende que se autorice a los candidatos independientes a recibir donaciones de bienes inmuebles.

Por el contrario ese derecho fue reservado exclusivamente para los partidos políticos.

En efecto, al regularse el financiamiento para actividades permanentes, el artículo 75 de la multicitada Ley, prevé que los partidos políticos están autorizados para ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles y muebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 75.- Son derechos de los partidos políticos:

IX. Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles y muebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines;

Sobre el particular, el legislador previó que las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente

para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

“Artículo 88.-...

[...]

Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.”

De tal suerte que el legislador quintanarroense solamente autorizó a los partidos políticos para ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus actividades permanentes.

Luego, conforme con lo previsto en el artículo 49, párrafo tercero, inciso III de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, los partidos políticos son entidades de interés público ***que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al poder público,*** de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Asimismo el referido artículo señala que los partidos políticos ***promoverán y garantizarán, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección***

SUP-JRC-56/2013

popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Constitución Política del Estado de Quintana Roo

“Artículo 49.

[...]

III. Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; su participación en los procesos electorales, estará garantizada y determinada por ley. Sólo podrán ser constituidos por ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. La ley reconocerá y regulará otras formas de organización política. Los partidos políticos para poder conservar su registro deberán haber obtenido al menos el dos por ciento de la votación total emitida en la elección de Diputados según el principio de mayoría relativa inmediata anterior.

(Reformado mediante decreto 100, publicado el 3 de marzo de 2009)

La Ley determinará los fines, derechos, prerrogativas, obligaciones y responsabilidades que con tal carácter les correspondan a los partidos políticos como entidades de interés público, así como las formas específicas de su intervención en los procesos electorales estatales. Las autoridades electorales solo intervendrán en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que expresamente se señalen en la Ley.

Los partidos políticos nacionales derivado de su participación en las elecciones locales gozarán de los mismos derechos y prerrogativas y tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades dispuestos en la Ley para los partidos políticos estatales.

(Reformado mediante decreto No. 170, publicado el 22 de noviembre de 2012)

SUP-JRC-56/2013

(Reformado mediante decreto 100, publicado el 3 de marzo de 2009)

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

[...]"

Como se advierte, la Constitución del estado establece que los partidos políticos tienen fines y actividades permanentes, las cuales, justifican que puedan recibir donaciones de bienes inmuebles.

En ese estado de cosas si los fines y propósito de los partidos políticos no se reduce a la postulación de candidaturas a puestos de elección popular; sino que, también tienen actividades permanentes, resulta incuestionable que está justificado que la Ley prevea la posibilidad de que estos institutos políticos puedan recibir aportaciones de bienes inmuebles para el cumplimiento de sus propósitos.

Respecto a las candidaturas independientes, la propia Constitución local prevé que los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

SUP-JRC-56/2013

De modo que la figura de candidato independiente es de naturaleza temporal cuyo propósito es la postulación del ciudadano, mientras que un instituto político tiene fines amplios y permanentes.

Todo lo anterior, lleva a la convicción de esta instancia jurisdiccional de que el artículo 17, inciso d) del *Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes*, excede la facultad reglamentaria.

Ello porque la referida disposición transgrede el principio 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.

De modo que si el citado Reglamento prevé una hipótesis no prevista en la Ley e incluso incompatible con los propósitos y fines de la misma, resulta incuestionable que excede a la facultad reglamentaria.

Ello porque, conforme con los razonamientos y fundamentos antes referidos, el legislador no previó la posibilidad de que un

SUP-JRC-56/2013

aspirante o candidato independiente pudiera recibir como parte del financiamiento para la búsqueda del apoyo ciudadano, donaciones de bienes inmuebles, en tanto que, la temporalidad de la figura y los fines de la misma no justifica la transmisión de bienes inmuebles.

Dado que el artículo 313, fracción V de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo prevé la posibilidad de que, durante las precampañas electorales, los partidos políticos puedan recibir aportaciones de bienes inmuebles para el cumplimiento de esos fines, tal previsión podría ser trasladable a las actividades de búsqueda de apoyo que llevan a cabo los candidatos independientes.

Con base en lo expuesto y fundado, esta Sala Superior considera que es procedente modificar el artículo 17, inciso d) del *Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes* para el efecto de eliminar la previsión que establece la posibilidad de que los aspirantes y candidatos independientes puedan recibir donaciones de bienes inmuebles; en la inteligencia de que, lo que se debe autorizar es que reciban como donación el derecho de uso y disfrute de los mismos, sin transmitir la propiedad de éstos, debiendo reportar el costo de ese beneficio conforme a las reglas de fiscalización.

SUP-JRC-56/2013

De tal suerte, el artículo 17, inciso d) del *Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes*, debe quedar como sigue:

“Artículo 17. Las aportaciones en especie, se sujetarán a lo siguiente:

[...]

d) Se podrán recibir donaciones sobre el derecho de uso y disfrute de bienes inmuebles durante el tiempo que dure la búsqueda del apoyo de la ciudadanía y hasta que culmine su participación en el proceso electoral respectivo, en cuyo caso, el registro contable y el costo de beneficio se reportarán conforme con las reglas de fiscalización aplicables; los montos de las aportaciones en especie así como las que se reciban en efectivo, en su conjunto, no deberán rebasar el límite de financiamiento establecido en la Ley y el presente Reglamento;

Por otra parte, respecto del cuestionamiento del artículo 19 del *Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes*, el Partido de la Revolución Democrática cuestiona la posibilidad de que las candidaturas independientes puedan allegarse de recursos para sus propósitos a partir del autofinanciamiento.

Sin embargo, tal planteamiento lo hace depender de que es indebido que, mediante esta figura de autofinanciamiento, se pueda vender los bienes inmuebles que previamente fueron donados a los aspirantes o candidatos independientes.

Empero, dado que, con motivo de esta ejecutoria, se ha modificado la parte del Reglamento que prevé la posibilidad de que los aspirantes y candidatos independientes puedan recibir

donaciones de bienes inmuebles, resulta infundado el agravio del Partido de la Revolución Democrática, cuando alega que es indebido que mediante esta figura de autofinanciamiento se pueda vender los bienes inmuebles que previamente fueron donados a los aspirantes o candidatos independientes.

Luego, como no hace valer algún otro agravio tendente a demostrar por qué excede de la facultad reglamentaria el artículo 19 del *Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes*, lo procedente es confirmar el contenido del mismo.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. En términos del considerando **CUARTO** se revoca la sentencia del juicio de inconformidad identificada con el número de expediente JIN/003/2013, únicamente por lo que se refiere al estudio del artículo 17, inciso d) del Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes.

SEGUNDO. En términos del considerando **CUARTO** se modifica el artículo 17, inciso d) del *Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes* para quedar en los términos precisados en el referido considerando, a efecto de eliminar la previsión que establece la posibilidad de que los aspirantes y

SUP-JRC-56/2013

candidatos independientes puedan recibir donaciones de bienes inmuebles; en la inteligencia de que, lo que se debe permitir es que reciban como donación el derecho de uso y disfrute de los mismos, sin transmitir la propiedad de éstos, debiendo reportar el costo de ese beneficio conforme a las reglas de fiscalización.

Notifíquese personalmente al actor en el domicilio señalado en su demanda; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, al Tribunal Electoral de Quintana Roo, así como al Consejo General del Instituto Electoral de la señalada entidad federativa; y, **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29 y 93, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, **devuélvase** los documentos que corresponda y **archívese** el expediente como asunto concluido. Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA