

En la sesión extraordinaria efectuada el catorce de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente:

Acuerdo recaído a la consulta formulada por el ciudadano José Julio González Landeros, aspirante a candidato independiente a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Dolores Hidalgo, Cuna de la Independencia Nacional, respecto al financiamiento privado de aspirantes a candidaturas independientes y la utilización de artículos utilitarios con motivo de los actos tendentes a recabar apoyo ciudadano.

ANTECEDENTES:

Escrito de consulta

I. El nueve de diciembre de dos mil veinte, se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto, el escrito signado por el ciudadano José Julio González Landeros, aspirante a candidato independiente a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Dolores Hidalgo, Cuna de la Independencia Nacional, mediante el cual formula una consulta en los siguientes términos:

«1.- En primer término solicito se me aclare en qué sentido debe interpretarse la obligación que se contempla en el artículo 307, fracción III, de la Ley Comicial del Estado, en relación con el artículo 303, primer párrafo de dicho ordenamiento, puesto que aparentemente se observa una contradicción, dado que este último prevé que los actos que desplieguen los aspirantes a una candidatura independiente se financiarán con recursos privados de origen lícito, mientras que en la fracción III del artículo 307, se obliga a los aspirantes a “abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral”. Lo anterior dado si los actos tendentes a recabar apoyo ciudadano habrán de financiarse con financiamiento privado, debería entenderse que no está prohibido recibir donaciones o aportaciones provenientes de cualquier persona física o moral. Cabe destacar que al tratarse de una aspiración a candidatura independiente, es muy común que los particulares simpatizantes deseen hacer aportaciones en especie o en efectivo, en cantidades pequeñas en pro del aspirante, por lo que considero necesario se me aclaren los alcances interpretativos de estas disposiciones legales, para evitar incurrir en alguna violación a las mismas.

2.- Por otro lado, también solicito se me aclare si el último párrafo del artículo 176 de la Ley Comicial Local, que señala que “durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales

utilitarios” tiene aplicación también para los actos que realicen los aspirantes a una candidatura independiente, esto en virtud de que, no obstante que las precampañas son actos internos de los militantes de algún partido político, en el calendario electoral, por lo general se empatan con el periodo establecido para que los aspirantes a candidatura independiente recaben apoyo ciudadano, por lo que podría interpretarse que durante ese tiempo, con independencia de que se trate de militantes partidistas en ejecución de una precampaña o de aspirantes a candidatos independientes en proceso de recabar apoyo ciudadano, para ambos supuestos está vedada la posibilidad de otorgar artículos promocionales utilitarios. Asimismo, en relación con esta consulta pido se me aclare el alcance conceptual de la expresión “artículos promocionales utilitarios”, esto es, se me indique cuál es el concepto de dicha expresión, y de ser posible o ser existente, se me señale un listado de artículos que encuadren en ese concepto, sobre todo en el marco actual de la vigente pandemia generada por el virus Sars Cov-2 (coronavirus).»

CONSIDERANDO:

Personalidad jurídica del Instituto y principios que rigen su actuación

1. El artículo 77, párrafos primero y segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, establece que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. De igual manera, se señala que será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es autoridad en materia electoral, en los términos que establecen los ordenamientos jurídicos antes citados y la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Órgano superior de dirección

2. El artículo 81 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal.

Integración del Consejo General

3. El artículo 82, párrafo primero, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, indica que el Consejo General se integra por un consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaría Ejecutiva y representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

Atribución del Consejo General para desahogar consultas

4. De conformidad con el artículo 92, fracción XXVI, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, es atribución del Consejo General desahogar las dudas que se le presenten sobre la aplicación e interpretación de dicho ordenamiento legal.

Respuesta a la consulta

5. En el presente apartado se da contestación a los dos cuestionamientos formulados en su escrito por parte de José Julio González Landeros:

a) En la primera parte de su consulta, el promovente plantea que, en su opinión, existe una contradicción entre lo dispuesto por los artículos 303 y 307, fracción III, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos para el Estado de Guanajuato*, pues mientras que el primero permite el financiamiento privado con recursos de origen lícito de aspirantes a candidaturas independientes para llevar a cabo los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, el segundo precepto prohíbe la recepción de aportaciones y donaciones en efectivo o en especie.

Primeramente, cabe mencionar que se advierte que en el escrito al que se responde se realiza la cita errónea del artículo 307, fracción III, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos para el Estado de Guanajuato*, pues la disposición normativa a que alude en su escrito se contiene en el artículo 308, fracción III, del mismo ordenamiento legal; por lo que en respeto al derecho de petición consagrado en los artículos 8 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 2 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, que implica que la respuesta que emita la autoridad a una solicitud que le dirija una o un particular debe ser congruente con lo pedido¹, se abordará el análisis de la consulta con base en lo dispuesto en el artículo 308, fracción III, de previa alusión.

¹ Tal como se advierte del texto de la tesis: «PETICIÓN, DERECHO DE.», con datos de localización: Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Volumen LXXXIV, Tercera Parte, página: 49.

De esta manera, a fin de resolver de manera congruente la consulta formulada, se considerará que el ciudadano se refiere a los artículos 303 y 308, fracción III, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos para el Estado de Guanajuato*, cuyo contenido es del tenor siguiente:

«Artículo 303. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la Ley Federal para la Prevención e identificación de Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita y la Ley General, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

[...]»

«Artículo 308. Son obligaciones y prohibiciones de los aspirantes:

[...]

III. Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral;

[...]»

Como se observa, el artículo 303 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, establece la previsión para que las y los aspirantes a candidaturas independientes financien los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano mediante recursos privados de origen lícito; en tanto que la fracción III del artículo 308 de la propia ley electoral local, establece que las personas aspirantes se abstendrán de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral.

De la interpretación sistemática y funcional de ambos preceptos legales, este Consejo General considera que sí está permitido que las personas aspirantes a candidaturas independientes se alleguen de financiamiento privado, siempre y cuando permita el registro eficaz, fidedigno y objetivo del recurso obtenido en términos del *Reglamento de Fiscalización* del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de que sea posible constatar el origen lícito de los recursos utilizados en los actos tendentes a recabar apoyo ciudadano.

Por lo tanto, este Consejo General no considera que las disposiciones jurídicas citadas por el ciudadano José Julio González Landeros sean contradictorias, sino que se complementan mutuamente conforme a lo dispuesto por el sistema de fiscalización del

Instituto Nacional Electoral, pues el objeto de ambos preceptos legales radica en conocer el origen y monto de los recursos con los que cuentan las personas aspirantes a obtener una candidatura independiente durante la etapa de la obtención de apoyo ciudadano.

Lo anterior encuentra sustento en los siguientes razonamientos:

En primer término, cabe señalar que el artículo 95 del *Reglamento de Fiscalización*, en su numeral 2, inciso b), establece que el financiamiento de origen privado de las y los aspirantes, precandidatas y precandidatos, candidatas, candidatos y candidaturas independientes tiene las modalidades de aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que dichos sujetos aporten exclusivamente para la obtención del apoyo ciudadano, precampañas y campañas, respectivamente. Además, el numeral 3 del mismo precepto señala que las personas aspirantes y candidatas independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en numerario, así como de metales y piedras preciosas e inmuebles, por cualquier persona física o moral, por sí o por interpósita persona o de personas no identificadas.

Es decir, de la lectura tanto del artículo 308, fracción III, de la ley electoral local, como del artículo mencionado en el párrafo que antecede, no se advierte la prohibición expresa a las personas aspirantes a una candidatura independiente de financiar los actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano con recursos de origen privado, sino que les restringe la posibilidad de allegarse de recursos provenientes de aportaciones o donaciones en efectivo o en especie realizadas por cualquier persona física o moral, por sí o por interpósita persona o de personas no identificadas.

Abona a lo anterior, lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad 41/2014, en la cual se declaró la constitucionalidad del artículo 308, fracción III, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, medularmente, con los argumentos siguientes:

«[...] Así, de las consideraciones anteriores es posible desprender que, conforme a la normativa electoral impugnada, tanto los aspirantes como los candidatos independientes pueden disponer de financiamiento privado en los términos precisados en la Ley.

[...]

Establecido lo anterior, debe decirse ahora que los preceptos impugnados establecen, de manera concreta y definitiva, que los aspirantes y candidatos

independientes no podrán recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales o piedras preciosas de cualquier persona física o moral, so riesgo de incurrir en una responsabilidad administrativa.

Sobre el particular, es de señalarse que la medida establecida en el precepto impugnado, instituida en ejercicio de la libertad de configuración de los estados, se entiende razonable en tanto que está encaminada a garantizar la licitud de los recursos que sean utilizados por los aspirantes y candidatos independientes, a quienes no se les impide recibir aportaciones o donaciones, sino que **se les limita a que no lo hagan cuando se hagan a través de los mecanismos indicados.**

En efecto, a juicio de este Tribunal Pleno, el diseño normativo de la Ley Estatal está encaminado a favorecer el conocimiento certero de los recursos obtenidos dentro del financiamiento privado de los aspirantes y candidatos independientes y, en esta lógica, se previó que esto no será posible en caso de que se les permitiera recibir aportaciones o donaciones como las indicadas.

En virtud de lo anterior, **se limitó su posibilidad de obtenerlo, a los casos en que la aportación en dinero o en especie no incluyera el efectivo, los metales ni las piedras preciosas, con la intención de conocer el origen y monto de los recursos con los que cuentan** y que, de esta forma, la autoridad pudiera garantizar la eficacia del sistema jurídico electoral del Estado, en lo relativo a este tópico.

En este orden de ideas, se reconoce la validez de los artículos 348 fracción VI, y 308 fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

[...]

Énfasis añadido.

Conforme a la cita precedente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que la limitación para que las personas aspirantes a una candidatura independiente reciban aportaciones o donaciones en efectivo o en especie atiende a que, al no mantener dichos aspirantes una periódica fiscalización por parte de la autoridad electoral, como sí ocurre en el caso de los partidos políticos, ello hace necesario evitar al máximo la utilización de recursos económicos cuyo origen sea difícil de identificar, tal como acontece con la moneda de curso legal o los bienes preciosos de alto valor en el mercado, sin que ello implique impedir que las personas aspirantes a candidaturas independientes reciban aportaciones o donaciones.

Asimismo, el máximo tribunal de justicia en nuestro país determinó que la restricción a los aspirantes a una candidatura independiente para que reciban aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral, constituye un mecanismo justificado para que en cualquier caso ejerzan financiamiento de procedencia lícita y se den las facilidades necesarias para la consecuente fiscalización.

Similar postura adoptó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la opinión SUP-OP-55/2014 en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, al referir que la restricción de las personas aspirantes a candidaturas independientes de abstenerse de recibir apoyo en dinero o en especie de personas morales está justificada en el entendido de que el esquema de financiamiento empleado para precampañas y campañas, atiende a los fines y propósitos constitucionales derivados de que el financiamiento público prevalezca sobre el privado, como es la procedencia lícita de recursos, el control de ingresos y egresos, así como la prevalencia de la transparencia en los recursos empleados en los procesos electorales.

Finalmente, no pasa inadvertida la manifestación del ciudadano José Julio González Landeros relativa a «...*que al tratarse de una aspiración a candidatura independiente, es muy común que los particulares simpatizantes deseen hacer aportaciones en especie o en efectivo, en cantidades pequeñas en pro del aspirante...*». Al respecto, resulta oportuno señalar que el artículo 52 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato* enlista de forma específica quiénes no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a las y los aspirantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, precepto que deberá ser atendido por las y los aspirantes a candidatos independientes:

«**Artículo 52.** No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- I. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y del Estado, así como los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y esta Ley;
- II. Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno de la Ciudad de México;

- III. Los organismos autónomos federales, estatales y de la Ciudad de México;
- IV. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- V. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- VI. Las personas morales, y
- VII. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.»

b) En otro orden de ideas, respecto de la segunda parte de la consulta realizada por el ciudadano José Julio González Landeros, solicita se aclare si el último párrafo del artículo 176 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, tiene aplicación para los actos que realicen las personas aspirantes a una candidatura independiente, toda vez que, no obstante que las precampañas son actos internos de las y los militantes de algún partido político, de acuerdo al calendario electoral, dichas actividades se empatan con el periodo establecido para que las personas aspirantes a candidaturas independientes recaben apoyo ciudadano y para ambos supuestos está vedada la posibilidad de otorgar artículos promocionales utilitarios, por ello, también solicita que se aclare el alcance conceptual de la expresión «artículos promocionales utilitarios».

El último párrafo del artículo 176 de la ley electoral local establece que: «*Durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios.*»

Al respecto, este Consejo General considera que el artículo 176 de la ley electoral local no resulta aplicable a los actos que realizan las personas aspirantes a candidaturas independientes para recabar apoyo ciudadano, en virtud de que las precampañas corresponden al conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y las personas precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registradas por cada partido político.

Por consiguiente, las disposiciones de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato* que regulan las precampañas no son aplicables a las personas aspirantes a candidaturas independientes².

² Similar criterio adoptó la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con circunscripción Ciudad de México al señalar en el recurso de apelación SCM-RAP-76/2018, que «[...] con relación a las candidaturas independientes -incluyendo a las y los aspirantes-, esta autoridad

Sin embargo, a efecto de dar respuesta al ciudadano José Julio González Landeros respecto de la posibilidad de otorgar artículos utilitarios, es oportuno referir el contenido del artículo 198, numeral 1, inciso a), del *Reglamento de Fiscalización* del Instituto Nacional Electoral, que establece los conceptos integrantes del gasto para la obtención del apoyo ciudadano, entre los que se encuentran bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, la propaganda utilitaria y otros similares.

De igual forma el diverso 204 del mismo ordenamiento jurídico, señala que los gastos de propaganda utilitaria comprenden los artículos promocionales utilitarios que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, así como personas precandidatas, aspirantes, candidatas o candidatas independientes beneficiadas, los cuales sólo podrán ser elaborados con material textil, estos pueden ser: banderas, banderines, gorras, camisas, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares elaborados con material textil.

Adicionalmente, cabe mencionar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-REP-306/2015, definió a los artículos promocionales utilitarios como aquellos objetos útiles donde se plasman imágenes, signos, emblemas y expresiones con las que los partidos políticos, coaliciones o candidaturas, pretenden difundir su imagen y propuestas políticas, pero que, además, por sí solos revisten una utilidad a quien lo posea.

Por lo que este Consejo General arriba a la conclusión de que las personas aspirantes a una candidatura independiente sí pueden emplear propaganda utilitaria con motivo de los actos tendentes a recabar apoyo ciudadano.

Finalmente, cabe mencionar que el ciudadano José Julio González Landeros parte de una premisa errónea al referir que «está vedada la posibilidad de otorgar artículos promocionales utilitarios», en virtud de que si bien el último párrafo del artículo 176 de la ley comicial local establece la prohibición del otorgamiento de artículos promocionales utilitarios en periodo de precampaña, por otra parte el diverso 182, segundo párrafo, del mismo ordenamiento legal acota tal prohibición al señalar que durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles, de lo cual

jurisdiccional ha estatuido que están reguladas bajo la figura de participación ciudadana ajena a los partidos políticos, a fin de acceder a los cargos públicos, en un régimen especial previsto en la ley para que estén en condiciones de participar en los procesos electorales. En ese contexto, no es posible estimar que exista una similitud entre los partidos políticos y las candidaturas independientes. Esta categoría diferenciada también la ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo que no puede exigirse que la legislación les atribuya un trato igual [...]»

se infiere la permisión tanto para partidos políticos como para las y los aspirantes a candidaturas independientes sobre la utilización de artículos utilitarios textiles en periodo de precampañas y en los actos tendientes a recabar apoyo ciudadano, respectivamente.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31, párrafo segundo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como 77 párrafos primero y segundo, 81, 92, fracción XXVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se somete a la consideración del Consejo General, el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. En los términos precisados en el considerando **5** del presente acuerdo, se da respuesta al escrito signado por el ciudadano José Julio González Landeros, aspirante a candidato independiente a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Dolores Hidalgo, Cuna de la Independencia Nacional.

SEGUNDO. Con copia certificada del presente acuerdo notifíquese personalmente al ciudadano José Julio González Landeros, aspirante a candidato independiente a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Dolores Hidalgo, Cuna de la Independencia Nacional.

TERCERO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva que dé respuesta, mediante oficio, a las solicitudes que estén relacionadas con las determinaciones asumidas en este acuerdo que, en lo subsecuente, se presenten a este Instituto.

CUARTO. Publíquese el presente acuerdo en la página electrónica del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Notifíquese por estrados.

Con apoyo en lo previsto por los artículos 93, fracción IV, y 98, fracción VII, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, firman este acuerdo el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y el encargado de despacho de la Secretaría Ejecutiva del mismo.