

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-129/2018

**RECURRENTE:** MARGARITA ESTER  
ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL<sup>1</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIOS:** ALFONSO GONZÁLEZ  
GODOY Y OMAR ESPINOZA HOYO

**COLABORÓ:** EDGAR BRAULIO RENDÓN  
TELLEZ

Ciudad de México, agosto veintitrés de dos mil dieciocho.

**SENTENCIA** que **confirma** la parte controvertida de la resolución **INE/CG436/2018**, por la que, entre otros aspectos, se ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización<sup>2</sup> que publicara una lista de quienes aportaran recursos a las candidaturas independientes mediante actividades de autofinanciamiento.

### ANTECEDENTES

De las constancias que obran en el expediente, se advierten los antecedentes relevantes del caso que enseguida serán narrados:<sup>3</sup>

**1. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso en materia de fiscalización.** En sesión de veintiocho de marzo,

<sup>1</sup> En lo sucesivo *el CGINE*.

<sup>2</sup> En lo sucesivo *la UTF*.

<sup>3</sup> Todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho, salvo mención expresa.

## **SUP-RAP-129/2018**

el CGINE emitió la resolución INE/CG275/2018, relativa a las irregularidades advertidas en el dictamen consolidado del informe de ingresos y gastos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente por la Presidencia de la República, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2017-2018.

En el trigésimo punto resolutivo, el CGINE ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, con la finalidad de identificar el origen real de la totalidad de las aportaciones recibidas durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano de la otrora aspirante.

**2. Procedimiento oficioso en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/63/2018.** Por acuerdo de cinco de abril, la UTF ordenó integrar el expediente respectivo y registrarlo con la clave en cuestión. Una vez instruido, se sometió a la aprobación de la Comisión de Fiscalización y posteriormente a la del CGINE, quien finalmente, en sesión celebrada el cuatro de mayo, dictó la resolución INE/CG436/2018, mediante la cual resolvió el procedimiento en comento y dictó una serie de lineamientos en torno a la materia del asunto.

**3. SUP-RAP-129/2018.** Inconforme con la resolución descrita en el punto anterior, la recurrente interpuso en su contra juicio para la protección de los derechos político-electorales, mismo que por acuerdo de la Magistrada Presidenta de este Tribunal, se ordenó registrar como recurso de apelación.

En su oportunidad, el asunto fue turnado a la ponencia de la

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quién lo radicó y admitió, y al advertir que estaba debidamente sustanciado, decretó el cierre de instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia respectivo.

### RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso al rubro indicado, en virtud de que se controvierte un acuerdo emitido por el CGINE, relacionado con un procedimiento sancionador en la materia electoral.<sup>4</sup>

**SEGUNDO. Precisión del acto impugnado.** La recurrente identifica como acto impugnado *el contenido del acuerdo INE/P-COF-UTF/63/2018*; sin embargo, debe tenerse por controvertida la resolución identificada con la clave INE/CG436/2018.

Lo anterior es así, porque los agravios planteados están encaminados a controvertir la orden de publicar una lista de las personas que contribuyan económicamente a *conversatorios* o eventos similares, dictada precisamente en aquella resolución.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** Se debe analizar el fondo de la cuestión planteada, dado que el recurso cumple los requisitos de mérito, aunado a que no se actualiza alguna causal de improcedencia que lo impida, según se explica:

<sup>4</sup> En términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —*en adelante* la CPEUM—; 186, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —*en lo sucesivo* la Ley de Medios—.

**a) Forma.** El recurso se presentó por escrito y en él constan el nombre y firma autógrafa de quien lo interpone en representación de la impugnante; se identifica la resolución impugnada y a la autoridad responsable; narra los hechos y plantea diversos agravios que aquella le ocasiona, así como los preceptos presuntamente transgredidos.

**b) Oportunidad.** El recurso se interpuso en tiempo, pues se promovió el ocho de mayo, es decir, cuatro días después de que se dictara la resolución reclamada, que es el término previsto al efecto por el artículo 8 de la Ley de Medios.

**c) Legitimación y personería.** Los ciudadanos están legitimados para impugnar los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup>, de conformidad con los artículos 42 y 45 de la Ley de Medios.

Por tanto, si quien impugna la resolución en cuestión es una ciudadana a quien, en su calidad de aspirante a una candidatura independiente, por considerar que indebidamente se dictaron lineamientos en materia de autofinanciamiento para candidatos independientes, es evidente que está legitimada para interponer el presente medio de impugnación.

Por otra parte, es de verse que, en su informe circunstanciado, la responsable reconoce la personería de quien promueve en su representación.

**d) Interés jurídico.** Se tiene por satisfecho el requisito, dado que se impugna una resolución en la que se dictaron diversos

---

<sup>5</sup> En lo sucesivo *INE*.

reglamentos que, en concepto de la recurrente, carecen de sustento jurídico lo que, a su decir, afecta su derecho a ser votada, así como el principio de equidad en la contienda, lo que, en esencia, es suficiente para dar por acreditado el presupuesto en análisis.<sup>6</sup>

**e) Materia de impugnación.** Es un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios,<sup>7</sup> que la recurrente renunció a su candidatura independiente para contender a la Presidencia de la República; sin embargo, ello por sí mismo es insuficiente para asumir que el asunto carece de materia.

Lo anterior es así, porque a pesar de su declinación, de cualquier manera, la UTF en cumplimiento a la resolución impugnada, tendría que publicar la lista de quienes, con anterioridad a la declinación, hubieran aportado recursos a la recurrente.

Además, porque aun cuando dejó de tener el carácter de candidata independiente, sigue estando obligada al cumplimiento de las normas en materia de fiscalización, incluidas aquellas que ahora controvierte.

**f) Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente medio de impugnación.

<sup>6</sup> Sobre el particular, ver la jurisprudencia 7/2002, de rubro **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**. Esta y todas las tesis y jurisprudencias que de este Tribunal Electoral se citen, podrán consultarse por clave o rubro en el sitio oficial de la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este órgano jurisdiccional —<http://sief.te.gob.mx/iuse/>—.

<sup>7</sup> Según se advierte de la reproducción gráfica del escrito de renuncia, visible en el sitio oficial del INE, en la dirección electrónica <https://centralectoraleitoral.ine.mx/2018/05/17/renuncia-de-margarita-zavala-como-candidata-independiente-la-presidencia-de-la-republica/>

**CUARTO. Antecedentes relevantes del caso.** Antes de analizar el fondo del asunto, se apuntarán los antecedentes que interesan.

**4.1. Resolución INE/CG275/2018.** En sesión de veintiocho de marzo, el CGINE emitió la resolución INE/CG275/2018, relacionada con las irregularidades advertidas en el dictamen consolidado del informe de ingresos y gastos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente para la Presidencia de la República, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2017-2018.

En el trigésimo punto resolutivo de dicha determinación, el CGINE ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, con la finalidad de identificar el origen real de la totalidad de las aportaciones recibidas durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano de la otrora aspirante a la obtención de una candidatura independiente por la Presidencia de la República, en particular por cuanto hizo a los eventos denominados *conversatorios*<sup>8</sup>.

**4.2. Procedimiento oficioso en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/63/2018.** Por su parte, y mediante acuerdo de cinco de abril, la UTF ordenó integrar el expediente respectivo y registrarlo con la clave INE/P-COF-UTF/63/2018.

---

<sup>8</sup> La impugnante, al comparecer al procedimiento oficioso, manifestó que los conversatorios eran una reunión concertada en la que los asistentes son personas versadas en alguna materia o cuyos intereses les son comunes, siempre existiendo un fin comunicativo y de intercambio de ideas entre los asistentes, que, en síntesis, consistían en la utilización de mesas redondas que permitían y fomentaban el intercambio de ideas entre los participantes respecto del libro titulado "ES LA HORA DE MÉXICO", cuya autora es Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, por lo que los asistentes pagaron uno o más boletos para escuchar las reflexiones de la autora y dialogar con diversas personas con los mismos intereses en común; además de consumir "alimentos de excelente calidad.

Una vez instruido, se sometió a la aprobación de la Comisión de Fiscalización y a la del CGINE, respectivamente.

**4.3. Resolución INE/CG436/2018 —aquí impugnada—.** En sesión celebrada el cuatro de mayo, el CGINE dictó la resolución INE/CG436/2018 mediante la cual resolvió el procedimiento oficioso aperturado en acatamiento a lo ordenado en la diversa de clave INE/CG275/2018.

En lo que interesa, la responsable consideró que si bien los *conversatorios* no estaban previstos en el Reglamento de Fiscalización del CGINE como actividad de autofinanciamiento, ésta era permisible al no estar prohibida; por tanto, declaró infundado el procedimiento sancionador.

A partir de esto, y en aras de privilegiar los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, estableció una serie de precisiones, entre ellas las ahora controvertidas, en los que mandató a la UTF a publicar una relación de quienes contribuyeran económicamente a los conversatorios o eventos similares. La parte de la resolución referida en este párrafo se inserta enseguida:

4. Ahora bien, tomando en consideración que el registro de conversatorios o eventos similares de recaudación de fondos encuadran en el concepto de autofinanciamiento y toda vez que dicha modalidad de autofinanciamiento puede ser usada por las personas que ocupen una candidatura independiente, en aras de privilegiar los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas que contribuyen al buen manejo de los recursos utilizados en los procesos electorales, es necesario precisar lo siguiente.

1. [...]

- d. En observancia al principio de máxima publicidad y privilegiando la transparencia y la adecuada rendición de cuentas que contribuyen al buen manejo de los recursos

utilizados en los procesos electorales, se deberá agregar una relación de las personas físicas que contribuyan económicamente a conversatorios o eventos similares, acompañada de copia legible de su credencial de elector, para que la Unidad Técnica de Fiscalización esté en condiciones de publicar la lista de las personas que otorguen recursos por esta vía a los sujetos regulados.

#### RESUELVE

[...]

**SEGUNDO.** El registro y comprobación de los recursos obtenidos en la modalidad de autofinanciamiento a través de conversatorios o eventos similares de recaudación deberá realizarse conforme a lo precisado en el Considerando 4 de la presente Resolución.

**CUARTO.** Se ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización que publique una lista de las personas que otorguen recursos por esta vía a los sujetos regulados en términos del resolutivo 2 de la presente Resolución.

[El texto fue subrayado para destacar la parte controvertida.]

**QUINTO. Estudio del fondo.** A fin de estudiar el fondo de la cuestión planteada, primero debe analizarse la demanda para advertir y clasificar los agravios ahí contenidos, para después establecer el método o forma en que se analizarán, para después proseguir a su estudio.

#### *5.1. Síntesis de agravios.*

Pues bien, del análisis de la demanda<sup>9</sup>, es posible advertir que los agravios expresados por la recurrente se pueden clasificar en tres apartados: a) la violación a su derecho a ser votada; b) la orden de publicar un listado de las personas que otorguen recursos, no supera el test de proporcionalidad; y c) el exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria del CGINE.

<sup>9</sup> Hecho a la luz de los criterios sustentados en las jurisprudencias 2/98, de rubro **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**; 4/99, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**; y 3/2000, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**.



En esencia, la recurrente alega que la resolución recurrida:

**5.1.1. Violación a su derecho de ser votada:**

- a) Viola en su perjuicio el derecho de ser votada, así como el principio de equidad, al colocarla en una posición desventajosa frente a los candidatos postulados por los partidos y las coaliciones, ya que el CGINE previó obligaciones que no persiguen un fin constitucional válido e inhiben la participación ciudadana para financiar su campaña, que constituye su principal fuente de financiamiento frente a la del resto, que lo obtiene del financiamiento público.

**5.1.2. La orden de publicar un listado de las personas que otorguen recursos, no supera el test de proporcionalidad:**

- a) Omitió ponderar el principio de máxima publicidad, frente a su derecho de ser votada, y a partir de una indebida fundamentación y motivación, ilegalmente impuso a la UTF la obligación de publicar la lista de quienes otorguen recursos mediante las actividades para la obtención de autofinanciamiento.
- b) La medida no supera el test de proporcionalidad, dado que:
  - 1. Idoneidad: incumple con este sub-principio, pues:
    - i. La publicidad de la lista de los aportantes por la vía de actividades de autofinanciamiento no contribuye a lograr algún fin constitucionalmente

válido, como sí lo sería la verificación del origen de los recursos, por lo que, desde esa perspectiva, la verificación del origen y destino de los recursos no requiere ni implica la necesidad de publicitar la información de las y los aportantes.

- ii. La publicación de los datos personales de quienes apoyen su campaña implica una intromisión indebida a su vida privada, al tratarse de datos sensibles conforme con lo previsto en la CPEUM y el artículo 3, fracción X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que considera como tales a las opiniones políticas.
- iii. La publicidad de los datos cuestionados puede inhibir a las y los ciudadanos a aportar recursos económicos a su campaña, pues ante la exposición de sus datos personales, podrían optar por no apoyarla.
- iv. La ciudadanía carece de una posibilidad real de manifestar su voluntad respecto de la publicación de su información personal, porque no existen formatos para el registro de su participación en el evento de que se trate.
- v. Si bien podrían otorgar su consentimiento expreso, según lo prevé el artículo 37 del Reglamento del INE en materia de Transparencia y Acceso a la Información, la publicidad de esa información tendría que ser la excepción, y no la regla.

- vi. La publicación es una medida que no resulta benigna, si se tiene en cuenta la afectación a su derecho de ser votada, por la vulneración al principio de equidad en la contienda.
- 2. Necesidad: Reitera que la medida no es la más benigna, porque la responsable puede recabar la información que respalde el apoyo obtenido por quienes ostentan una candidatura independiente, a fin de pronunciarse sobre la procedencia y destino de los recursos económicos; de ahí que, la medida consistente en la no publicación del listado de asistentes, al menos para el caso de que su costo sea menor a las noventa 90 unidades de medida y actualización, es más benigna para salvaguardar su derecho a ser votada.
  - 3. Proporcionalidad: La exigencia de entrega de sus datos personales, violenta la privacidad a la que tienen derecho, incluso sin que el apoyo implique una promesa de voto a su favor, de ahí que no se justifica su obligatoriedad, pues con ello podría vinculárseles con una posible preferencia política.
- c) Alega que el derecho de acceso a la información pública no tutela la entrega de información privada en posesión del INE, pues no pierde su naturaleza de confidencial.

### **5.1.3. Exceso en la facultad reglamentaria del CGINE.**

- a) La obligación de publicar la lista de quienes otorguen recursos por medio de las actividades de

## **SUP-RAP-129/2018**

autofinanciamiento no está fundada ni motivada, además que de ninguna disposición legal o reglamentaria se prevé el mandato de hacer pública dicha relación. Agrega que, en todo caso, el CGINE refirió a cierta regulación concerniente con las aportaciones de simpatizantes; sin embargo, concluyó que los conversatorios eran actividades de autofinanciamiento, con lo que transgrede el principio de congruencia.

- b) La resolución está indebidamente motivada, porque si bien el CGINE sostuvo que intentó privilegiar la transparencia y la adecuada rendición de cuentas, omitió señalar los razonamientos concretos en los que justificó su decisión.
- c) El CGINE, al menos para el caso de los conversatorios o eventos similares con un costo menor a las noventa unidades de medida y actualización, debió tomar en cuenta el criterio recogido en la tesis IV/2015 de la Sala Superior, en cuanto se consideró que era excesiva, innecesaria y desproporcionada la publicación de la lista con datos personales de los ciudadanos que apoyen a un aspirante a una candidatura independiente, porque es inverosímil que una cantidad de esa magnitud tenga un impacto sustancial en su campaña.

### ***5.2. Método de estudio.***

Por cuestión de método, los agravios serán analizados en el siguiente orden: primero, aquellos relacionados con el indebido ejercicio de la facultad reglamentaria, con la violación a sus derechos de ser votada, así como a los principios de legalidad, equidad y congruencia, para

posteriormente ocuparse los relacionados con el test de proporcionalidad.

### *5.3. Estudio del fondo.*

#### **5.3.1. Indebido ejercicio de la facultad reglamentaria, y violación a los principios de legalidad, equidad y congruencia.**

Son de desestimarse los señalamientos relacionados con las violaciones alegadas y descritas en el título de este apartado, según se explica enseguida.

En principio, por cuanto hace al **indebido ejercicio de la facultad reglamentaria**, la ineficacia del agravio radica en que **la recurrente omitió expresar argumentos** tendentes a evidenciar en qué consistió dicha irregularidad, lo que imposibilita a esta Sala Superior a revisar la constitucionalidad y legalidad de la resolución impugnada bajo un señalamiento carente de alegatos tendentes a evidenciar la violación alegada.

En efecto, la recurrente señala que son ilegales las medidas adoptadas por la responsable en el considerando cuarto de la resolución controvertida, así como que se violan los principios de legalidad y de congruencia, sin que exprese algún alegato tendente a señalar, por ejemplo, que el CGINE se alejó de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, los cuales deben respetarse en el ejercicio de la facultad en comento<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Al respecto, al resolver el diverso recurso de apelación de clave SUP-RAP-623/2017, esta Sala Superior sostuvo que *el ejercicio de la facultad de emitir acuerdos y reglamentos del INE se encuentra sometida jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica.*

Lo anterior no obsta para señalar que, del análisis integral de la resolución controvertida, no se evidencia que el CGINE haya ejercido tal facultad, pues no emitió reglamento alguno ni dio alcance o significado a disposición legal alguna.

Distinto a lo que alega la recurrente, el CGINE se limitó a ordenar a la UTF que publicara una relación de las personas físicas que contribuyeron económicamente a los conversatorios o eventos similares, acompañada de una copia legible de su credencial de elector, lo que de ninguna manera implica el despliegue de la facultad reglamentaria, pues como se verá más adelante, tal determinación deriva de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, y la relativa a la protección de datos personales, sin que para ello la autoridad responsable haya dado alcance o clarificado la aplicación de ninguna de ellas, de lo que se sigue que tampoco existe la referida violación al principio de legalidad.

En efecto, de una interpretación sistemática y funcional de las normas que rigen en las materias a las que se hizo alusión, se desprende que el INE, por conducto de sus órganos, está obligado a transparentar distinta información que obra en su poder, puesto que además de tener el carácter de sujeto obligado en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se tiene que por disposición constitucional, debe regir sus actos conforme al principio de máxima publicidad, sin dejar de lado que como autoridad electoral, es competente para fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos y candidatos.

Tales conclusiones encuentran sustento en las consideraciones jurídicas siguientes.

De lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>11</sup>, puede afirmarse que el régimen de financiamiento de las candidaturas independientes tiene dos modalidades: el público y el privado<sup>12</sup>, y que este último se compone de las aportaciones que efectúen el candidato independiente y sus simpatizantes<sup>13</sup>.

En congruencia con lo anterior, el Reglamento de Fiscalización del INE dispone que el financiamiento que reciban los sujetos obligados podrá ser público, privado o ambos, según lo dispongan la CPEUM o las leyes aplicables<sup>14</sup>.

También, que el financiamiento privado tendrá diversas modalidades<sup>15</sup> como son, para el caso de las candidaturas independientes, las aportaciones voluntarias y personales en dinero que lleven a cabo tanto las y los propios candidatos como sus simpatizantes, y que las mismas estarán conformadas por aportaciones o donativos en dinero o en especie, y el autofinanciamiento.

De lo que hasta aquí se ha dicho, puede sostenerse que tanto las aportaciones como los ingresos por autofinanciamiento son especies del mismo género, pues ambas implican la contribución de los simpatizantes, a fin de solventar los gastos relacionados con la obtención de la candidatura independiente y, en su caso, durante la campaña electoral que se despliegue, en caso de que se obtenga la nominación

---

<sup>11</sup> En lo sucesivo *la LEGIPE*.

<sup>12</sup> Artículo 398, párrafo 1, incisos a) y b), de la LEGIPE.

<sup>13</sup> Artículo 399, párrafo 1, de la LEGIPE.

<sup>14</sup> Artículo 95, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización del INE.

<sup>15</sup> Artículo 95, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización del INE.

## SUP-RAP-129/2018

correspondiente; además, que ambas formas de participación económica corresponden a la modalidad de financiamiento privado.

Ahora bien, es pertinente señalar que, a raíz de la última reforma constitucional en materia electoral, se incorporó dentro de los principios que deben regir los actos y resoluciones del INE, el relativo a la máxima publicidad.

Dicho principio implica que, en el ejercicio de sus atribuciones, el INE debe privilegiar el acceso a la información que sea considerada pública, la cual deberá ser transparentada en la forma y medios que establecidas en las leyes de esa materia.

Esto, porque el principio de máxima publicidad mandata que toda información en posesión de los sujetos obligados<sup>16</sup> debe ser pública, completa, oportuna y accesible, así como estar sujeta a un claro régimen de excepciones definidas, legítimas y necesarias en una sociedad democrática<sup>17</sup>.

Lo anterior es acorde con lo dispuesto en el artículo 6, apartado A, en relación con el 16, párrafo segundo, ambos de nuestra Carta Magna, las cuales contienen las bases y principios generales concernientes al derecho fundamental de acceso a la información pública y protección de los datos personales, reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Para lo que aquí interesa, es pertinente precisar que, de lo dispuesto en el referido artículo 6 de la CPEUM,

<sup>16</sup> Entendidos, entre otros, a quienes postulan o aspiran a un cargo de elección popular por la vía de una candidatura independiente, según lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 1, inciso g), del Reglamento de Fiscalización del INE.

<sup>17</sup> Artículo 8, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



específicamente en sus párrafos primero y segundo, así como en su apartado A, se tiene que:

- a) El derecho a la información será garantizado por el Estado; que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, por cualquier medio de expresión.
- b) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de cualquiera de los poderes de la Unión, los órganos autónomos, los partidos políticos, entre otros, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.
- c) En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, y que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- d) Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- e) La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos

## **SUP-RAP-129/2018**

obligados en los términos que disponga la Ley.

Dicho organismo se regirá en los términos que establezca la ley general emitida por el Congreso de la Unión, en la que se establezcan las bases, principios generales y procedimientos de este derecho, además por los principios de certeza, legalidad, independencia imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Será competente para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier sujeto obligado, salvo de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso conocerá un comité integrado por tres ministros.

Las resoluciones de tal organismo serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, siendo sólo recurribles aquellas que puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia, caso en el cual corresponderá al Consejero Jurídico del Gobierno interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según los términos dispuestos en la Ley.

- f) La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.
- g) La Ley contemplará las medidas de apremio que podrá

imponer el organismo para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con aquél y sus integrantes, para el buen desempeño de sus funciones. El organismo en cita coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, la especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Como puede verse, la disposición constitucional en comento establece las bases a partir de las cuales se apoya y desarrolla la estructura normativa que rige lo concerniente a la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, lo que comprende lo relacionado con el ejercicio de los derechos inherentes, las obligaciones de los sujetos obligados, los mecanismos de control y defensa, así como la estructura orgánica y ámbitos competenciales de las autoridades que se prevén tanto a nivel constitucional como en las propias leyes generales de esas materias.

En relación con lo anterior, cabe señalar que el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos Primera, Gobernación y Anticorrupción y Participación del Senado de la República sobre las propuestas presentadas para la reforma constitucional en materia de transparencia,<sup>18</sup> destaca que se consideró necesario que el artículo 6 de la CPEUM creara al organismo encargado de transparencia y acceso a la información pública, como un

<sup>18</sup> La que se tiene a la vista como hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15 de la LGSMIME, y puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-12-20-1/assets/documentos/DICTAMEN\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_TRANSPARENCIA.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-12-20-1/assets/documentos/DICTAMEN_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf)

## SUP-RAP-129/2018

ente autónomo, además de describir los principios rectores de su actuar, definir su autonomía y personalidad jurídica.

Asimismo, se consideró necesario dotarlo con facultades para emitir normativa reglamentaria que sea necesaria para el ejercicio de sus actividades, lo que genera una autonomía jurídica a fin de dotarlo de elementos normativos para el mejor desempeño de sus funciones.

También se estimó pertinente modificar el marco normativo que regula el acceso a la información pública, toda vez que se presentan nuevas figuras y una autonomía constitucional que necesariamente debe contener disposiciones secundarias que le permitan llevar a cabo los procesos que fueron materia de la reforma.

Ahora bien, los principios dispuestos en el artículo 6 de la CPEUM están desarrolladas en diversos cuerpos normativos, entre ellos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>19</sup> promulgada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince.

Dicha ley general tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier sujeto obligado<sup>20</sup>, estando entre ellos el INE, los partidos políticos y las asociaciones civiles creadas por quienes pretendan postular su candidatura independiente a algún cargo de elección popular<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> En lo sucesivo, *la Ley General de Transparencia*.

<sup>20</sup> Artículo 1, de la Ley General de Transparencia.

<sup>21</sup> En términos de lo dispuesto en los artículos 1 segundo párrafo, 6, 23, 74 fracción I y 76, de la Ley General de Transparencia.

La propia Ley General de Transparencia establece una serie de obligaciones a cargo de los sujetos obligados.

En lo que interesa, su artículo 70 contiene un catálogo general y amplio en torno a las obligaciones que deben atender todos los sujetos vinculados al cumplimiento de la ley general, a fin de dar plena vigencia al derecho fundamental de transparencia y acceso a la información pública y que, por su naturaleza, no puede reservarse ni calificarse como confidencial<sup>22</sup>.

Dicha disposición mandata, pues, que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información de por lo menos, los temas, documentos y políticas que tal numeral enlista.

Por su parte, el diverso artículo 74 de la citada Ley General de Transparencia, contempla el catálogo de obligaciones específicas que debe cumplimentar el INE. Dicho numeral dispone, entre otros puntos, lo siguiente:

**Artículo 74.** Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. Instituto Nacional Electoral y organismos públicos locales electorales de las Entidades Federativas:

[...]

b) Los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos;

[...]

Como puede verse, de lo dispuesto en los artículos 70 y 74, es

---

<sup>22</sup> Más adelante se abordarán tales categorías.

## **SUP-RAP-129/2018**

posible desprender que el INE, como sujeto obligado en términos de la Ley General de Transparencia, debe poner a disposición del público y mantener actualizada en los respectivos medios electrónicos, la información relacionada con los informes que presenten los partidos políticos, así como las asociaciones políticas o de ciudadanos, lo que deberá hacer conforme sus facultades, atribuciones y funciones.

Lo anterior es así, porque a juicio de esta Sala Superior, no debe darse una lectura limitativa a la disposición en comento por cuanto refiere sólo a los partidos y asociaciones políticas o de ciudadanos, sino que, en todo caso, tales supuestos deben tomarse como ejemplificativos, ya que atendiendo a la finalidad de la norma, y en general, al sistema dentro del cual se encuentra inmersa, encaminada a publicitar la información que obre en posesión de los sujetos obligados, siempre que no merezca un tratamiento especial por la cual deba reservarse o catalogarse como confidencial, es válido sostener que la disposición en comento atiende a todos los informes que presenten quienes tengan el carácter de sujetos obligados en materia de fiscalización electoral.

Lo anterior, máxime que no se encuentra a discusión que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, son sujetos obligados, entre otros, los partidos políticos nacionales y los que tengan registro local; las coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales; las agrupaciones políticas nacionales y, por supuesto, las y los aspirantes, precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes a cargos de elección federales y locales, los cuales

invariablemente están obligados directa o indirectamente a rendir diversos informes de ingresos y gastos ante el INE, de ahí que todos ellos sean susceptibles de ser transparentados en la forma y términos .

Ahora bien, el artículo 74, párrafo 1, inciso b) de la Ley General la disposición en comento también refiere a la expresión *informes*, los cuales, para el caso que nos concierne, están regulados en el Reglamento de Fiscalización del INE, específicamente de los artículos 248 al 253.

En particular, el artículo 251, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización dispone que el informe de obtención del apoyo ciudadano deberá contener los datos de identificación del origen, monto y destino de los recursos empleados para promover su imagen, con la intención de obtener la candidatura independiente a la que se aspira, el cual deberá ser presentado mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

El párrafo 2 del mismo dispositivo señala que, junto con los informes de obtención del apoyo ciudadano, deberá remitirse a la UTF diversa documentación, dentro de la cual se encuentra la descrita en el inciso b), consistente en el formato de origen de los recursos aplicados a la obtención del apoyo ciudadano que contenga los nombres de los aportantes, monto y tipo de aportación.

De lo hasta aquí expuesto es válido sustentar, pues, que el INE está obligado a publicitar y mantener actualizada en su portal de internet, la información contenida en el informe que presenten los sujetos obligados en materia de fiscalización, sin

## **SUP-RAP-129/2018**

que ello se deba limitar a los supuestos previstos ejemplificativamente en la Ley General de Transparencia, pues en todo caso, tal disposición busca transparentar los informes de ingresos y gastos que rindan tanto partidos, como coaliciones y, por supuesto, candidaturas independientes.

Para ello, el INE podrá ordenar que se publicite el informe, como tal, es decir, como documento integral, o bien, las partes atinentes, puesto que finalmente, lo que se busca es poner al alcance de la ciudadanía la información que deba ser publicitada en términos de la Ley General de Transparencia, de ahí que no le depare perjuicio a la recurrente el hecho de que el CGINE haya ordenado a la UTF a publicitar una parte del contenido del informe, pues finalmente el listado de aportantes está implícito en el documento a que alude el párrafo 1, del artículo 251, del Reglamento de Fiscalización.

Esto, máxime que la UTF es un órgano perteneciente al INE, quien concentra la información ingresada al Sistema Integral de Fiscalización por los sujetos obligados, de ahí que sea el órgano idóneo no sólo para hacer pública la información a través del portal de internet del Instituto, sino a mantenerla actualizada, pues tiene acceso directo e inmediato a la información que se ingresa al sistema informático de contabilidad, y es autoridad competente para su revisión y sistematización, en términos de lo que establecen la CPEUM, la LEGIPE y el propio RF.

Ahora bien, para esta Sala Superior, es claro que la información relativa al informe sobre los ingresos y gastos



propios de la etapa de captación de apoyos ciudadanos de una candidatura independiente, no está sujeta a un régimen de exclusión que impida el pleno cumplimiento a las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública antes referidas, ya que la propia Ley General de Transparencia define lo que habrá de entenderse por información reservada, así como la de naturaleza confidencial<sup>23</sup>.

En efecto, el artículo 113<sup>24</sup> de dicho cuerpo normativo contempla un amplio catálogo de supuestos relacionados con la información que debe ser clasificada como reservada, sin que de ninguna de ellas se advierta que la publicación de los informes aludidos deba catalogarse como tal.

Por su parte, si bien es cierto que se considera información confidencial aquella que contiene datos personales

<sup>23</sup> Artículo 100, segundo párrafo, de la Ley General de Transparencia.

<sup>24</sup> **Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- X. Afecte los derechos del debido proceso;
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;
- XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y
- XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

## SUP-RAP-129/2018

concernientes a una persona identificada o identificable, lo cierto es que ésta únicamente comprende los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos<sup>25</sup>, y que para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a la misma, se requiere el consentimiento del titular de la información<sup>26</sup>, también lo es que éste último requisito no será necesario cuando, por ley, la información catalogada como confidencial tenga el carácter de pública<sup>27</sup>.

Lo anterior implica, entonces, que los informes que presenten las candidaturas independientes deben ser, siempre, consideradas como información pública para todos los efectos legales a que haya lugar, por lo que debe dárseles el tratamiento pertinente en la forma y términos que disponen las leyes que regulan dichas materias, por lo que deben ponerse a disposición del público de forma actualizada, sin que pueda ser objeto de reserva o de algún tratamiento confidencial.

Desde esa perspectiva, es errónea la percepción de la recurrente cuando señala que no existe disposición alguna que prevea algún mandamiento como el acabado de señalar, es decir, alguno que disponga la publicación del listado de quienes asisten a los *conversatorios* que, como parte de sus actividades de autofinanciamiento lleva a cabo con el fin de allegarse de financiamiento privado, pues como se acaba de ver, la Ley General de Transparencia obliga al INE a transparentar dicha información.

<sup>25</sup> Artículo 116, tercer párrafo, de la Ley de Transparencia.

<sup>26</sup> Artículo 120, primer párrafo, de la Ley de Transparencia.

<sup>27</sup> Artículo 120, tercer párrafo, de la Ley de Transparencia.

Ahora bien, también es equivocada la apreciación de la recurrente en cuanto a la presunta incongruencia de la resolución, puesto que, si bien es cierto que en su considerando tercero, el CGINE hizo una distinción entre las aportaciones de los simpatizantes y las actividades de autofinanciamiento, ello fue en relación con las obligaciones que, en materia de informes de ingresos y gastos de campaña, debe cumplir la recurrente y, en general, todo sujeto obligado.

En tanto que, la parte de la resolución de que se queja, si bien tiene que ver con la información que presente como parte de sus obligaciones, lo cierto es que no está directamente vinculada con la revisión de los informes que presente al efecto, sino con el cumplimiento que, sobre la transparencia y acceso a la información pública, tienen los sujetos obligados respecto de la información que debe ser considerada como pública.

La misma razón opera para el alegato relativo a que la responsable debió aplicar el criterio sustentado en la tesis de clave IV/2015 y rubro **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES EXCESIVO, INNECESARIO Y DESPROPORCIONADO PUBLICAR LA LISTA CON DATOS PERSONALES DE LOS CIUDADANOS QUE APOYEN A UN ASPIRANTE**, así como el recurso de apelación SUP-RAP-117/2018, pues en el caso, no se trata del apoyo necesario para alcanzar la postulación de una candidatura independiente; además de que, como ya quedó evidenciado, los datos que habrá de publicar el INE en su portal, son información clasificada por la Ley General como

## **SUP-RAP-129/2018**

pública, de ahí que no admita su reserva, según lo dispone el artículo 120 del citado compendio normativo.

Aún más, en el caso hay disposición expresa de una Ley General, que obliga a la autoridad electoral a publicitar la información de aquellos que contribuyan al financiamiento privado, lo que sin duda parte del principio de máxima publicidad, según ya quedó explorado; en tanto que, para el caso al que se refiere la tesis invocada por la recurrente, no hay alguna norma constitucional, legal o reglamentaria que autorice a la autoridad electoral a publicitar dicha información; de ahí que dicho criterio, también por este aspecto, resulte inaplicable para el tema que nos concierne.

Tampoco asiste la razón a la recurrente cuando refiere que el CGINE omitió expresar los razonamientos en que justificó su decisión, ya que según quedó evidenciado, lo resuelto en esta parte deriva de la aplicación de las normas que rigen a la información que debe ser transparentada por los sujetos obligados a través de sus portales de internet, de ahí que, aun cuando asistiera la razón a la apelante, lo cierto es que el CGINE no estaba obligado a expresar las razones por las cuales habría de proceder conforme se lo mandata la propia CPEUM, la Ley General de Transparencia y el propio Reglamento de Fiscalización.

Al margen de ello, basta revisar el apartado respectivo de la resolución controvertida, para percatarse que la responsable sí expresó las razones que consideró pertinentes y aplicables al caso, tales como las que enseguida se insertan:

4. Ahora bien, tomando en consideración que el registro de conversatorios o eventos similares de recaudación de fondos encuadran en el concepto de autofinanciamiento y toda vez que dicha modalidad de autofinanciamiento puede ser usada por las personas que ocupen una candidatura independiente, en aras de privilegiar los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas que contribuyen al buen manejo de los recursos utilizados en los procesos electorales, es necesario precisar lo siguiente:

Razones que no fueron combatidas por la recurrente, por lo que siguen rigiendo el sentido de la resolución respectiva.

Igual sucede con lo relativo a la supuesta afectación a su derecho de ser votada por la violación al principio de equidad, puesto que lo determinado por el CGINE no la coloca en desventaja alguna, ya que dicha obligación está dirigida a todos los sujetos obligados, y no solo a ella o a quienes detentan una candidatura independiente.

De ahí que su alegato carezca de sustento legal y, aún más, de razón, pues contrario a lo que alega, no será sujeta de un trato diferenciado que transgreda en su perjuicio el principio de igualdad, y derivado de ello, su derecho al sufragio pasivo y la equidad en la contienda, pues finalmente, cualquier actor político que se ubique en el supuesto previsto en el artículo 405, inciso a), fracciones IV y VI del Reglamento de Fiscalización, recibirá el mismo tratamiento.

Además, porque es un hecho notorio para esta Sala Superior que la recurrente abandonó su candidatura independiente por la Presidencia de la República, por lo que, en todo caso, se actualizó una situación fáctica que provocaría la pérdida del interés jurídico concreto para alegar la aludida violación a su prerrogativa de voto pasivo.

**5.3.2. La orden de publicar un listado de las personas que otorguen recursos, no supera el test de proporcionalidad.**

Son inatendibles los señalamientos por los cuales la recurrente pretende que esta Sala Superior lleve a cabo un análisis de proporcionalidad de la orden dada por el CGINE.

Lo anterior es así, pues la recurrente parte de una premisa equivocada al sostener que el CGINE desplegó su facultad reglamentaria al girar la orden en cuestión, siendo que, como ya quedó de manifiesto, la autoridad nacional electoral se limitó a aplicar la norma aplicable al caso, con el fin de dar cumplimiento a una obligación que, como sujeto obligado, le impone la Ley General de Transparencia.

En tal sentido, no hay materia sobre la cual desarrollar el test de proporcionalidad que pretende, pues el CGINE no emitió alguna norma general y abstracta, ni dio alcance a alguna disposición legal previamente establecida.

En consecuencia, al desestimarse y ser inatendibles los motivos de inconformidad hechos valer, lo procedente es confirmar la resolución reclamada.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se confirma, en lo que es materia de impugnación, la resolución INE/CG436/2018.

**NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.**

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SUP-RAP-129/2018**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**