

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-113/2015

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIA: MAGALI GONZÁLEZ GUILLÉN

México, Distrito Federal, seis de mayo de dos mil quince.

VISTOS para resolver los autos del recurso de reconsideración **SUP-REC-113/2015**, interpuesto por el Partido Acción Nacional, contra la sentencia de veinte de abril de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-33/2015, en la que confirmó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, que a su vez confirmó la determinación de la Comisión Estatal Electoral por la que se otorgó el registro de la fórmula de candidatas independientes a diputadas locales por el distrito XVIII de Nuevo León, encabezada por Tatiana Clouthier Carrillo, como propietaria y Eiliana Olivo López, como suplente.

RESULTANDO

1. De los hechos narrados por el actor en su demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1.1 Lineamientos y Convocatoria. El seis de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral del Estado de nuevo León¹ aprobó los acuerdos: CEE/CG/10/2014² y CEE/CG/11/2014³, por los cuales emitió los lineamientos que regulan las candidaturas independientes para el proceso electoral 2014-2015 en el Estado de Nuevo León, y aprobó la *Convocatoria* respectiva.

1.2 Acuerdo CEE/CG/20/2015. El veintiséis de febrero de dos mil quince, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de la mencionada entidad federativa, mediante el acuerdo referido emitió la declaratoria y resolución correspondiente, relativa a la satisfacción de requisitos de los aspirantes a candidaturas independientes.

En el citado acuerdo, entre otras cuestiones, se determinó que las ciudadanas Tatiana Clouthier Carrillo y Eiliana Olivo López acreditaban las exigencias dispuestas para poder ser registradas como candidatas independientes.

1.3 Solicitud de registro y entrega de informe financiero. El catorce de marzo del año en curso, las referidas ciudadanas presentaron ante la Comisión Estatal su solicitud de registro para participar como fórmula de candidatas independientes por la diputación local en el distrito XVIII de Nuevo León. Asimismo, acompañaron su informe

¹ En adelante Comisión Estatal.

² Publicado en la página de internet de la *Comisión Estatal*, en el enlace http://www.cee-nl.org.mx/sesiones/2013_2015/acuerdos/CANDIDATURAS%20INDEPENDIENTES07112014084105.pdf

³ Publicado en la página de internet de la *Comisión Estatal*, en el enlace http://www.cee-nl.org.mx/sesiones/2013_2015/acuerdos/CANDIDATOS%20INDEPENDIENTES07112014084153.pdf

financiero respecto al origen lícito y destino de los recursos utilizados durante el proceso para la obtención del respaldo ciudadano.

1.4 Registro de candidaturas. El dieciséis de marzo siguiente, el Consejo General de la Comisión Estatal emitió el *Acuerdo de registro*, al tener por satisfechos los requisitos exigidos por la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León⁴ y por la normativa atinente.

1.5 Juicio de inconformidad JI-029-2015. El veintiuno de marzo, el Partido Acción Nacional presentó juicio de inconformidad contra el acuerdo mencionado. El ocho de abril el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León confirmó el registro de la candidatura independiente referida.

1.6 Juicio de revisión constitucional electoral. Inconforme con tal determinación, el once de abril el partido político, a través de su representante promovió el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Monterrey.

El veinte de abril de dos mil quince, la Sala Monterrey determinó confirmar, por razones distintas, la resolución dictada por el tribunal electoral local, que a su vez confirmó la determinación de la Comisión Estatal por la que se otorgó el registro de la citada fórmula de candidatas independientes a diputadas locales.

2. Recurso de reconsideración.

2.1. Demanda. El veintidós de abril de dos mil quince, el partido actor interpuso el presente recurso de reconsideración ante la Sala responsable.

⁴ En adelante ley electoral local.

2.2. Recepción y turno. El veinticuatro de abril siguiente, se recibió en la Sala Superior la demanda del recurso de reconsideración y las constancias respectivas. El Magistrado Presidente de esta Sala Superior integró el expediente SUP-REC-113/2015 y lo turnó a la ponencia a su cargo para los efectos procedentes.

2.3. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el juicio al rubro indicado, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se controvierte una sentencia de la Sala Regional Monterrey, competencia expresamente reservada para el conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, párrafo 1, incisos a) y b), 65, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

1. Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En la demanda consta el nombre y la firma del partido actor. Asimismo, se identifica el acto impugnado; se mencionan hechos y agravios, además de los artículos presuntamente violados.

2. Oportunidad. La demanda se promovió dentro del plazo legal de tres días, ya que la sentencia se emitió el veinte de abril y la demanda se presentó el veintidós siguiente.

3. Definitividad. Se cumple con este requisito porque el recurso se interpone contra una sentencia emitida por la Sala Regional en juicio de revisión constitucional electoral.

4. Legitimación y personería. El actor está legitimado por tratarse de un partido político que acude a interponer el medio de impugnación a través de su representante propietario ante el Comisión Estatal Electoral, por conducto de su representante acreditado; persona quien promovió el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala responsable.

5. Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en virtud de que el partido político hace valer que la determinación impugnada le causa perjuicio, al considerar que la Sala Monterrey inaplicó una disposición de la ley electoral local que, a su criterio, incide en la procedencia del registro de la fórmula de candidatas independientes a diputadas locales por el distrito XVIII de Nuevo León.

6. Requisito especial de procedencia. El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la ley de la materia establece que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los medios de impugnación de

su conocimiento, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Empero, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, la Sala Superior ha ampliado esa procedencia con el fin de contribuir al fortalecimiento de la facultad de revisar el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre otros, el recurso de reconsideración se ha considerado procedente en los casos en que la Sala Regional inaplique expresa o implícitamente leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución.⁵

Lo anterior, en el entendido que las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de las normas y su consecuente inaplicación, pero de ninguna manera constituye una segunda instancia en todos los casos.

En el caso, el recurrente afirma que la Sala Regional Monterrey inaplicó explícitamente el artículo 211, de la ley electoral local, que establece el plazo para la presentación del informe de origen y destino de los recursos utilizados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano.

⁵ Jurisprudencia 32/2009, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL", consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010, pp. 46 a 48.

Así, la procedencia del recurso se justifica en función de que la veracidad o no de la afirmación del recurrente sólo puede hacerse al analizar el fondo del asunto, lo que llevará, en principio, a determinar si efectivamente se trató de una inaplicación derivada de un estudio de constitucionalidad realizado por la sala responsable.

De manera que si se decretara la improcedencia desde este momento, ello equivaldría a prejuzgar sobre las consideraciones de la resolución impugnada, lo cual sería contrario a Derecho.

TERCERO. Análisis de fondo.

1. Consideraciones de la sentencia impugnada

En la sentencia impugnada la Sala Regional Monterrey confirmó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, que a su vez confirmó la determinación de la Comisión Estatal Electoral de la señalada entidad federativa por la que se otorgó el registro de la fórmula de candidatas independientes a diputadas locales por el distrito XVIII de Nuevo León, encabezada por Tatiana Clouthier Carrillo, como propietaria y Eiliana Olivo López, como suplente.

Para ello, determinó inaplicar el artículo 211, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, el cual establece el plazo de tres días, contados a partir de la notificación de la declaratoria de quienes cuentan con derecho a registrarse como candidatos independientes, para presentar el informe detallado del origen lícito de los recursos utilizados en la obtención de respaldo ciudadano.

Lo anterior, al considerar que los partidos políticos y candidatos independientes que participan en el actual proceso electoral en Nuevo León se encuentran vinculados, en todo momento, a las

disposiciones y normativa expedida por el Instituto Nacional Electoral, como encargada de fiscalizar los recursos de los contendientes en los procesos electorales desarrollados para elegir a las autoridades del ámbito federal y local.

2. Agravios

Sostiene el partido político recurrente que la Sala responsable transgrede las reglas de distribución competencial establecidas en el artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), y 124, de la Constitución Federal.

Afirma lo anterior, porque desde su óptica, con la inaplicación que la Sala Regional realizó del artículo 211, de la ley electoral local, anuló el **requisito** que el legislador de Nuevo León estableció **para la obtención del registro de candidatura independiente**, relativo a la presentación del informe detallado del origen lícito de los recursos utilizados en la obtención de respaldo ciudadano dentro de los tres días siguientes a la notificación personal de la declaratoria de quienes cuentan con derecho a registrarse como candidatos bajo esa figura de participación política.

Aunado a lo anterior, agrega que la Sala Monterrey transgredió el principio de exhaustividad, porque desatendió las consideraciones realizadas en la demanda del juicio federal, donde expuso que la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales faculta a las legislaturas de las entidades federativas a legislar en materia de candidaturas independientes.

Bajo esta línea argumentativa, el recurrente afirma que el plazo de tres días para la presentación del informe, previsto en la disposición local, es aplicable en el caso concreto, porque en ejercicio de su facultad legislativa, el legislador neoleonés estableció como como

requisito para el registro de una candidatura ciudadana de orden local, la presentación del informe en la temporalidad anunciada.

Por ello, el recurrente estima que fue indebida la motivación y fundamentación que la responsable realizó en la sentencia reclamada, puesto que se basó en una confusión entre el citado requisito y la regla establecida en el artículo 248 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, que en relación con el diverso 250, párrafo 1, del citado ordenamiento reglamentario atinente, relativa a que el aspirante a una candidatura independiente deberá presentar su informe de ingresos y egresos tanto en el ámbito local como en el federal, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano.

En ese sentido, el actor señala que el citado término de treinta días, se trata de una regla de fiscalización -diversa al requisito para el registro establecida en el precepto legal local-, que debe atenderse en el procedimiento de rendición de cuentas para la presentación del citado informe, establecido en el artículo 41, base V, apartado B, tercer párrafo de la Constitución Federal y, por ende, que el plazo que debe aplicarse al caso es el de tres días previsto en la norma electoral local.

Por otra parte, el partido se inconforma contra la postura adoptada en el voto particular adhesivo agregado en la resolución del tribunal electoral local emitida en el juicio de inconformidad JI-029-2015.

3. Pretensión y causa de pedir

En atención a esto, el partido político pretende que la Sala Superior revoque la sentencia impugnada y, en consecuencia, deje sin efectos el registro otorgado por Comisión Estatal Electoral a la fórmula de

candidatas independientes a diputadas locales por el distrito XVIII de Nuevo León, encabezada por Tatiana Clouthier Carrillo, como propietaria y Eiliana Olivo López, como suplente.

La causa de pedir la hace consistir en que presentaron su informe financiero relativo a la obtención del voto ciudadano fuera del plazo de tres días previsto en el artículo 211, de la ley electoral local.

Este órgano jurisdiccional estudiará de forma conjunta los agravios de constitucionalidad consistentes en la inaplicación que alega el actor, respecto del citado artículo 211, de la ley electoral local.

Para ello, en primer término, se analizará el tema del nuevo modelo de fiscalización, a efecto de destacar la facultad que tiene el Instituto Nacional Electoral para regular respecto de esa materia.

Enseguida, se abordará el tópico de la facultad de configuración legislativa a cargo del Congreso de Nuevo León sobre candidaturas independientes.

Todo ello, a efecto de determinar el plazo que debe aplicarse en el caso bajo estudio y, finalmente, decidir sobre la oportunidad en la presentación del informe de gastos de ingresos y egresos de la citada fórmula de candidatas independientes.

Lo anterior, sin que el análisis conjunto de los disensos cause afectación al recurrente, en términos de la jurisprudencia 4/2000 de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN"**.

4. Plazo para rendir el informe

4.1. Nuevo régimen de fiscalización electoral

La reforma constitucional y legal en materia político-electoral modificó significativamente el régimen de competencias bajo el cual se organizan los procesos electorales. Entre las innovaciones más relevantes y complejas para la instrumentación del nuevo modelo jurídico, destaca la **efectuada a la fiscalización electoral**.

La citada reforma confirió al Instituto Nacional Electoral la atribución de fiscalizar los ingresos y gastos de todos los partidos políticos y candidatos en todos los procesos electorales federales y **locales** que se lleven a cabo en nuestro país, a partir de lo establecido en el artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función...”

Como puede observarse, el propio precepto hace una remisión al legislador federal, a efecto que desarrolle las atribuciones de la autoridad administrativa electoral en materia de fiscalización.

Por otra parte, el artículo *segundo transitorio* de la citada reforma estableció un mandato al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que regulará a los partidos políticos nacionales y locales y a las instituciones electorales.

De esta forma dispuso que tales normas generales debían contener **un modelo de fiscalización** que incluyera, entre otras cuestiones, el régimen de rendición de cuentas de los partidos políticos, tanto en las actividades ordinarias permanentes como **durante los procesos**

electorales, así como la regulación de los informes de ingresos y gastos.

En atención a la citada disposición, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Legislativo mediante el cual expidió la **Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, que se encuentran vigentes desde el día siguiente de su publicación oficial.

Conforme al artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **una ley general es aquella que puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano⁶**, en tanto otorga las bases para el desarrollo reglamentario, porque lo que constituyen como parámetros de validez respecto de la materia que regula.

Por ello, las leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión o también conocidas como leyes marco, son **bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia**, sino que buscan ser la plataforma mínima que puede complementarse con la emisión de otros ordenamientos.

Así, el Congreso de la Unión, al regular el nuevo modelo de fiscalización fijó las bases legislativas sobre el régimen de rendición de cuentas electoral que a nivel nacional rige, en los términos siguientes:

⁶ Al respecto, véase la Tesis P. VII/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5.

- Corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral encargarse de la tarea de fiscalizar los recursos ordinarios de los partidos políticos y los utilizados en el marco de una contienda electoral.
- Señaló a los sujetos obligados, entre ellos, a los aspirantes a una candidatura independiente *-federal o local-*.
- Dispuso que el Consejo General y la Comisión de Fiscalización son responsables de la revisión de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos, aspirantes y candidatos, con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización.⁷
- Estableció como sanción por incurrir en irregularidades o incumplimiento en la rendición de informes, la pérdida del derecho a registro o cancelación.

Para llevar a cabo la instrumentación adecuada y efectiva de la función fiscalizadora dispuso que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario, según lo dispuesto en el artículo 6, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, en el artículo 44, párrafo 1, inciso g), de la legislación electoral nacional, el legislador ordinario reconoce la facultad reglamentaria en materia fiscal del Consejo General para aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos necesarios para llevar a cabo eficaz y eficientemente la labor fiscalizadora de todos los actores políticos.

Resulta importante mencionar que la Sala Superior ha sostenido que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero *-reserva de ley-* se

⁷ Artículos 190, párrafo 2 y 192, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta, en tanto que el segundo - *subordinación jerárquica*- exige que el reglamento esté precedido por una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre justificación y medida.

Bajo esta lógica argumentativa, queda claro que constitucional y legalmente el Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades reglamentarias a fin de instrumentar lo necesario para realizar la fiscalización de los recursos públicos utilizados con fines electorales.

Como se mencionó, la base constitucional de la fiscalización de gastos y recursos está prevista en el artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, de donde se desprende que las disposiciones vinculadas con el **control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos**, necesariamente deben estar inmersas en la ley.

Así, es posible advertir disposiciones sobre el particular, tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸⁴, como en la Ley General de Partidos Políticos⁹.

Ahora bien, conforme al artículo Segundo Transitorio, fracción I, inciso g), párrafos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, del Decreto de la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce, al conferir al Congreso de la Unión la facultad para expedir la Ley General que regula a los partidos políticos nacionales y

⁸ Artículos 190 a 200, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁹ Artículos 1º, párrafo 1, inciso f); 4, párrafo 1, inciso i); 7, párrafo 1, inciso f), y 50 a 84, de la Ley General de Partidos Políticos.

locales, mandató incluir un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con que cuentan los partidos políticos en los términos siguientes:

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;

c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;

3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

Del precepto transcrito se desprende la voluntad del Poder Reformador de la Constitución de que se regule un sistema de

fiscalización a nivel nacional del que sea competente el Instituto Nacional Electoral.

Ahora, en términos del artículo 192, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual, **entre las diversas atribuciones, revisa los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de gastos y egresos.**

En relación con lo anterior, el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que entre las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentra la de aprobar los reglamentos internos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del propio Instituto.

Ahora bien, en uso de esa atribución, el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General dictó el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que el Instituto Nacional Electoral expidió el Reglamento de Fiscalización. Este ordenamiento contempla como sujetos obligados a observar sus disposiciones a los **aspirantes¹⁰, precandidatos, candidatos y candidatos independientes de los procesos comiciales federales y locales.¹¹**

¹⁰ El artículo 4 del reglamento de Fiscalización define en el glosario como aspirante a la persona que tiene interés en obtener el apoyo ciudadano para postularse como candidato independiente,

¹¹ Artículo 3 del Reglamento de Fiscalización

En el apartado relativo a informes en etapa de precampaña, el reglamento desarrolla las reglas, plazos y términos necesarios para la fiscalización de los recursos utilizados en esa fase del proceso electoral.

Particularmente, en la sección 3 del citado apartado, relativa al *apoyo ciudadano*, el órgano administrativo electoral dispuso que **los aspirantes a una candidatura independiente deberán presentar su informe respectivo, conforme a las reglas previstas por la ley y por el propio reglamento.**

Lo anterior se desprende del artículo 248 del Reglamento de Fiscalización invocado, el cual dispone:

Artículo 248
Obligados a presentar

1. Cada aspirante registrado deberá presentar un informe de obtención del apoyo ciudadano, tanto en el ámbito local como en el ámbito federal, conforme a lo establecido en la convocatoria que emita el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local que corresponda, **atendiendo a las reglas de financiamiento que establece el Reglamento y la ley de Instituciones.**

Ahora bien, atento a lo establecido por el artículo 250 de tal ordenamiento reglamentario, **los aspirantes a las candidaturas independientes -tanto para cargos locales como federales-** cuentan con un plazo de **treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, para presentar el informe atinente,** según se aprecia del siguiente texto:

Artículo 250
Plazos de presentación

1. El aspirante deberá presentar el **informe de ingresos y egresos,** dentro de los **treinta días** siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, **en caso contrario le será negado el registro como candidato independiente.**

2. Los límites que, sin haber obtenido el registro de la candidatura independiente, no entreguen los informes antes señalados, serán sancionados en los términos establecidos en la Ley de Instituciones.

Además de lo que se ha razonado, puede observarse que el citado precepto reglamentario establece la posibilidad de sancionar a los sujetos obligados por incumplimiento a tal regla con la negativa de registro; circunstancia que es acorde con lo previsto en la propia ley de Instituciones General.

Bajo esta línea de consideraciones, es dable concluir que el nuevo modelo nacional de fiscalización, entre otras cuestiones, **obliga a los aspirantes a una candidatura independiente -local o federal-**, a presentar el informe de gastos de ingresos y egresos respecto de obtención de apoyo ciudadano, dentro del plazo de **treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar dicho apoyo**, previsto por el Instituto Nacional Electoral de acuerdo con sus facultades reglamentarias, a fin de fiscalizar los recursos utilizados en esa etapa del proceso electoral.

4.2. Facultad de la Legislatura del Estado de Nuevo León para legislar sobre candidaturas electorales

A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional incluye la posibilidad de participar como contendiente en los comicios bajo la figura de candidatura independiente.

Con ello, el Poder Reformador de la Constitución estableció como uno de los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado

mexicano, particularmente el artículo 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹²

Como se observa, Poder Revisor de la Constitución reguló de manera expresa la figura de las candidaturas independientes o ciudadanas, garantizando de esta forma el derecho a ser votado de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos, determinando que **los requisitos, condiciones y términos que tienen que cumplir quienes deseen postularse como candidatos independientes se establecerían en la legislación secundaria.** Esta situación implica que el derecho político-electoral en estudio constituye un derecho humano de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que para su ejercicio, necesariamente se requiere de una actividad reguladora del Congreso de la Unión y de las **Legislaturas de los Estados de la República**, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, porque sólo así los ciudadanos podrán estar en posibilidad jurídica de conocer las modalidades, requisitos, derechos y obligaciones que conforman el contenido de la candidatura independiente en cada entidad federativa.

Ahora bien, el artículo tercero transitorio del Decreto que publicó la citada reforma establece lo siguiente:

ARTÍCULO TERCERO. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

¹² **Artículo 23.1, inciso b** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, [...]

Como se ve, las legislaturas locales deben regular los requisitos, condiciones y términos sobre los cuales se desarrollarán tales candidaturas en cada una de las entidades federativas, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto respectivo. Al efecto, es dable afirmar que el mandato constitucional tiene entre otros propósitos dar coherencia a los diversos órdenes jurídicos en la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, entre otros aspectos, en materia de candidaturas independientes.

El artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Federal dispone la facultad de los Congresos locales para legislar sobre candidaturas independientes, en los siguientes términos:

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que:

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público...

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones de los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

El precepto constitucional revela que la confección legislativa de las legislaturas locales para desarrollar formalmente en lo concerniente a candidaturas independientes, se realiza a través del ejercicio pleno de su potestad deliberativa, siempre que sea acorde con los lineamientos y particularidades que han trazado tanto la Constitución como la Ley General de Partidos Políticos.

Para cumplir con el mandato constitucional, mediante Decreto 179, publicado el ocho de julio de dos mil catorce, el legislador neoleonés introdujo al sistema normativo electoral local la regulación en materia

de candidaturas ciudadanas. Entre otros aspectos sobre esa forma de participación política fijó las bases para el procedimiento de selección.

En lo que interesa, la ley local establece que al concluir el plazo de obtención de apoyo ciudadano el Comisión Estatal Electoral realizará la declaratoria de los ciudadanos con derecho a registrarse como candidatos independientes.

Asimismo, el artículo 211, de la Ley Electoral local señala la obligación de los aspirantes que adquieran ese derecho a presentar dentro de los **tres días siguientes al que se les notifique personalmente la declaratoria** un informe de los recursos utilizados en la etapa de apoyo ciudadano. El citado precepto legal es del tenor siguiente:

Artículo 211. Todos los aspirantes a candidatos independientes, tendrán la obligación de presentar **dentro de los tres días siguientes al que se les notificó personalmente la declaratoria o la resolución correspondiente**, un informe detallado en el que acrediten el origen lícito de los recursos que hayan utilizado en la obtención de respaldo ciudadano, incluyendo la identificación y monto aportado por cada persona. Asimismo, dicho informe deberá dar cuenta del destino de los recursos erogados para tales propósitos, conforme lo dispongan las leyes o los acuerdos aplicables en la materia.

El Instituto Nacional Electoral o la Comisión Estatal Electoral, en caso de que a esta última se le delegara esa función conforme a lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitirá a más tardar cinco días posteriores a la entrega del informe señalado en el párrafo anterior, un dictamen en el cual verificará la licitud de los recursos económicos, además de si los gastos erogados se encuentran dentro del tope y montos máximos de aportación permitidos, debiéndose notificar personalmente a los aspirantes dentro del plazo de veinticuatro horas posteriores.

El aspirante que haya obtenido la declaratoria para registrarse como candidato independiente, que no entregue el informe señalado en el primer párrafo del presente artículo, que haya rebasado el tope de gastos establecido para la obtención del respaldo ciudadano, o que no obtenga el dictamen en sentido aprobatorio que confirme la licitud

del origen y destino de los recursos utilizados para la obtención de dicho respaldo, le será cancelado el registro como candidato independiente.

Como dato relevante, de la lectura de este precepto destaca el hecho de que la obligación de rendir el informe tiene como propósito fiscalizar los recursos utilizados por el aspirante en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, ya que el propio legislador local reconoce en el texto de tal artículo, la facultad del Instituto Nacional Electoral de llevar a cabo esa labor.

Además, en caso de incumplimiento, impone una sanción con efectos similares a la prevista en el Reglamento de Fiscalización, consistente en la cancelación del registro.

Lo hasta aquí expuesto, permite aseverar que en ejercicio de su atribución para legislar sobre candidaturas independientes, el legislador neoleonés estableció como obligación en materia de fiscalización el hecho de que el aspirante a candidato ciudadano, presente un informe de gastos de recursos en la etapa de apoyo ciudadano, en el plazo de **tres días siguientes al que se les notifique personalmente la declaratoria.**

4.3. Conflicto y criterio de solución

Este escenario revela la existencia de dos disposiciones de origen diverso *-una de carácter general y otra local-* que establecen al propio tiempo la **obligación del aspirante a candidato independiente para un cargo de elección popular en Nuevo León a presentar un informe de recursos utilizados durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano**, ya que por una parte, el artículo 250, del Reglamento de Fiscalización emitido por el Consejo General del Instituto y, por otra en el artículo 211, de la ley electoral local.

Al respecto, la Sala considera que ambas disposiciones guardan relación con el fin de salvaguardar el principio de equidad en el marco de una contienda electoral local, porque de su contenido se advierte que previeron un mecanismo *-rendir informe-* para fiscalizar los recursos de los aspirantes en la etapa de obtención de apoyo ciudadano.

De manera que, existe coherencia entre la voluntad del legislador local al regular esta forma de participación política en Nuevo León e incluir en su modelo de selección la obligación para el aspirante a rendir cuentas para que el Instituto Nacional Electoral provea lo conducente, conforme a las reglas previstas para la fiscalización.

Incluso, en ambos preceptos se establece la sanción para los que incumplan con la regla prevista con la negativa o cancelación, en su caso, del registro como candidato independiente.

La línea argumentativa evidencia que las disposiciones emitidas por dos autoridades distintas, en ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente previstas regulan una sola conducta, cuyo objetivo se cumple con la presentación de un solo informe que servirá para fiscalizar los recursos utilizados en la etapa de obtención de voto ciudadano.

Empero, a su vez, tales preceptos revelan **su incompatibilidad parcial en el plazo para rendir tal informe**, ya que uno dispone el término **tres días siguientes al que se les notifique personalmente la declaratoria** y el otro **treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar dicho apoyo**.

Bajo estas condiciones, esta Sala Superior considera que para la solución del caso, debe estarse a la regla de competencia que se fijó

en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a que sea el Instituto Nacional Electoral la autoridad competente para fiscalizar los recursos, ya que si bien, tal atribución no se advierte expresamente contenida en lo tocante a los candidatos independientes, de una interpretación armónica y sistemática se desprende que también corresponde a la señalada autoridad electoral nacional, la fiscalización de los recursos de los candidatos independientes, en tanto la reforma tuvo por fin el que se creara un sistema nacional de fiscalización.

Con independencia de lo anterior, en el caso también debe aplicarse el principio hermenéutico de interpretación *pro persona*, previsto en el artículo 1° Constitucional, el cual **permite acudir a la norma más protectora del derecho fundamental que se encuentre en juego**, como sucede en el caso con el derecho político electoral a ser votado de las personas que conforman la fórmula de candidatas independientes a diputadas locales por el distrito XVIII de Nuevo León, encabezada por Tatiana Clouthier Carrillo, como propietaria y Eiliana Olivo López, como suplente.

4.4. Caso concreto

Con base en lo expuesto, no asiste razón al Partido Acción Nacional cuando afirma que el plazo para la presentación del informe financiero respecto al origen lícito y destino de los recursos utilizados durante el proceso para la obtención del respaldo ciudadano es el previsto en el artículo 211, de la ley electoral local.

Es así, porque el plazo que debe aplicarse para realizar el cómputo para determinar la oportunidad de la presentación del

informe de rendición de cuentas para la fiscalización de los recursos utilizados por las ciudadanas Tatiana Clouthier Carrillo y Eiliana Olivo López en la etapa de obtención de apoyo ciudadano es el de **treinta días siguientes a la conclusión de tal periodo**, previsto en el artículo 250 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Es así, porque, como se puso de manifiesto, la autoridad competente a nivel nacional para fiscalizar los recursos de los candidatos independientes es el Instituto Nacional Electoral.

Además, porque incluso, ante la confusión que pudiera generar que el aspecto en comento, se regule en una ley local, debe estarse al término previsto por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el Reglamento de Fiscalización para que los aspirantes rindan su informe de gastos en la referida etapa, es mayor al establecido por el artículo 211, de la ley electoral local.

En efecto, la Sala considera que al acudir al plazo más extensivo para el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas, permite la efectividad del derecho fundamental de las ciudadanas Tatiana Clouthier Carrillo y Eiliana Olivo López para participar como candidatas independientes para el cargo de diputadas locales en el actual proceso electoral que se desarrolla en el Estado de Nuevo León, al tener presente que el **informe de ingresos y egresos** de la fórmula de candidatas fue **presentado en tiempo**, ya que la etapa de obtención de voto ciudadano concluyó el **dieciséis de febrero del año en curso**, según lo previsto por la

convocatoria,¹³ y el informe se presentó el **catorce de marzo del año en curso.**¹⁴

Cabe mencionar que este propio plazo será aplicado por el Instituto Nacional Electoral para fiscalizar los gastos de ingresos y egresos de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos que participan en el proceso electoral federal y de los diecisiete procesos electorales locales que actualmente se desarrollan.

5. Consideraciones contra el voto particular

Por otra parte, **se desestiman** los agravios por los cuales el recurrente se inconforma contra la postura adoptada en el voto particular adhesivo agregado en la resolución del tribunal electoral local emitida en el juicio de inconformidad JI-029-2015.

Ello, porque el voto particular de un integrante de un órgano colegiado constituye una mera opinión del disidente que en nada afecta la validez o eficacia del acto o resolución, la cual se entiende dictada por el órgano en su conjunto.

Así, cuando un integrante de un órgano colegiado en materia electoral disintiere de la mayoría, se encuentra en condiciones de formular voto particular, el cual se insertará al final de la resolución aprobada.

El propósito de tal disposición, es que a través el voto particular quede constancia de manera adjunta a la resolución correspondiente, el criterio del miembro disidente y las

¹³ Base séptima de la convocatoria

¹⁴ Véase cuaderno accesorio 2

consideraciones por las cuales estima que el asunto debió ser resuelto de un modo distinto al que fue aprobado por el órgano en conjunto, para salvaguardar el derecho de voto que tiene en el órgano colegiado para la toma de decisiones, conforme a lo dispuesto en el artículo 285 y 316, de la ley electoral local.

En consecuencia, si bien los votos particulares de los integrantes de los órganos electorales que disienten del criterio de la mayoría, se agregan a la resolución aprobada, no por ello forman parte de la resolución.

En mérito de lo anterior, lo conducente es confirmar la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como corresponda en términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente 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 la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO