

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se determina el tope de gastos para la campaña de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Antecedentes:

- I. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (Diario Oficial) el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), en materia política-electoral.
- II. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se expidieron la Ley General de Partidos Políticos (Ley de Partidos) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley General).
- III. El 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución, en materia política de la Ciudad de México.
- IV. El 7 de septiembre de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), mediante acuerdo identificado con la clave INE/CG66/2016, aprobó el Reglamento de Elecciones y sus anexos.
- V. El 5 de febrero de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (Gaceta Oficial) el Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México (Constitución Local).
- VI. El 7 de junio de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto que contiene las observaciones del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México respecto del diverso por el que se abroga el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal (Decreto) y se expide el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de

México (Código) y la Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México (Ley Procesal), entre otros.

- VII. El 15 de abril de 2019, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (Instituto Electoral), mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-025/2019, aprobó la creación del Comité Especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante y se designó a sus integrantes (Comité Especializado).
- VIII. El 30 de septiembre de 2019, en la Quinta Sesión Ordinaria del Comité Especializado, finalizaron los trabajos del colegiado y sus integrantes presentaron las conclusiones de los trabajos realizados, a través del Proyecto de Dictamen u Opinión Técnica sobre las propuestas para la implementación de la Diputación Migrante.
- IX. El 10 de octubre de 2019, la Comisión Permanente de Organización Electoral y Geoestadística del Instituto Electoral presentó el Dictamen u Opinión Técnica sobre las propuestas para la implementación de la Diputación Migrante, del cual se destaca la generación de cinco escenarios, entre los que se encuentra la propuesta de Lineamientos para el registro y asignación de la Diputación Migrante electa por el principio de Representación Proporcional, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.
- X. El 28 de noviembre de 2019, el Congreso de la Ciudad de México aprobó el Dictamen por el que se reformaron los artículos 6, fracción 1; 13, párrafo primero; 76, fracción VII y derogaron los artículos 4, apartado B, fracción 111; 13, párrafo tercero; 76, fracción V, y el Vigésimo Quinto Transitorio del Código, con la finalidad de modificar la participación en las elecciones locales de las personas originarias de la Ciudad de México que residen fuera del país.

- XI.** El 4 de diciembre de 2019, el Consejo General del Instituto Electoral conoció el Informe final de actividades y resultados del Comité Especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante (CODIM).
- XII.** El 9 de enero de 2020, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México publicó en la Gaceta Oficial el Decreto que modificó diversos artículos del Código, referidos en el antecedente X de este Acuerdo.
- XIII.** El 14 de enero de 2020, un grupo de ciudadanos y ciudadanas presentó ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (Tribunal Local), un medio de impugnación para inaplicar el Decreto referido en el antecedente XII, el cual fue radicado con el número de expediente TECDMX-JLDC-003/2020.
- XIV.** El 28 de enero de 2020, el Tribunal Local declaró en acuerdo plenario, que era incompetente para conocer el juicio de la ciudadanía identificado con la clave TECDMX-JLDC-003/2020.
- XV.** El 7 de febrero de 2020, el grupo mencionado, inconforme con el acuerdo plenario, presentó demanda de juicio de la ciudadanía ante la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Regional Ciudad de México), integrándose el expediente identificado con la clave SCM-JDC-27/2020.
- XVI.** El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que, de la evaluación permanente de este brote, se llegó a la conclusión de que la COVID-19 puede considerarse una pandemia.
- XVII.** El 30 de abril de 2020, el Consejo General del Instituto Electoral, mediante el Acuerdo IECM/ACU-CG-032/2020, autorizó la celebración de sesiones virtuales o a distancia, ordinarias, extraordinarias y urgentes del propio Consejo General y

de sus Comisiones a través de herramientas tecnológicas, durante el periodo de medidas sanitarias derivado de la pandemia COVID-19.

- XVIII.** El 2 de junio de 2020, la Sala Regional Ciudad de México revocó el acuerdo plenario a que se hizo referencia en el antecedente XIV, y en plenitud de jurisdicción determinó inaplicar las disposiciones del Decreto publicado en la Gaceta Oficial el 9 de enero de 2020, que implicó la eliminación de la figura de Diputación Migrante; y en consecuencia, determinó que para el Proceso Electoral 2020-2021, debía prevalecer el contenido del Código previo a dicha modificación legislativa, por lo que se ordenó al Instituto Electoral dar continuidad a los trabajos y consolidar su aplicación en el próximo Proceso Electoral 2020-2021 en la Ciudad de México.
- XIX.** El 8 de junio de 2020, la representación del partido político Morena ante el Consejo General del Instituto Electoral, interpuso en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recurso de reconsideración para controvertir la resolución de la Sala Regional Ciudad de México.
- XX.** El 19 de junio de 2020, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México en el juicio de la ciudadanía identificado con la clave SCM-JDC-27/2020, el Consejo General del Instituto Electoral emitió el Acuerdo IECM/ACU-CG-035/2020, por el que aprobó la realización de actividades institucionales para instrumentar la elección de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.
- XXI.** El 29 de julio de 2020, se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto por el que se reformó el Código y la Ley Procesal.
- XXII.** El 10 de agosto de 2020, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó la Convocatoria dirigida a la ciudadanía y partidos políticos a participar en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir Diputaciones del

Congreso de la Ciudad de México, así como Alcaldías y Concejalías en las dieciséis demarcaciones territoriales, cuya jornada se celebrará el 6 de junio de 2021.

- XXIII.** El 14 de agosto de 2020 mediante expediente SUP-REC-88/2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó lo resuelto por la Sala Regional de la Ciudad de México en el expediente SCM-JDC-27/2020, y resolvió inaplicar, para el proceso electoral 2020-2021, el decreto legislativo que derogó la figura de diputación migrante, por considerarlo inconstitucional, además que ordenó a este Instituto Electoral continuar con los trabajos para la implementación de la Diputación Migrante.
- XXIV.** El 11 de septiembre de 2020, el Consejo General del Instituto Electoral, emitió la Declaratoria del inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.
- XXV.** El 18 de septiembre de 2020, el Consejo General del Instituto Electoral, mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020, aprobó los Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante electa por el principio de Representación Proporcional, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.
- XXVI.** El 14 de enero de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó el Acuerdo por el que se determina el Financiamiento Público para el sostenimiento de las Actividades Ordinarias Permanentes de los Partidos Políticos en esta Entidad para el ejercicio 2021, identificado con la clave IECM/ACU-CG-005/2021.
- XXVII.** El 14 de enero de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó el Acuerdo por el que se determina el Financiamiento Público para Gastos de Campaña de los Partidos Políticos y Candidaturas Sin Partido a ejercer en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, identificado con la clave IECM/ACU-CG-007/2021.

- XXVIII.** El 14 de enero de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó, mediante acuerdo IECM/ACU-CG-009/2021, los límites en las aportaciones del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos, por sus militantes, simpatizantes, candidatas y candidatos, así como el límite individual de las aportaciones de las personas físicas durante el ejercicio 2021.
- XXIX.** El 28 de enero de 2021, la Secretaría Ejecutiva de este Instituto Electoral realizó una consulta mediante oficio SECG-IECM/159/2021 a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE sobre los gastos que podrán realizar las candidaturas a la Diputación Migrante en la Ciudad de México. Mediante oficio INE/UTFIDRN/6756/2021, el día 11 de febrero, la Titular de la UTF del INE respondió a las preguntas realizadas.
- XXX.** El 29 de enero de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó, mediante el Acuerdo IECM/ACU-CG-020/2021, la relación de la información que deberán proporcionar los partidos políticos para difundir sus plataformas y programas políticos entre la ciudadanía residente en el extranjero, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020- 2021.
- XXXI.** El 4 de febrero de 2021, se recibió en la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas (DEAP) el oficio de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística (Dirección de Organización) identificado con la clave IECM/DEOEyG/0068/2021, mediante el cual proporcionó el padrón electoral de la Ciudad de México con fecha de corte al 31 de diciembre de 2020, mismo que ascendió a 7,781,821 (siete millones setecientos ochenta y un mil ochocientos veintiún) ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón de referencia.
- XXXII.** El 12 de febrero de 2021, mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-027/2021, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó modificar el Protocolo de Seguridad, para el efecto de que se precise que su implementación no depende del color del sistema de semaforización de la Ciudad de México, sino de las

necesidades del propio Instituto Electoral y sobre todo para la realización de los trabajos vinculados con la preparación del proceso electoral en curso, dado que las actividades inherentes al desarrollo de éste, imponen a esta autoridad tomar las medidas que resulten necesarias para su adecuado y oportuno cumplimiento, garantizando las condiciones necesarias para que el personal del Instituto Electoral continúe con las actividades institucionales, sin que se afecte su salud, como a la fecha se ha venido realizando con motivo del COVID-19.

XXXIII. El 17 de febrero de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó el Acuerdo por el que se determinan los Topes de Gastos de Campaña para las Diputaciones del Congreso de la Ciudad de México y las Alcaldías, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 identificado como IECM/ACU-CG-031/2021.

XXXIV. El 26 de febrero de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó, mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-038/2021, los Lineamientos para difundir los mensajes y/o propuestas de las candidaturas a la Diputación Migrante; así como, plataformas Electorales de los partidos políticos y candidaturas comunes, en el marco del voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

C o n s i d e r a n d o :

1. Que conforme al artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo primero de la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.
2. Que de acuerdo con el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo segundo de la Constitución, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de la representación política y, como organizaciones

de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad de género, en candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

3. Que conforme al artículo 41, párrafo tercero, Base II, párrafo tercero de la Constitución, la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos de selección de candidatos y en las campañas electorales, y establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
4. Que de acuerdo con el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado C de la Constitución, en las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales que, entre otras cuestiones, ejercerán funciones en materia de derecho y el acceso a las prerrogativas de las personas candidatas y partidos políticos.
5. Que de conformidad con el artículo 27, Apartado B, numeral 5 de la Constitución Local, en las elecciones podrán participar los partidos políticos nacionales, así como los locales que obtengan el registro correspondiente en la Ciudad, de conformidad con lo previsto con la ley.
6. Que en términos del artículo 27, Apartado B, numeral 7, fracciones III y IV de la Constitución Local, los partidos políticos recibirán, de forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas como entidades de interés público. El Instituto Electoral determinará anualmente el monto total de financiamiento de origen público a distribuir entre los partidos políticos.

7. Que conforme a los artículos 50, párrafo primero de la Constitución local; 30 y 36, párrafo primero del Código, el Instituto Electoral es la autoridad en materia electoral encargada de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, Diputaciones al Congreso Local y Alcaldías de la Ciudad de México.
8. Que según lo previsto por el artículo 1, párrafos primero y segundo, y fracción II del Código, las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento son de orden público y de observancia general en esta Entidad y tienen como finalidad reglamentar las normas de la Ley General y de la Constitución Local, relativas a las prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos nacionales y locales.
9. Que conforme al artículo 2, párrafos primero y segundo del Código, el Instituto Electoral está facultado para aplicar, en su ámbito competencial, las normas establecidas en el referido ordenamiento y para interpretar las mismas atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.
10. Que acorde con lo previsto en el artículo 36, párrafo tercero, fracciones I, II, III y IV, y párrafo quinto, inciso b) del Código, los fines y acciones del Instituto Electoral se orientan, entre otros aspectos, a contribuir al desarrollo de la vida democrática; fortalecer el régimen de las asociaciones políticas; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica, auténtica y pacífica de las elecciones de los integrantes del Congreso Local, de la Jefatura de Gobierno y Alcaldías, así como reconocer y garantizar los derechos, el acceso a las prerrogativas y la ministración oportuna del financiamiento público a los partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular en esta Ciudad.

11. Que de acuerdo con el artículo 50, fracciones I, II, incisos b), c) y d), XVII y XXVIII del Código, el Consejo General tiene, entre otras atribuciones, implementar las acciones conducentes para que el Instituto Electoral pueda ejercer las atribuciones conferidas en la legislación electoral aplicable; aprobar las normas que sean necesarias para hacer operativas las disposiciones que emanen, entre otras, de las leyes locales en la materia; aprobar la normativa y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales; determinar el financiamiento público para los partidos políticos y candidaturas sin partidos, en sus diversas modalidades; y determinar los topes máximos de gastos de campaña.
12. Que conforme a lo previsto por el artículo 239, párrafo segundo del Código, en el ámbito local se reconocen, como asociaciones políticas, las siguientes: agrupaciones políticas locales, partidos políticos locales y partidos políticos nacionales.
13. Que de conformidad con lo señalado en el artículo 272, fracción II y 327 del Código, el financiamiento de los partidos políticos tiene las modalidades de público o privado, y ambos forman parte de sus prerrogativas.
14. Que de conformidad con el artículo 273, fracción X del Código, es obligación de los partidos políticos utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público de acuerdo con las disposiciones del Código.
15. Que de acuerdo con el artículo 328 del Código, el financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento. Asimismo, tanto el financiamiento público como el privado tienen la modalidad de financiamiento directo, que consistirá en aportaciones de dinero, y en especie que será otorgado en bienes o servicios en términos del Código.

16. Que en apego a lo previsto en el artículo 330 del Código, los partidos políticos deberán tener un responsable de la obtención y administración de sus recursos generales. Asimismo, los partidos políticos deberán mantener permanentemente informado al Instituto Electoral del responsable antes citado.
17. Que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 332 del Código, tendrán derecho a contar con recursos públicos locales: los partidos políticos con registro nacional, los partidos políticos locales que hayan obtenido al menos el tres por ciento de la votación local emitida y los partidos políticos que no hayan obtenido su registro nacional, pero que si hayan obtenido al menos el tres por ciento de la votación local emitida.
18. Que conforme a lo establecido por el artículo 333, fracción I, inciso a) del Código, es atribución del Consejo General la determinación del monto al que asciende el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, mismo que sirve de base para la determinación del financiamiento público para gastos de campaña en el año correspondiente.
19. Que atento a lo establecido por el artículo 333, fracción II, inciso b) del Código, el financiamiento público de los partidos políticos comprende, entre otros rubros, el de gastos de campaña. Asimismo, en el año en que deban celebrarse elecciones para Diputaciones del Congreso de la Ciudad de México, de Alcaldías y Concejalías, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto adicional equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, le corresponden en ese año.
20. Que el Instituto Electoral determinó mediante acuerdo IECM/ACU-CG-009/2021 el límite individual de las aportaciones de las personas físicas durante el ejercicio 2021 a partidos políticos y sus candidaturas.

21. Que de acuerdo con el artículo 394, párrafo primero del Código, los gastos que realicen los partidos políticos, sus candidatas y candidatos, así como las candidatas y candidatos sin partido en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General, previo al inicio de las campañas y quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos los siguientes conceptos: gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en medios impresos, y los que eroguen con motivo de la contratación de agencias y servicios personales especializados en mercadotecnia y publicidad electoral.

Por otra parte, no se considerarán dentro de los topes de gastos de campaña los gastos que realicen los partidos políticos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos, institutos y fundaciones.

22. Que atento a lo establecido en el artículo 8, fracción VI de la Ley Procesal, constituyen infracciones de los partidos políticos, no presentar los informes de gastos de sus procesos de selección interna o de campaña electoral y sobrepasar los topes fijados conforme a lo prescrito en el Código durante la misma.
23. Que conforme al artículo 10, fracción V de la Ley Procesal, constituye infracción de las personas precandidatas y candidatas a cargo de elección popular exceder el tope de gastos de campaña establecido.
24. Que de acuerdo con el artículo 11, fracción VIII de la Ley Procesal, constituye infracción a quienes aspiren o hayan obtenido la candidatura sin partido a cargos de elección popular, exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General.
25. Que en términos del artículo 114, fracción VII de la Ley Procesal, es causa de nulidad de una elección, cuando el partido político, coalición o candidatura sin partido, sobrepase en un cinco por ciento los topes de gastos de campaña en la

elección que corresponda y tal determinación se realice por la autoridad electoral competente, en términos de lo previsto en el Código o en la Ley General, según corresponda. En este caso, dichas candidaturas no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva.

26. Que el artículo 27 de los Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante por el principio de Representación Proporcional, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 establece que las candidaturas de la Diputación Migrante gozarán de las mismas prerrogativas que las personas candidatas (mayoría relativa o representación proporcional) en la Ciudad de México para la promoción de su candidatura, observando las restricciones y prohibiciones señaladas en la Constitución Federal y en el Código. Así también que las personas candidatas y los partidos políticos en ningún momento podrán hacer campaña en el extranjero dirigida a influir en las preferencias electorales, así como contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio o televisión, ni a favor o en contra de partidos o personas candidatas a cargo de elección popular.
27. Referente a este tema, el Instituto Electoral consultó a la UTF del INE mediante oficio SECG-IECM/159/2021, cuestiones derivadas de la prohibición para realizar proselitismo y utilizar recursos para la promoción de partidos y sus candidaturas en el extranjero.

Al respecto, de conformidad con la normatividad antes citada, la UTF concluyó que:

- Las personas candidatas y los partidos políticos no podrán realizar ningún tipo de acto de campaña ni difundir propaganda electoral en el extranjero, por sí mismos o a través de terceras personas.
- Era viable comprar propaganda utilitaria para promover dichas candidaturas en territorio nacional, sin que pueda enviarse al extranjero.
- Era posible adquirir espacios publicitarios en internet y redes sociales cumpliendo con las reglas establecidas en el Reglamento de Fiscalización.

- Podrían realizar reuniones virtuales con personas residentes en el país.
- Las candidaturas a la Diputación Migrante tienen derecho a gozar de las mismas prerrogativas que las personas candidatas en la Ciudad de México para la promoción de su candidatura, y los gastos de campaña que eroguen debe acogerse al artículo 76, numeral 1 de la Ley de Partidos.
- Estas candidaturas debían realizar la rendición de cuentas en términos del Reglamento de Fiscalización y la comprobación de gastos correspondiente se realizaría mediante el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
- No podrían realizarse erogaciones fuera del territorio mexicano para estas candidaturas.
- El tope de gastos para dichas candidaturas sería el mismo que otras diputaciones locales o el que fijara esta autoridad.
- Tenían derecho a financiamiento con las salvedades y restricciones establecidas en el artículo 54 de la Ley de Partidos.
- No podrán realizar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí mismas o a través de terceros, las personas que vivan o trabajen en el extranjero, salvo las personas candidatas a la Diputación Migrante, quienes sí podrán realizar aportaciones a su propia campaña, cumpliendo con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización.

De esta forma, del marco jurídico que comprende el actuar de las candidaturas a la Diputación Migrante y atendiendo a las particularidades que ellas involucran, este Consejo General advierte la necesidad de fijar un tope de gastos para las campañas de promoción de la candidatura migrante partiendo de un análisis que dote de certeza a las personas que se postulan a dichas candidaturas, a los partidos políticos, así como al propio INE para efectos de la fiscalización que realicen puesto que se hace necesario determinar un parámetro específico que le permita a la autoridad fiscalizadora medir la proporción del gasto de tales candidaturas.

En primer término, se debe partir de que la figura de la Diputación Migrante resulta novedosa y su implementación se ha realizado para el proceso actual a partir de una instrucción judicial, lo que deja en la competencia de la autoridad administrativa la fijación de ciertas reglas que van desde la postulación de candidaturas y la asignación en su momento de la Diputación Migrante, hasta las que se refieren a la promoción de tales candidaturas.

En ese ejercicio, esta autoridad ha partido del establecimiento de una figura que se postula y elige a partir de parámetros propios a las candidaturas de mayoría relativa, pero al momento de su asignación se han incorporado reglas de representación proporcional, lo que ha resultado necesario para garantizar la incorporación eficaz de esta figura en la próxima conformación del legislativo local.

Así, la candidatura que obtenga el mayor número de votos en el extranjero será a quien se asigne tal posición, la cual se garantiza al colocarla dentro de la primera posición de la lista de candidaturas a diputaciones de representación proporcional del partido político que haya logrado tal votación.

Cobra importancia acudir a tal explicación puesto que en la forma de asignación de quien gane la Diputación Migrante se ha incorporado el sufragio directo de la diáspora chilanga que ha cumplido con los requisitos para encontrarse en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) por lo que la difusión de tales candidaturas resulta necesaria para posicionar en el conocimiento del electorado tal figura y el incentivo de su participación en el proceso electoral que nos ocupa.

Ante tal razonamiento, ese Consejo General debe interpretar en la forma que más beneficie el derecho a ser votado en su vertiente pasiva a quienes contiendan por la diputación multicitada, de lo que se advierte que **sí es posible**

que las candidaturas en comento realicen gastos para la difusión de sus campañas.

Lo anterior, sin dejar de contemplar las restricciones establecidas desde la legislación general en la que se prohíbe realizar proselitismo en el extranjero y, visto desde las reglas de financiamiento y gasto, tal prohibición se traduce en que no pueden realizarse gastos fuera del territorio nacional para promocionar estas candidaturas.

En ese contexto si, como se ha mencionado, para que un partido político gane la diputación migrante requiere obtener la mayoría de los votos sufragados fuera del país, resulta inconcuso que debe existir la posibilidad de realizar actos de proselitismo que promuevan el voto hacia tales candidaturas.

Interpretar en sentido contrario significaría limitar el ejercicio del derecho a ser votado de aquellas personas postuladas migrantes por los partidos políticos, impidiendo implícitamente la posibilidad de realizar actos que bien pueden realizarse en internet, o bien en territorio nacional, y que pueden potenciar sus campañas electorales.

Así pues, los partidos políticos se encuentran en posibilidad de realizar actos, no sólo para beneficio de las candidaturas de mayoría relativa postuladas en los 33 distritos uninominales locales, sino también de aquellas postuladas para la diputación migrante, con independencia de que estas se encuentren expresamente contempladas en la regla que fija los topes de gastos de campaña.

Como se ha dicho, tal permisión no representa la posibilidad de erogar gastos de forma indiscriminada para promover las candidaturas ante la existencia de las limitaciones que se han mencionado con anterioridad.

Esto es, los partidos políticos y las candidaturas a la Diputación Migrante pueden realizar cualquier gasto de campaña de los comprendidos en el artículo 76 de la Ley de Partidos, siempre que se realicen en el país y sin caer en actos proselitistas en el extranjero, **puesto que la limitación no se formula partiendo de los conceptos de gasto, sino atendiendo al ámbito territorial en el que tendría impacto su erogación.**

Al respecto, en la respuesta emitida por la UTF se establece la posibilidad de comprar propaganda utilitaria para la promoción de las candidaturas de la Diputación Migrante, con la restricción de enviarse al extranjero en virtud de que se encuentra prohibido realizar proselitismo fuera del territorio nacional.

Así también se señala que se podrá realizar la compra de espacios publicitarios en internet incluyendo redes sociales por los partidos políticos y las candidaturas objeto de estudio, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 46, 127 y 379 del Reglamento de Fiscalización.

Respecto al financiamiento que pueden recibir, la respuesta del órgano fiscalizador señala que las candidaturas de Diputación Migrante tendrán derecho al financiamiento público para actividades de campaña, así como recibir financiamiento que no provenga del erario. Aun cuando no podrán realizar aportaciones al partido político y/o candidatura aquellas personas que vivan o trabajen en el extranjero de conformidad con el artículo 54, inciso g) de la Ley de Partidos, sí están permitidas las aportaciones a la Diputación Migrante, siempre y cuando sean depositadas directamente a la cuenta de la candidatura, en cuenta bancaria abierta a nombre del partido político en México, observando lo dispuesto por el artículo 54, inciso g) de dicha Ley.

Por lo que concierne a la rendición de cuentas de las candidaturas a la Diputación Migrante, la respuesta de la UTF señala que deberán sujetarse a lo establecido en el Reglamento de Fiscalización, por lo que la comprobación de la totalidad de

las operaciones celebradas deberá ser registrada en el Sistema Integral de Fiscalización.

Considerando tales parámetros, esta autoridad concluye que sí es posible la difusión de propaganda electoral y la realización de actos de campaña para obtener el voto de la Diputación Migrante, siempre que éstos no se realicen en el extranjero, lo que implica la erogación de los gastos involucrados en estos actos los cuales deben realizarse en México.

Partiendo de tal premisa, es necesario fijar el límite que debe establecerse para esta figura sin dejar de mencionar que los partidos deben reportar sus gastos de forma individual, a pesar de que en la asignación de tales posiciones se acuda a la lista de representación proporcional.

En suma, la determinación de un tope de gasto específico para la elección de en comento es necesaria y relevante dado que las candidaturas a Diputación Migrante cuentan con las mismas prerrogativas que otras candidaturas, por tanto, pueden recibir financiamiento público y privado y ejecutar gastos de campaña considerando las restricciones señaladas.

Es importante traer a colación que los topes de gastos de campaña tienen como objetivo permitir a todas las personas contendientes participar en un marco de igualdad respecto de los recursos que pueden emplear en la campaña, con lo que se busca garantizar la equidad en la contienda, al impedir que una persona candidata, sin distinción de su origen partidista o independiente, pueda gastar más que otro.¹

Este parámetro de equidad toma relevancia dado que, en el modelo de fiscalización actual, rebasar el tope de gastos por encima del 5%, en casos donde la diferencia entre el primer y segundo lugar en la votación sea menor al 5% de

¹ Ver SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS.

los votos, pueda considerarse una causa de nulidad de la elección al afectar gravemente la equidad de la contienda.² De ahí que la determinación de topes es una decisión relevante previa al comienzo de las campañas.

Con base en lo anterior, la aprobación de un tope de gasto para una candidatura que, si bien se puede considerar de tipo excepcional, permitirá aplicar las reglas de ingreso y gasto de forma homogénea, no importando de qué elección se trate.

Además, esta decisión permitirá dar certeza a la autoridad nacional ya que mediante el proceso de fiscalización podría identificar gastos que benefician a una candidatura de Diputación Migrante y, de esta forma, podrá contar con un parámetro específico y cierto respecto del cual determinar, en su caso, si alguna candidatura excedió el monto de gastos permitido. En conclusión, se considera que esta autoridad debe determinar un tope de gastos de campaña para la Diputación Migrante.

28. De esta forma, tal como señala el artículo 13 del Código, respecto a que la ciudadanía originaria que se encuentre en el extranjero podrá ejercer su derecho al sufragio a través de la candidatura a Diputación Migrante, y para ello el Instituto Electoral podrá emitir los lineamientos y acuerdos necesarios para su instrumentación y al no existir una norma que establezca la determinación del tope de gasto asociada a esta figura, se considera procedente aprobar un tope de gastos de campaña para la Diputación Migrante en función de criterios objetivos y homólogos a aquellos que establece el Código para las diputaciones de mayoría relativa que se elegirán en este proceso electoral.
29. De acuerdo con el artículo 393 del Código las reglas para que el Consejo General pueda determinar los topes de gastos de campaña son las siguientes; en primer

² Lo que debe medirse a partir de los elementos precisados por la Sala Superior en la Jurisprudencia 2/2018 de rubro **NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN.**

término, se deben considerar la suma de los días de campaña correspondientes a los tipos de elección que se lleven a cabo en el proceso electoral en cuestión.

En segundo término, se toma en cuenta el financiamiento público para gastos de campaña asignado al partido político mayoritario y esto se suma a una estimación sobre los límites de financiamiento privado que este partido podría adquirir. Así, la suma total de financiamiento privado y público que podría llegar a recibir un partido político se divide entre el número de días de campaña para todas las elecciones.

De esta operación se obtiene un monto de recursos diarios para cada elección. Para determinar el tope por distrito y alcaldía correspondiente, se divide el monto total por elección entre el número de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al último corte, esto permitirá obtener un costo por persona. Finalmente, **el costo por ciudadana o ciudadano se multiplica por el número de personas empadronadas en el distrito o alcaldía correspondiente para determinar su tope de gastos.**

En ese sentido, en el Acuerdo aprobado por este Consejo General por el cual se determinaron los topes de gastos de campaña para las elecciones de Alcaldías y Diputaciones al Congreso de la Ciudad de México se calculó un costo por persona de \$6.28 pesos, posteriormente se calcularon los topes de gastos para las 16 Alcaldías y para los 33 Distritos uninominales en lo que se elegirán diputaciones por el principio de mayoría relativa.

30. Así, para el cálculo de la diputación migrante se considera razonable utilizar parámetros similares que los establecidos en el Código y que se han mencionado en el considerando anterior, esto es, el costo por ciudadana y ciudadano determinado para este proceso electoral, así como el padrón electoral.

En el caso particular, el padrón electoral relativo a la Diputación Migrante se corresponde con el número de personas que se registraron en la sección del Padrón Electoral de Ciudadanos Residentes en el Extranjero al corte del 20 de febrero fecha en que terminó el proceso de credencialización en el extranjero para el proceso electoral actual y que corresponde a **102,872 credenciales para votar en el extranjero tramitadas.**

De ahí que, al multiplicarlo por el costo por persona de \$6.28 establecido en el acuerdo IECM/ACU-CG-031/2021, da un total de **\$646,036.16 (seiscientos cuarenta y seis mil treinta y seis pesos 16/100 M.N.), lo que corresponde al tope de gasto para la elección de Diputación Migrante.**

Por lo expuesto y fundado, se emite el siguiente:

A c u e r d o:

PRIMERO. Se determina el tope de gastos para la campaña de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, por el monto de **\$646,036.16 (seiscientos cuarenta y seis mil treinta y seis pesos 16/100 M.N.)** de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente Acuerdo.

SEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación.

TERCERO. En concordancia con las medidas adoptadas por este Consejo General en el Acuerdo IECM/ACU-CG-031/2020, publíquese de inmediato este Acuerdo en los estrados de las oficinas centrales y en el portal de Internet *www.iecm.mx*; y hágase del conocimiento de las Direcciones Distritales del Instituto Electoral, para que se publique en los estrados de dichas oficinas una vez que las condiciones de la actual emergencia sanitaria lo permitan.

CUARTO. Notifíquese este Acuerdo a las representantes de los Partidos Políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral, así como al INE para los

efectos que determine conducentes respecto al reporte de ingresos y gastos de la figura de Diputación Migrante, así como su fiscalización.

QUINTO. Remítase un extracto del presente Acuerdo a la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su publicación.

SEXTO. Realícense las adecuaciones procedentes, en virtud de la determinación asumida por el Consejo General, en el apartado de Transparencia de la página de internet *www.iecm.mx* y difúndase la misma en las redes sociales de este Instituto Electoral.

Así lo aprobaron por mayoría de cinco votos las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, Erika Estrada Ruiz, Sonia Pérez Pérez, César Ernesto Ramos Mega, Bernardo Valle Monroy y el Consejero Presidente Mario Velázquez Miranda y dos votos en contra de la Consejera Electoral Carolina del Ángel Cruz y el Consejero Electoral Mauricio Huesca Rodríguez, quienes emitieron votos particulares, en sesión pública, de manera virtual, el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, firmando al calce el Consejero Presidente y el Secretario del Consejo General, quien da fe de lo actuado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77, fracción VII y 79, fracción V, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

INICIA EL VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 37 FRACCIÓN PRIMERA Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL Y COMISIONES DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CAROLINA DEL ÁNGEL CRUZ, RESPECTO DE LA APROBACIÓN DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR EL QUE SE DETERMINA EL TOPE DE GASTOS PARA LA CAMPAÑA DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021; REALIZADA DURANTE EL DESARROLLO DE LA DÉCIMO TERCERA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE FECHA 31 DE MARZO DE 2021.

Respetuosamente disiento del sentido de la mayoría en el acuerdo citado al rubro, y en el presente voto particular me permito exponer los argumentos que motivan mi desacuerdo con el documento propuesto a la votación del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México en el punto tres del Orden del día de su Décimo Tercera Sesión Extraordinaria, de fecha 31 de marzo de 2021.

Iniciaré mencionando que el Acuerdo de mérito partió de los supuestos de que las candidaturas a diputación migrante realizarán erogaciones pecuniarias, y es aquí mi principal punto de disenso, pues este Consejo General, en el momento procesal oportuno determinó llevar a un Acuerdo la prohibición constitucional y legal para realizar actos de campaña en el extranjero. A mi parecer, esto genera una falta de congruencia con las disposiciones ya aprobadas por este Consejo General, además de que generan una falta grave a los principios de Legalidad y Certeza que rigen, entre otros, a la función electoral.

Aún y cuando no puedo dejar de estar de acuerdo con la necesidad de fortalecer el esquema de fiscalización electoral, considero que el proyecto que se discute ahora no abona a los fines de dicho esquema, a saber: la transparencia y la equidad en la contienda; además de que, desde mi perspectiva, no es una propuesta que resulte idónea, necesaria y proporcional, en términos de los conceptos básicos de un test de proporcionalidad. En ese orden de ideas, son seis los argumentos que me apartan del proyecto presentado, mismos que desarrollaré uno a uno en los siguientes párrafos.

PRIMERO

El acuerdo que se aprobó y con el cual disiento, deviene inconstitucional; si bien no literalmente, sí en el espíritu de las Cartas Magnas Federal y Local de la Ciudad de México, al trastocar más de uno los principios que en ellas se consagran. De igual manera, resulta a todas luces ilegal. Sustento este punto en los siguientes argumentos.

Por principio de cuentas, es menester señalar que el artículo 7, letra F, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce el derecho de las personas originarias de la Ciudad de México que residen fuera del país de votar y ser votadas en elecciones locales, ello de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, la propia Constitución de la Ciudad de México y las leyes aplicables.

Aunado a lo anterior, también se dispone que la referida Ley General tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como regular la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

En función de ello, es necesario resaltar por su trascendencia que el referido artículo 1 de la Ley General en comento, tiene validez espacial en todo el territorio nacional, sin importar la jurisdicción de que se trate.

En este tenor de ideas, la señalada Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales establece, en su artículo 2, que reglamenta las normas constitucionales relativas, entre otras, a las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales.

De este modo, en el apartado denominado "Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero" se localiza el artículo 353, el cual en su numeral 1 establece que **los partidos políticos nacionales y locales**, así como sus candidatas y candidatos a cargos de elección popular **no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; y en consecuencia, quedan prohibidas las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 242 de esta Ley en el extranjero.**

A este respecto, el artículo 242 de la multicitada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, define campaña electoral como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y candidaturas registradas para la obtención del voto.

Atento al artículo de referencia, se desprende una restricción expresa para que los partidos políticos nacionales y locales, así como sus candidatas y candidatos a cargos de elección popular no puedan realizar campaña electoral en el extranjero.

En función de lo razonado en supra líneas, es claro que el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se determina el tope de gastos para la campaña de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, **resulta contrario a lo establecido a la norma constitucional**, en tanto que la ley reglamentaria de la Carta Magna en materia de instituciones y procedimientos electorales, es decir, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece de manera expresa y clara, una prohibición para efectuar proselitismo fuera del territorio nacional.

En relatadas condiciones, es posible colegir que el Acuerdo referido en el párrafo que antecede, puede calificarse de inconstitucional, es decir, contrario al espíritu de la norma suprema, en tanto que contraviene una disposición normativa regulada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, misma que como ha quedado señalado, se trata del instrumento jurídico que reglamenta diversos aspectos de la norma constitucional en materia electoral, tales como las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales.

A mayor abundamiento, no menos relevante resulta mencionar que en congruencia con la prohibición relatada en anteriores líneas y atendiendo a las condiciones en que se ha venido gestando la incorporación de la figura de diputación migrante a la legislación mexicana, figura jurídica novedosa y que se aplica por primera vez al proceso electoral local 2020 – 2021, es que el Consejo General del cual formo parte, tuvo a bien emitir los Lineamientos para el Registro y Asignación de la Diputación Migrante Electa por el Principio de Representación Proporcional, para el Proceso Electoral Local 2020-2021, en los cuales se establece el apartado correspondiente a la difusión y promoción de las candidaturas a diputación migrante.

Derivado de lo expuesto hasta este punto, puede desprenderse con meridiana claridad que el Acuerdo objeto del presente voto efectivamente es inconstitucional al contrariar la reglamentación de la norma suprema, pero naturalmente, no debe pasarse por alto que también resulta incongruente con la regulación que ya ha emitido el Consejo General de este Instituto, el cual ha reconocido y tomado en cuenta el impedimento para realizar

campaña política en el extranjero, hecho que ha quedado reflejado en la emisión de los propios Lineamientos referidos en el párrafo que antecede.

SEGUNDO

No estoy de acuerdo en que exista una diferencia entre “gastos de campaña” y “simplemente gastos”, pues todo gasto que se genere dentro de una campaña presupone un gasto para la misma. Al respecto, este Consejo General aprobó, en su momento, la prohibición (que ya es constitucional y legal en los termino señalados en el numeral PRIMERO de este voto particular) para hacer campaña desde el extranjero y, en consecuencia, para ejercer gastos.

Suponiendo sin conceder que existe una diferencia entre “gastos de campaña” y “simplemente gastos”, y asumiendo (sin haber otra alternativa posible) que estos últimos se refieren a gastos realizados por las personas candidatas pero que no tienen por objeto pedir el voto, y a estos últimos queremos ponerles topes, desde mi punto de vista es ponerle un tope de gastos a la libertad de expresión que tienen las personas candidatas a la diputación migrante en la medida que tenemos cualquier persona.

Para el planteamiento anterior, debemos analizar los conceptos de “gastos de campaña” y “gastos”, esto partiendo del derecho constitucional sobre la libertad de expresión así como el deber del Estado de garantizar y su ineludible relación con las campañas electorales, así como, sus correlacionados artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional.

Ahora bien de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustarlas a los principios del Estado democrático, así como la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan,

exclusivamente para los fines que fueron entregados, en observancia al mandato constitucional encaminado a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país.

Aunado con lo anterior, en su artículo 76 la citada ley de partidos, establece que se debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos a cargos de elección popular, se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral.

En términos del artículo 27, apartado B, numeral 7, fracciones 111 y IV de la Constitución Local, los partidos políticos recibirán, de forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas como entidades de interés público.

El financiamiento de los Partidos Políticos tendrá las modalidades de público o privado, y de los cuales el primero prevalecerá sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público, ahora bien dentro de esta financiamiento público tenemos los **denominados gastos de campaña según se establece en el artículo 333 fracción II** del código comicial local, y los cuales se puede determinar su existencia con ciertos elementos mínimos y los cuales ya han sido determinados por criterios de la máxima autoridad jurisdiccional el materia, siendo estos los siguientes:

- a) **FINALIDAD**, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano;
- b) **TEMPORALIDAD**, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y,
- c) **TERRITORIALIDAD**, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.

Por otra parte, el citado código reconoce como **gastos operativos de la campaña**, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, los cuales quedan comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña.

Ahora bien derivado de lo anterior, la candidatura a diputación migrante por su recién incorporación al proceso electoral, así como a diversas omisiones legislativas, no cuenta con la normatividad adecuada a sus necesidades, y en congruencia con dicha situación, el 25 de septiembre de 2020 el Consejo General del Instituto Electoral, emitió los denominados "LINEAMIENTOS PARA EL REGISTRO DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE ELECTA POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2020-2021" en dicho ordenamiento se regula en su numeral 2 fracción III "*La promoción que realizarán las candidaturas a la Diputación Migrante en las campañas electorales que se desarrollen en el proceso electoral 2020-2021 y el ámbito territorial en el que se realizarán.*"

En el título séptimo sobre la "Difusión y promoción" de las candidaturas a diputación migrante, se establecen diversos criterios, el de gozar de las mismas prerrogativas que las personas candidatas (mayoría relativa o representación proporcional) en la Ciudad de

México para la promoción de su candidatura, observando las restricciones y prohibiciones señaladas en la Constitución Federal y en el Código.

De las referidas disposiciones trasciende lo siguiente: *“Las personas candidatas y los partidos políticos en ningún momento podrán hacer campaña en el extranjero dirigida a influir en las preferencias electorales, así como contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio o televisión, ni a favor o en contra de partidos o personas candidatas a cargo de elección popular.”*

Derivado de lo anterior y ante la imposibilidad tanto de los partidos como de las candidatas y candidatos de realizar campañas en el extranjero, el Instituto Electoral dispuso que por su conducto establecerá oportunamente los mecanismos y/o acciones que instrumentará para la promoción y difusión de la candidatura a la Diputación Migrante, conforme a la estrategia que proponga el COVECM, por lo que de una interpretación de lo anteriormente fundada no se puede erogar gasto por el concepto de gastos de campaña para las candidaturas migrantes.

Ahora bien, una vez establecido la conceptualización y fundamentación, respecto de los denominados gastos de campaña y gastos operativos, así como las obligaciones y derechos correspondientes de las candidaturas migrantes sobre su difusión y propaganda, podemos analizar la inconsistencias propuestas en el acuerdo de disenso, objeto del presente voto particular, en el que a mi punto de vista más que regular o imponer un tope gastos de campaña, para regular los gastos correspondientes a la promoción de la candidatura migrante, se pretende regular la liberta de expresión, pues si bien como se mencionó anteriormente las personas que pretendan competir bajo esta figura no pueden realizar campañas en el extranjero para influir en las preferencias electorales, no existe impedimento para que estas puedan realizar algún tipo de manifestación de ideas, esto con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que tampoco se puede considerar como gasto operativo de campaña a cargo de las personas candidatas.

Retomando, el contenido del acuerdo objeto del presente, por el que se determina el tope de gastos para la campaña de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, refiere contrariamente con lo anteriormente fundado y motivado que, y cito:

“...del marco jurídico que comprende el actuar de las candidaturas a la Diputación Migrante y atendiendo a las particularidades que ellas involucran, este Consejo General advierte la necesidad de fijar un tope de gastos para las campañas de promoción de la candidatura migrante partiendo de un análisis que dote de certeza a las personas que se postulen a dichas candidaturas, a los partidos políticos, así como al propio INE para efectos de la fiscalización que realicen puesto que se hace necesario determinar un parámetro específico que le permita a la autoridad fiscalizadora medir la proporción del gasto de tales candidaturas.”

De la simple lectura de la postulación citada se advierte la contradicción sobre la determinación estipulada con anterioridad por el propio Consejo General, respecto de la prohibición de realizar campañas en el extranjero, por lo que posteriormente se advierte que *“es posible que las candidaturas en comento realicen gastos para la difusión de sus campañas”* sin lugar a dudas podría pasar sin embargo esto no funda ni motiva la justificación de la imposición de un tope de gastos de campaña, sin embargo sí es motivo de una queja o procedimiento sancionador en materia fiscal.

Por otra parte en su considerando 27 del citado acuerdo, se hace referencia a la consulta a la UTF del INE mediante oficio SECG-IECM/159/2021, cuestiones derivadas de la prohibición para realizar proselitismo y utilizar recursos para la promoción de partidos y sus candidaturas en el extranjero, en el cual se puede deducir de conformidad con lo establecido sobre el significado de actos de campañas de conformidad con el marco normativo, son adquirir espacios publicitarios en internet y redes sociales y reuniones virtuales con personas residentes en el país, de lo cual se advierte en los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se

adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet. Jurisprudencia 19/2016.

Siendo la única limitante razonable para la libertad de expresión, la prohibición dirigida a quienes ostenten una candidatura de difundir propaganda electoral por cualquier medio **durante la veda electoral**, abarca, entre otros aspectos, los mensajes que publican a través de sus redes sociales, lo anterior resulta una medida que contribuye a salvaguardar, además, el principio de equidad en la contienda electoral.

TERCERO

Si, además de lo señalado como difusión en redes sociales, lo que se pretende regular con topes de gastos son actividades realizadas en territorio nacional, más concretamente en la Ciudad de México, esa situación ya se encuentra regulada en los lineamientos aprobados por este Consejo General como se explica a continuación:

En primer lugar, resulta necesario establecer la prohibición de realizar campaña electoral fuera del territorio nacional y es el artículo 353, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el que señala que ni los partidos políticos nacionales y locales, así como sus candidaturas a cargos de elección popular podrán realizar campaña electoral en el extranjero; quedando prohibidas las actividades, actos y propaganda electoral en el extranjero a que se refiere el artículo 242 del ordenamiento referido, cuestión que implica una imposibilidad material y jurídica para que las candidaturas a una diputación migrante promocionen y difundan sus plataformas entre la ciudadanía residente en el extranjero; esta prohibición quedó claramente establecida en los ***“Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021”***, cuyo objeto es el de regular la promoción que realizarán las candidaturas a la Diputación Migrante en las campañas electorales que se desarrollen en el proceso electoral 2020-2021 y el ámbito territorial en el que se realizarán.

Es así que en ámbito de difusión y promoción, los Lineamientos son claros al establecer que ni las personas candidatas ni los partidos políticos podrán hacer campaña en el extranjero, tampoco podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio o televisión, ni a favor o en contra de partidos o personas candidatas a cargo de elección popular.

Ahora bien, a efecto de establecer los mecanismos para la difusión y promoción de la figura de la Diputación Migrante, los Lineamientos señalan que la estrategia será propuesta por el Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las ciudadanas y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, para la elección de la Diputación Migrante, por lo que, con el fin de garantizar a las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero la oportunidad de ejercer un voto informado, así como regular la forma en la que las fuerzas políticas les enviarán sus propuesta políticas, este Consejo General aprobó los ***“Lineamientos para difundir los mensajes y/o propuestas de las candidaturas a la Diputación Migrante; así como, plataformas electorales de los partidos políticos y candidaturas comunes, en el marco del voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.”***

En dicho documento se establece que tanto en el Paquete Electoral Postal, como en la información en forma electrónica para las y los ciudadanos que votarán a través del Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, se podrá incorporar un Políptico que contendrá información relevante acerca del voto de la ciudadanía residente en el extranjero, de las candidaturas y las fuerzas políticas que representan, así como un enlace electrónico que direccionará a un video en el que se presentarán los mensajes de las y los candidatos a la Diputación Migrante, esto considerando la ya mencionada prohibición de realizar campaña en el extranjero, por lo que el objeto de esta estrategia es el de brindar al electorado un espacio que aporte elementos que permitan la emisión de un voto informado y razonado.

Es así que los Lineamientos para difundir los mensajes y/o propuestas de las candidaturas a la Diputación Migrante; así como, plataformas electorales de los partidos políticos y candidaturas comunes establecen los plazos y procedimientos para la

elaboración de los mensajes y presentación de las plataformas electorales de los partidos políticos y candidaturas comunes.

Es así que ante la imposibilidad de realizar actos tendentes a recabar el voto de la ciudadanía en el extranjero, esta autoridad, a través del Políptico, garantiza la equidad en la difusión de las propuestas de las fuerzas políticas.

CUARTO

No existe un procedimiento internacional a partir del cual la autoridad electoral competente pueda verificar gastos realizados desde el extranjero (salvo las denuncias que, en su caso, se presenten), por lo que con este acuerdo estaríamos aprobando una norma que al final de cuentas se puede prestar a la simulación.

En efecto, el Acuerdo materia del presente voto particular no encuentra sustento en las facultades atribuidas a este OPLE o, en su caso, a la autoridad Nacional Electoral (Que es la que tiene la facultad fiscalizadora), ya que no existe algún de tratado o documento internacional suscrito por México en materia de fiscalización electoral y en caso de interponer un tope de gastos de campaña en el extranjero sería imposible fiscalizar ya que la naturaleza del puesto de elección popular está diseñada únicamente para chilangos residentes en el extranjero.

Al momento de aprobar este acuerdo se están asumiendo funciones de un órgano legislativo al traspasar el alcance de nuestras normas exclusivas en el ámbito de competencia de la ciudad de México sin suscribir algún tipo de tratado internacional.

QUINTO

Se abona a la desigualdad en la contienda, dadas las diferencias económicas y sociales que, debido a la naturaleza de la circunscripción creada para este efecto (el mundo entero salvo México), ya existen de manera natural.

En efecto, como se reconoce en el mismo acuerdo con el que disiento, la figura de la diputación migrante guarda la particularidad de que el electorado no se ubica en el ámbito territorial de la Ciudad de México, sino que se encuentra disperso en distintas ciudades

del mundo. Por ello, desde el inicio de los trabajos para la operatividad de la elección de la diputación migrante, el escenario de realizar actos de campaña bajo ese contexto se consideró inviable.

Ahora bien, no podemos hablar de migración sin tener presente el concepto de globalización, fenómeno multidimensional que, sin duda alguna, genera desigualdad en más de un aspecto, pero concretamente, en tres dimensiones: la comercial, **la financiera** y la tecnológica, y en virtud de ello pierde razón de ser el *Tertium Comparationis* de la diáspora "chilanga" distribuida alrededor del mundo.

Así, para aseverar que dos conceptos (o personas) son iguales, se debe indicar, en primera instancia, el punto de vista desde el cual son iguales (en el caso concreto, el pertenecer a la diáspora chilanga en cualquier parte del mundo), y una vez identificado, no debemos dejar de considerar las diferencias (en este caso, mayores a esas similitudes) que tienen los conceptos o personas comparadas.

De esa manera, toda igualdad es siempre relativa, y desde esa perspectiva sólo puede existir o no existir, ello a partir de un sentido lógico, integrado por elementos absolutamente homogéneos (que en el caso concreto, no existen en virtud de la globalidad y las condiciones que genera, sobre todo, las económicas).

Así pues, para regular normas aplicables en equidad (a iguales), primero es indispensable corroborar la existencia de la igualdad entre los posibles destinatarios de la atribución.

Una vez analizado lo anterior, se puede concluir que es apreciable, de manera indicativa más no limitativa, al menos en una importante desigualdad, y es la relativa a que fijar topes de gastos en moneda nacional mexicana tiene toda la lógica en México, pero pierde equidad en el momento en el que traspasamos fronteras, pues definitivamente no es lo mismo tener "gastos operativos" en Guatemala, Estados Unidos, España, Honduras. por citar sólo algunos ejemplos dispares.

SEXTO

Por otra parte, considero que la emisión de este Acuerdo representa un exceso en la facultad reglamentaria con la que cuenta este Consejo General, ello debido a que si bien, como fue argumentado durante la discusión del punto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída en el juicio identificado con la clave SUP-REC-088/2020 instruyó a este Órgano Electoral continuar con los trabajos que se estimaran pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar la figura de la Diputación Migrante, en los términos de las normas que en virtud de dicha ejecutoria cobraron reviviscencia, ello no implica el establecimiento de disposiciones carentes de idoneidad a pocos días del inicio de las campañas electorales.

En efecto, el Acuerdo que hoy se aprobó a diferencia de los proveídos emitidos con anterioridad, cuya fundamentación y motivación descansa en los análisis realizados para brindarle aplicabilidad a las candidaturas que se postulen para esta figura, se aleja de los trabajos que al respecto ha realizado este Instituto desde 2019, y para el cual se integró un Comité Especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante.

Con ello, no sólo se afecta el principio de congruencia en las regulaciones emitidas previamente por el Consejo General, sino que se vulneró el principio de certeza previsto en el artículo 2º, párrafo tercero del Código Comicial Local en perjuicio de los actores políticos en un proceso electivo que, desde su misma naturaleza ya revestía múltiples complejidades, y que con la emisión de esta disposición, se dificulta aún más.

Con la emisión del Acuerdo identificado con la clave IECM-ACU-CG-038/2021, el Consejo General, aprobó los *Lineamientos para difundir los mensajes y/o propuestas de las candidaturas a la Diputación Migrante; así como, plataformas electorales de los partidos políticos y candidaturas comunes, en el marco del voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*, cuyo objetivo es determinar las normas a seguir para establecer las especificaciones y requerimientos de los contenidos, formatos y medios para la difusión de los mensajes y/o propuestas, así como plataformas electorales, que serán enviados a

las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero inscritos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

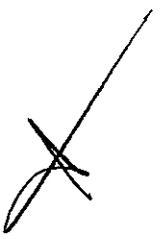
En dichos Lineamientos, se delimitó la manera en que se informará a la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero sobre las propuestas y plataformas de las y los candidatos a la Diputación Migrante, con el propósito de promover el voto informado, en condiciones equitativas y con base en la información proporcionada por los partidos políticos, para un ejercicio del voto razonado, disposición que ahora con la aprobación de este Acuerdo genera confusiones respecto de si el conocimiento de las ofertas políticas será a través de los medios del Instituto, o como se dijo durante la sesión, al libre albedrío de los partidos políticos y su alcance económico.

En esa línea de reflexión en los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-118/2014 y SUP-RAP-120/2014 acumulados, la Sala Superior expresó las siguientes consideraciones respecto del principio de certeza:

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sustenta el principio de certeza, prevé que el desarrollo de los procedimientos electorales debe regirse, entre otros, por el principio de certeza, el cual debe ser garantizado por las autoridades electorales, en todos los ámbitos de gobierno.

Así, se puede sostener que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral — acorde a las reglas del Derecho escrito formal mexicano—, **conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.**

Además, el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y




confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

En efecto, la observancia del principio de certeza se debe traducir en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral, conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales; tomando en consideración los correspondientes actos y hechos jurídicos, tal como hubieren sucedido.

También este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto, de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular.

Así a la luz de esas afirmaciones encuentro que el Acuerdo que hoy se aprobó en lugar de promover la equidad y la transparencia en la realización de las campañas por la Diputación Migrante, abre espacios de interpretación que podrían generar afectaciones graves al marco normativo comicial local.

De ahí que exprese mi disenso con el proyecto aprobado por la mayoría.

CONCLUYE EL VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 37 FRACCIÓN PRIMERA Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL Y COMISIONES DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CAROLINA DEL ÁNGEL CRUZ, RESPECTO DE LA APROBACIÓN DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR EL QUE SE DETERMINA EL TOPE DE GASTOS PARA LA CAMPAÑA DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021; REALIZADA DURANTE EL DESARROLLO DE LA DÉCIMO TERCERA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE FECHA 31 DE MARZO DE 2021.

INICIA VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ, CON RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR EL QUE SE DETERMINA EL TOPE DE GASTOS PARA LA CAMPAÑA DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021.

Imponer un tope de gastos para la campaña de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 genera una falta de congruencia y certeza jurídica para los actores políticos, en este caso en particular, los partidos políticos y las respectivas candidaturas que se registren, ya que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (Código), así como los *Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante electa por el principio de representación proporcional, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021* emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), son muy claros al señalar, que:

Las personas candidatas y los partidos políticos en ningún momento podrán hacer campaña en el extranjero dirigida a influir en las preferencias electorales, así como contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio o televisión, ni a favor o en contra de partidos o personas candidatas a cargo de elección popular.

Esta medida tan radical, no sólo se ha implementado por la búsqueda de preservar a toda costa la seguridad y confiabilidad del electorado, sino también por el empeño de garantizar condiciones de equidad en la competencia con respecto a la inquietud de que el financiamiento de un partido político, y el uso de los medios de comunicación para fines electorales, pudiera tener como resultado la vulneración de los actos de campaña en el extranjero.

Por tales razones, formulo el presente voto en el que explicaré los argumentos y razones jurídicas que me llevan a estimar una postura diferente a la planteada en el Acuerdo en comento. Primeramente, se analizará la evolución del voto en el exterior en la legislación mexicana, para poder comprender el origen de la prohibición de realizar actos de campaña fuera del territorio nacional; posteriormente, el contrasentido de, en aras de no limitar el ejercicio del derecho a ser votado de aquellas personas postuladas como migrantes por los institutos políticos, permitir la realización de gastos de campaña pero

circunscribiéndolos al territorio de la Ciudad de México, generando con ello una falta de certeza jurídica. Además de que, suponiendo sin conceder que se aprobará la realización de gastos de campaña en favor de esta figura de representación, los mismos, en su caso, tendrían que ser dirigidos al electorado que va a elegir a la candidatura de la Diputación Migrante y ello, supondría una fiscalización por parte del Instituto Nacional Electoral (INE), órgano constitucional y legalmente facultado para ello, sin tener la certeza de que pudiera tener los mecanismos y procedimientos para dicho fin.

Enseguida se abordará la temática referente a si el Consejo General del IECM tiene atribuciones para determinar un tope de gastos de campaña para las candidaturas de la Diputación Migrante o, si existe una clara transgresión a la facultad reglamentaria de este Instituto y, por consiguiente, al principio de reserva de ley y al de subordinación jerárquica. Como consecuencia de ello, si incluso se está regulando sobre un tópico del cual ya se tiene reglamentación aplicable en nuestro sistema de fiscalización y, la posibilidad de que una vez analizada, resulta aplicable a la Diputación Migrante.

Finalmente, atendiendo a la garantía de la libertad de expresión y la promoción del voto informado para la figura de la Diputación Migrante, se desarrollan las acciones que este Instituto Electoral ha puesto en marcha para difundir las candidaturas que registren cada uno de los partidos políticos a la Diputación Migrante.

I. Evolución del voto en el exterior en la legislación mexicana

La figura de la Diputación Migrante en el orden jurídico de la Ciudad de México presenta una gran cantidad de retos para su implementación. Desde el hecho en que el mismo Congreso local propuso su desaparición incluso antes de que pudiera implementarse por primera vez, existen además, otras dificultades como es la forma de armonizar su aplicación con las normas existentes actualmente en el país, como lo relativo al financiamiento de la campaña en tanto que existe la prohibición de realizar actos de campaña fuera del territorio nacional.

Para el caso que nos ocupa, esto es, la aprobación de un tope específico de gastos para la campaña de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, es indispensable hacer un análisis respecto de la viabilidad legal de esta propuesta partiendo del proceso legislativo por el que se estableció la prohibición de hacer campaña en el extranjero en la ley.

La discusión en torno a este tema comenzó desde el momento en que se realizó la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 2005 para establecer las normas relativas al voto en el exterior. En la discusión que tuvo lugar en el Congreso de la Unión, sus dos Cámaras asumieron posturas encontradas. En primer lugar, la Cámara de Diputados propuso, en el dictamen original, permitir tanto a los partidos políticos, candidaturas registradas y simpatizantes realizar actos de campaña en territorio nacional y en el extranjero, por igual.

En la presentación del dictamen, el 22 de febrero de 2005, el diputado David Hernández Pérez mencionó que, en su origen, no se contempló la posibilidad de hacer campañas políticas en el exterior, lo cual, al parecer de la Comisión contravenía las disposiciones constitucionales de la difusión de las plataformas electorales.

¿Cómo iban a decidir por quién votar si no se iba a hacer la difusión de la plataforma electoral de cada uno de los partidos? Esto ya está contemplado en el dictamen para que exista la posibilidad, pues, de conocer y también, claro, esto: el IFE tendrá que instrumentarlo, tendrá que hacerse con los cuidados necesarios para manejar los gastos de campaña y, sobre todo, que sea respetando las leyes en el exterior.³ (p. 357)

De lo anterior resulta claro que dos eran las preocupaciones fundamentales respecto a las campañas en el extranjero, los gastos de campaña y la aplicación de las leyes en el extranjero. Para resolver el tema de los gastos de campaña, toda vez que se trataba únicamente de la campaña para la Presidencia de la República, se proponía elevar 10 por ciento los gastos de campaña. De esta manera se estaría en posibilidades de realizar

³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, ño II, Segundo Periodo, 22 de febrero de 2005, p. 357

actos proselitistas fuera del territorio nacional. Por lo que hace a la extraterritorialidad de la ley, se proponía la celebración de acuerdos *sui generis* del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) con gobiernos extranjeros para regular buena parte de los actos de campaña.

Resulta claro que la propuesta original no presentaba mayor análisis por parte de la Cámara, ya que incluso la mayoría de los cambios consistían únicamente en incluir la expresión “en el extranjero” en la mayoría de las disposiciones relativas a las campañas electorales y únicamente fijando una restricción para el caso de medios de comunicación electrónicos de propiedad extranjera:

Esta dictaminadora esta (sic) de acuerdo en establecer la posibilidad de realizar campañas electorales en el extranjero, con la vigilancia y apego a las condiciones establecidas en esta iniciativa, pero agregando que los partidos políticos no podrán contratar tiempo en los medios electrónicos, radio y televisión, de propiedad de extranjero y en el extranjero, sujetándolos solo a los medios nacionales y sus repetidoras tanto en territorio nacional como en el extranjero.⁴

La prohibición de contratar espacios en radio y televisión de propiedad extranjera, permitía la salvedad de transmitir propaganda a través de las repetidoras de las estaciones de radio y televisión nacionales fuera de México (artículo 185). Ahora, la propaganda que se difundiera en el extranjero estaría regulada por un Acuerdo del IFE. (artículo 185) En cambio, el derecho de réplica sería materia de los acuerdos internacionales celebrados para la realización de la jornada electoral en el extranjero.

El debate de esta reforma fue limitado, por la complejidad del tema. Tan sólo se presentó una propuesta de modificación del diputado Sergio García Penagos para prohibir que los partidos políticos y sus candidaturas no podrían realizar, por sí o por interpósita persona, actos públicos de campaña o difundir su propaganda electoral en medios masivos de comunicación fuera del territorio nacional. Su argumento era que de esta manera se

⁴ *Ibidem*, p. 314

generan condiciones de equidad y transparencia, además de desalentar la participación de agentes extranjeros en la elección.

Ahora bien, el Senado de la República, como cámara revisora, cuestionó seriamente la propuesta. Advirtió respecto de la extraterritorialidad de la legislación mexicana lo que vulneraba la soberanía de otros estados, al ejercer actos de autoridad sobre otro territorio.⁵ De igual modo, señaló que las normas que se proponían provocaban un estado de incertidumbre, al no permitir identificar la disposición que se tendría que aplicar para el caso concreto.

Por cuanto hace a los recursos ejercidos en actos de campaña en el extranjero, se mencionó la existencia de “serios dilemas en materia de fiscalización” toda vez que comprobar la veracidad de las erogaciones realizadas en el extranjero se vería sumamente comprometido. Respecto al tope de gastos de campaña, señala:

“...no se establece un tope en los recursos que pueden utilizarse para las campañas en el extranjero, considerando que el número de mexicanos en el extranjero no puede ser comparable con lo (sic) mexicanos residentes en territorio nacional, por lo que se corre el riesgo de que la mayoría de los recursos se eroguen en el exterior, con los consecuentes problemas de comprobación.

Las exenciones fiscales no sufrirían modificaciones en su aplicación, pues sería necesario que se reformen las leyes fiscales nacionales para, por ejemplo, modificar a los límites de deducibilidad de gastos en el extranjero.⁶

Otro aspecto que preocupó a la Cámara de Senadores fueron las implicaciones monetarias respecto al tipo de cambio y la manera en que impactarían en la forma en que

⁵ En este tema el dictamen también cuestionó la aplicación del derecho electoral mexicano en lugar de las normas del territorio. Ejemplo de ello fue el de las reuniones públicas realizadas por partidos y candidatos en el extranjero, las cuales se sujetarían a las disposiciones que para tal efecto se acuerden entre las autoridades electorales nacionales y las autoridades del país correspondiente (artículo 183). Para ello se tendría que contar con previsiones sobre interrupción temporal de la vialidad, características de la propaganda, derecho de aclaración respecto a la información que presenten los medios de comunicación y colocación de propaganda (artículos 184, 185, 186 y 189). Cfr, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Gaceta del Senado*, LIX/2SPO-111/4639, <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/2/2005-04-27-1/assets/documentos/extranjero.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2021

⁶ *Idem*

se tendrían que realizar los ajustes en la contabilidad de la campaña para incluir este proceso de propaganda.⁷ Sin duda, el aspecto más importante era la imposibilidad que implica la campaña en el extranjero para ejercer de forma plena los principios que rigen la contienda electoral y por tanto los efectos que podría tener en nuestro proceso. Lo anterior tendría importantes repercusiones en la aplicación de faltas administrativas, así como la falta de competencia de los organismos jurisdiccionales para conocer de medios de impugnación respecto de actos de autoridad electoral en el extranjero.

A partir de este análisis, el Senado resolvió que “los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar campaña electoral en el extranjero ni, en consecuencia, destinar recursos para financiar actividades, actos o propaganda electoral en el extranjero, estableciéndose el procedimiento para investigar la violación a tales normas y las sanciones aplicables.”⁸

En el dictamen respecto a la minuta devuelta, la Cámara de Diputados confirmó la importancia de supervisar los recursos en las campañas y sobre todo hacer frente a las dificultades que provocaba la campaña en el extranjero, en los siguientes términos:

Queremos hacer notar que cualquier modalidad de voto en el extranjero, como acertadamente lo señala el estudio jurídico del ITAM, antes citado, implica riesgos provocados por la pérdida de control de parte de la autoridad electoral nacional sobre etapas, actividades o actos del proceso electoral. La solución factible es, a juicio de las Comisiones Unidas, la que enfrenta esos riesgos acrecentando al máximo el tramo bajo control directo de la autoridad en nuestro propio territorio y reduce, en consecuencia, al mínimo estrictamente indispensable los actos que, por ser realizados en el extranjero, quedarán fuera de su control o jurisdicción inmediata y directa.

(...)

Como disposiciones complementarias, se establece que los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar campaña electoral en el extranjero ni, en consecuencia, destinar recursos para financiar actividades, actos o propaganda electoral en el extranjero, estableciéndose el procedimiento para investigar la violación a tales normas y las sanciones aplicables.

La regulación de 2005 se mantuvo en el COFIPE de 2008 bajo el argumento de “estudiar, con profundidad y elementos objetivos, los resultados de la primera experiencia de

⁷ *Ibidem*, p. 86

⁸ *Ibidem*, p. 160

aplicación de las normas y procedimientos relativos con motivo de la elección presidencial de 2006.”⁹ De esta manera, se mantuvo la prohibición para realizar actividades, actos y propaganda electoral, así como la imposibilidad, durante el proceso electoral, de que **en ningún caso y por ninguna circunstancia** los partidos políticos y las candidaturas independientes utilizaran recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Por otra parte, en la sentencia SUP-RAP-0058/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) hizo un análisis respecto de la adecuación de los lineamientos expedidos por el Instituto Nacional Electoral (INE) para la implementación del voto en el extranjero y que entre otras disposiciones contemplaba que “en ningún tiempo, los partidos políticos nacionales o sus candidatos podrán realizar actividades tendientes a la obtención del voto, actos de campaña electoral, o difusión de propaganda electoral en el extranjero.” (artículo 2). Se resolvió que dentro de la prohibición legal se encuentran: a) actividades tendientes a la obtención del voto, b) actos de campaña electoral o, c) difusión de propaganda electoral. Por cuanto hace a la prohibición de destinar recursos a actividades ordinarias o de campaña en el extranjero señaló que no se tiene permitido contratar directa o indirectamente mensajes o propaganda electoral por cualquier medio y en cualquier formato. Cabe recuperar el análisis que hace la Sala respecto a la finalidad de esta prohibición:

...tiene como finalidad impedir la organización y desarrollo de actos de campaña o proselitismo por parte de los partidos y sus candidatos, que puedan quedar exentos del control de las autoridades electorales por el alto grado de dificultad para su vigilancia y fiscalización en lapsos inmediatos razonables, al carecer de imperio la autoridad mexicana para actuar en otros estados, pues esa falta de control podría traer como consecuencia una posición de ventaja de algún candidato frente a sus adversarios con base en los gastos aplicados y no detectados, y precisamente por esta razón la prohibición se extiende al financiamiento para gastos ordinarios, ante la seria posibilidad de realización de actos materialmente de campaña o proselitistas, arropados bajo la forma de gastos ordinarios. De esta forma, en el ámbito material de la norma no quedarían comprendidos los gastos

⁹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” en *Gaceta del Senado*, LX/2PPO-170/14899, 5 de diciembre de 2007 https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/14899, consultado el 28 de marzo de 2021.

evidentemente calificables como ordinarios por cualquier persona con conocimiento medio de la materia, y donde no exista ninguna posibilidad de ser confundidos con actos de campaña, como los realizados para mantener en funcionamiento efectivo a los órganos establecidos previamente en otros países, para lo cual existe un referente serio y objetivo consistente en el reporte incluido en los informes rendidos conforme a la ley en los ejercicios inmediatos anteriores, verbigracia, respecto al pago de rentas de locales ocupados por los comités, servicios como energía o teléfono, papelería, compensaciones y sueldos a los colaboradores que desde entonces actuaran en esos órganos, etcétera.

En esa ocasión, la Sala Superior resolvió que los partidos políticos sólo pueden realizar gastos de carácter ordinario en el extranjero, cuando **sean evidentemente destinados para actividades relacionadas con el mantenimiento de sus órganos instalados fuera del territorio nacional, y no se puedan confundir de modo alguno con actos de propaganda o proselitismo**, siempre que se hubieran reportado, por lo menos en el último informe sobre sus ingresos y egresos.

No fue sino hasta la reforma política de 2013 en que el tema fue discutido de nuevo en el Congreso, sin tanta profundidad, a partir de propuestas de dos grupos parlamentarios. En el primer caso, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se manifestó por permitir la realización de campañas electorales en el extranjero siempre que se atendieran las siguientes disposiciones:

Artículo 278.

1. Los partidos políticos nacionales y los candidatos a cargos de elección popular podrán realizar campaña electoral en el extranjero, de acuerdo con lo siguiente:

- a) En las actividades, actos y propaganda electoral en el extranjero, los partidos políticos y los candidatos deberán ajustarse a las disposiciones normativas de cada país.
- b) Utilizarán los recursos provenientes de su financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades que recaben en el territorio nacional y no podrán recibir aportaciones en efectivo fuera del territorio nacional.
- c) Los candidatos podrán recibir de ciudadanos mexicanos aportaciones en especie, respecto de las cuales no se podrá hacer uso en el territorio nacional y las mismas deberán de ser conformes a las reglas en la materia previstas en esta Ley.
- d) Antes de iniciar los actos de campaña electoral en el extranjero, el partido político y el candidato deberán informar al Consejo General las actividades y los montos económicos a erogar en el extranjero. Asimismo deberán informar de las aportaciones en especie que bajo cualquier concepto reciban en el extranjero.

Con un enfoque distinto, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional propuso mantener la prohibición de partidos políticos y candidaturas independientes a realizar actividades o actos **presenciales** de campaña electoral en el extranjero, así como las

precampañas. Sin embargo, con la finalidad de garantizar el derecho a la información de las y los mexicanos en el extranjero, se manifestó por el uso de medios digitales:

Artículo 341

1. Los mensajes de campaña dirigidos a los electores residentes en el extranjero se podrán realizar sólo por medios electrónicos de internet.
2. Para producir y difundir los mensajes de campaña dirigidos a los electores residentes en el extranjero a que se refiere el párrafo anterior, los gastos deberán provenir exclusivamente del financiamiento público pudiendo destinar hasta el 5% de su asignación y estarán sujetos a las Normas de fiscalización ordinarias.
3. Para difundir mensajes de campaña dirigidos a los electores residentes en el extranjero, los candidatos podrán ser entrevistados por medios electrónicos en el extranjero, siempre y cuando no impliquen costo alguno.¹⁰

Sin embargo, ninguna de las dos propuestas fue aceptada, quedando en el dictamen y, posteriormente en la LGIPE, que en ningún caso se podrán arrendar espacios para propaganda o publicidad en el extranjero. Del mismo modo, el artículo 353 de la LGIPE prohíbe las campañas electorales en el extranjero lo cual implica:

- a) la imposibilidad de llevar a cabo reuniones públicas, asambleas, marchas y en general actos en que candidaturas o vocerías de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus propuestas;
- b) la restricción para producir y difundir escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante la campaña electoral, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas
- c) utilizar recursos provenientes de financiamiento público o privado para **financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.**

Con base en lo anterior se identifican tres razones fundamentales para restringir los actos de campaña en el exterior, la dificultad para fiscalizar los recursos, la extraterritorialidad de la ley y la falta de equidad en la contienda.

¹⁰ [1] Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Iniciativa con Aval de Grupo por la que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/20140261/assets/documentos/Ini_LEGIPE_PAN_260314.pdf, consultado el 28 de marzo de 2021, pp. 250-2

Igualmente, no pasa desapercibido como se mencionó con anterioridad que de conformidad con lo previsto por el Consejo General del IIECM en el acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020 por el que se aprobaron los *Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante electa por el principio de representación proporcional, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*, determinó igualmente que las personas candidatas y los partidos políticos en ningún momento podrán hacer campaña en el extranjero dirigida a influir en las preferencias electorales, así como contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio o televisión, ni a favor o en contra de partidos o personas candidatas a cargo de elección popular.

Asimismo, tampoco se podrán comprar o adquirir espacios en radio y televisión ni arrendar espacios para propaganda o publicidad en el extranjero, conforme a lo previsto en el artículo 353, numeral 3 de la LGIPE.

Ahora bien, en la sentencia emitida en el SUP-RAP-0021/2021 por la que la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE introducir la figura de la Diputación Migrante a nivel federal, se contempla que "aunque se establecen algunas limitantes en la legislación electoral con respecto a la forma en la que se busca el apoyo popular, no existe algún requisito que obligue a las candidaturas de representación proporcional a acudir físicamente a realizar actos de campaña. En todo caso, la posibilidad se considera un derecho de las y los aspirantes [...]".¹¹ De esta manera, al permitirse su participación por el principio de representación proporcional, no sería necesaria una campaña, aunque cuente con el derecho a realizarla, conforme a los parámetros establecidos.¹²

II. Establecer un tope de gastos de campaña para las candidaturas de la Diputación Migrante es contrario a la restricción de realizar campaña en el extranjero

En el Considerando 26 del Acuerdo de mérito se establece la prohibición de que en ningún momento los partidos políticos y las candidaturas a la Diputación es Migrante

¹¹ SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, P. 65

¹² *Ibidem* P. 66

podrán hacer campaña en el extranjero dirigida a influir en las preferencias electorales, así como contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio o televisión, ni a favor o en contra de partidos o personas candidatas a cargo de elección popular. No obstante, en el considerando siguiente, con la finalidad de no limitar el ejercicio del derecho a ser votado de aquellas personas postuladas migrantes por los partidos políticos, propone integrar como parte de la campaña de la Diputación Migrante la realización de aquellos gastos de campaña que establece el artículo 76, numeral 1 de la Ley General de Partidos, a saber:

- a) Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- b) Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;
- d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;
- e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- f) Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y
- h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

Estos gastos, señala el Acuerdo, deberán realizarse en el país (territorio nacional) y sin caer en actos proselitistas en el extranjero, puesto que la limitación no se formula respecto de los conceptos de gasto, sino atendiendo al ámbito en el que tendría impacto

su erogación. Sin embargo, lo anterior no permite entender el efecto que se pretende lograr de la figura de la Diputación Migrante, ya que el buscar realizar actos de los antes mencionados en el territorio nacional que no caigan en proselitismo en el exterior no lograría comunicar la propuesta que propone a su electorado, recordando la duda que se planteaba respecto a la manera de garantizar el derecho de las y los mexicanos en el extranjero de contar con información suficiente para ejercer su voto.

Atento a ello, la regulación de un tope de gastos de campaña para las candidaturas de la Diputación Migrante genera una falta de certeza y congruencia. Primero porque como se precisó, los gastos que en su caso se realizaran en territorio nacional no seguirían el fin último de su naturaleza, esto es, promover las candidaturas de la Diputación Migrante de cada uno de los partidos políticos, porque al ser erogados en territorio nacional, quien tendría la información de cada una de las propuestas serían las y los ciudadanos residentes en la Ciudad de México, no así el electorado competente para votar por la figura de Diputación Migrante, que es la **ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero**. Ante ello, se estaría generando un estadio de incertidumbre entre la población que reside en la Ciudad de México de recibir información sobre candidaturas de una figura de representación por la que no van a ejercer su voto, incluso transgrediendo lo regulado en el artículo 76, numeral 3, de la Ley General de Partidos que señala: *“Todos los bienes y servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales”*. Esto es, no se cumple con tal propósito, pues respecto del ámbito geográfico en el cual se van a realizar los gastos de tales candidaturas, la obtención del voto de quien se busca con la promoción de las mismas, no se verá correspondido con dicho electorado.

En segundo término, sería incongruente porque en la determinación por la que se establece el tope de gastos de campaña para las candidaturas de los partidos políticos para la Diputación Migrante se señala que en ningún momento se podrá hacer campaña en el extranjero dirigida a influir en las preferencias electorales y, por el otro, en el Considerando 27 del acuerdo, se prevé: *“... la necesidad de fijar un tope de gastos para las campañas de promoción de la candidatura migrante partiendo de un análisis que dote*

de certeza a las personas que se postulen a dichas candidaturas, a los partidos políticos, así como al propio INE para efectos de la fiscalización que realicen puesto que se hace necesario determinar un parámetro específico que le permita a la autoridad fiscalizadora medir la proporción del gasto de tales candidaturas.”, lo cual genera un contrasentido para partidos políticos y candidaturas de comprender qué e lo que se quiere regular. No se pueden realizar actos en el extranjero tendentes a influir las preferencias electorales pero si se pueden realizar cualesquiera de los gastos de campaña de los comprendidos en el artículo 76 de la Ley de Partidos, siempre y cuando se realicen en territorio nacional.

Además, cabe precisar que si, como se puntualizó, los gastos que en su caso efectuaran tanto los partidos políticos como sus candidaturas para la obtención del voto de la Diputación Migrante, esto es, los previstos en el artículo 76 de la Ley General del Partidos, no estarían atendiendo a su fin, esto es, promocionar cada una de tales candidaturas, no tendrían razón de efectuarlos ni tampoco catalogarlos como gastos operativos porque atendiendo a lo señalado en el numeral 2 de dicho precepto legal tienen una finalidad diversa a los de campaña, esto es, son los relativos a la operación ordinaria de los institutos políticos, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Atento a lo anterior, es pertinente considerar que, como resultado de los cuestionamientos por la preocupación de que las y los ciudadanos residentes en el extranjero no puedan emitir un voto informado, al verse privados con respecto a la información proporcionada por las candidaturas que les representarán en el Congreso de la Ciudad de México, se debe estimar que un gasto operativo se puede llevar a cabo para abordar diversos temas como política, necesidades del electorado, entre otros, sin que dicha circunstancia limite nuestra libertad de expresión, y por ende no tendría porque ser fiscalizado, ni topado, ya que es un derecho con el que contamos las ciudadanas y ciudadanos.

Por último, en el acuerdo se otorga la posibilidad, sin considerar el funcionamiento mismo de las redes sociales, **de la compra de espacios publicitarios en internet** incluyendo

redes sociales por los partidos políticos y las candidaturas objeto de estudio, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 46, 127 y 379 del Reglamento de Fiscalización. Con esta propuesta, se estaría teniendo un alcance trasnacional de los actos de campaña, resultando en una clara violación a la prohibición de la LGIPE pues la propaganda tendría repercusiones en el extranjero.

Esto es, los efectos que la campaña en internet pudiera tener en el extranjero podrían generar un impacto respecto a la desconfianza en la manera de controlar el dinero de la campaña hacia el exterior, lo cual conllevaría a la obligación de reforzar los mecanismos para fiscalizar el impacto de estos mensajes, sobre todo en las redes sociales hacia el potencial electorado.

Ahora bien, en este mismo sentido la propuesta de regular un tope de gastos específico para la figura de la Diputación Migrante en el territorio nacional, genera una falta de congruencia y certeza jurídica para los institutos políticos y las candidaturas, atendiendo a que como ya se mencionó en párrafos precedentes, los gastos para la obtención del voto deberían estar dirigidos y tener ese propósito, en el caso que nos ocupa, a la ciudadanía residente en el extranjero, que es el electorado que votará por la candidatura de la Diputación Migrante de su preferencia y, para ello, resulta relevante analizar los impedimentos normativos que en materia de fiscalización tendría la autoridad responsable, en específico, el INE, respecto de tales gastos que pudieran producir las candidaturas en el extranjero.

De conformidad con lo establecido en la LGIPE, el INE tiene, entre sus atribuciones, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. En este sentido, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) de la Comisión de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las

quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.¹³

Asimismo, conforme al artículo 199 de la LGIPE, la UTF tiene entre sus facultades auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, las candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar; vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos; recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidaturas; requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos; verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores y proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.

Respecto a las campañas electorales, la norma establece que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidaturas, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el órgano electoral¹⁴. De ser el caso, el rebase podría ser causa de nulidad de una elección.

De lo anterior, resulta evidente que para cumplir con las obligaciones establecidas en el marco normativo, el Instituto Nacional, a través de la UTF y la Comisión de Fiscalización, deberá allegarse de toda la documentación necesaria para analizar y comprobar que los partidos políticos y sus candidaturas destinen los recursos exclusivamente a tres tipos de gasto: gastos en actividades ordinarias, proceso electoral y actividades específicas; todos en apego a los principios generales que rigen la materia electoral para promover la transparencia y el uso correcto de los recursos ejercidos en el ámbito electoral.

¹³ Artículo 196 de la LGIPE.

¹⁴ Artículo 243 de la LGIPE.

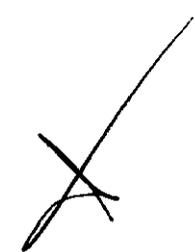
Para asegurar que los partidos y candidaturas sin partido, como sujetos obligados transparenten y rindan cuentas, para que la ciudadanía conozca, de primera mano, el modo en que dichos sujetos emplean los recursos con que cuentan, las facultades de comprobación del Instituto Nacional comprenden las auditorías, verificaciones, inspecciones y otras indagaciones para obtener evidencia con respecto de operaciones, saldos e informes para establecer el cumplimiento o no de las disposiciones del origen y aplicación de los recursos.¹⁵

Los principios y reglas generales en materia de fiscalización no buscan únicamente proveer a la autoridad fiscalizadora de herramientas para desarrollar las tareas de control y vigilancia que les confiere la legislación, sino que también constituyen el basamento del sistema jurídico que a su vez, asegura el funcionamiento óptimo del sistema de fiscalización.

En este sentido, el procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual las autoridades administrativas en materia electoral ejercen medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad.

Por lo anterior, es evidente que el INE en aras de garantizar que el uso de los recursos se realice acorde en todo momento a lo establecido en la legislación respecto de los límites de los gastos de campaña y la transparencia en sus movimientos, debería estar en posibilidades de llevar a cabo las actividades y acciones de monitoreo, verificación y confirmación en materia de fiscalización necesarias para realizar el monitoreo del origen y destino de los recursos que utilicen los partidos políticos o candidaturas sin partido en el extranjero.

¹⁵ ABC de la Fiscalización Electoral, disponible en:
https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABC_fiscalizacion.html



Atento a ello, no existe certeza de que la autoridad tenga la posibilidad de desplegar acciones de oficialía electoral en las asambleas, reuniones u actos propagandísticos que realizaran las candidaturas o partidos políticos, ni de efectuar las actividades imprescindibles para fiscalizar los gastos que se operen en la compra de propaganda utilitaria, contratación de espacios publicitarios u otras acciones en el marco de los actos de promoción y campañas electorales.

En este sentido, la aprobación de un tope de gastos específico para la figura de la Diputación Migrante, resulta incoherente y genera incertidumbre respecto de los mecanismos que se deben desarrollar en materia de fiscalización, toda vez que como ya se mencionó, el objetivo de los actos de campaña es que el electorado responsable de escoger a las personas que le representaran en los cargos públicos, conozca su perfil y propuestas políticas, para así estar en posibilidades de emitir un voto informado y razonado.

Dado que, la Diputación Migrante será elegida por el electorado de la Ciudad de México que reside en el extranjero, la campaña que en su caso, realizaran las candidaturas que para tal efecto se registraran, debería estar dirigida a las ciudadanas y ciudadanos que elegirán la fórmula ganadora, y por ende, es necesario tener certeza sobre la capacidad del Instituto Nacional y sus áreas responsables, de ejercer sus atribuciones y acciones en los procesos de fiscalización en un ámbito extraterritorial, previo a aprobar determinaciones sobre los gastos de recursos respecto de una figura que está dirigida y contemplada a ser elegida por las y los chilangos que residen fuera de territorio nacional.

Si bien el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional contempla la posibilidad de que se registren proveedores extranjeros en el Registro Nacional de Proveedores, su aportación dentro del proceso está acotada únicamente a las campañas que realicen los partidos políticos y las candidaturas sin partido en el ámbito nacional.

De esta forma, la propuesta de establecer un tope de gastos respecto de la Diputación Migrante no produce certeza y resulta incompatible con el modelo de fiscalización

previsto en la normativa federal y local, ya que las facultades y atribuciones que le otorga el marco normativo al Instituto Nacional en la materia, establecen límites de las mismas en relación con el marco geográfico en el que se pueden desarrollar.

Resulta entonces, que la autoridad federal no tiene únicamente un límite material, sino también normativo. Al ser el Instituto Nacional el órgano competente para supervisar que los partidos políticos y las candidaturas sin partido no rebasen los topes de gastos establecidos, la determinación de imponer un tope de gastos adicional por parte de este Consejo General, rebasa las facultades que como órgano electoral local tiene, ya que se está generando una atribución adicional a la autoridad federal a las ya establecidas en el marco normativo.

Lo anterior, toda vez que como ya se mencionó, el órgano legislador local no impuso esta obligación en virtud de que es incompatible con la normativa vigente. Por ende, este Instituto Electoral está originando un escenario de incertidumbre no solo para la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero, sino también para las autoridades electorales federales y locales que tienen a su cargo la ejecución de los procesos de fiscalización, respetando los principios generales en la materia.

III. Facultad del Consejo General del IECM para determinar un tope de gastos de campaña para las candidaturas a la Diputación Migrante

Sobre el tema, es necesario determinar el marco jurídico aplicable, a fin de establecer las facultades que tiene el Instituto Electoral sobre la regulación de los topes de gastos de campaña. Así, en el artículo 41, párrafo tercero, Base II, párrafo tercero de la CPEUM, se indica que los límites a las erogaciones en los procesos de selección de candidaturas y en las campañas electorales serán fijados por la ley.

Por su parte el artículo 1 del Código, establece que las disposiciones contenidas en ese ordenamiento tienen como finalidad reglamentar las normas de la Ley General y de la

Constitución local, relativas a las prerrogativas y obligaciones en los partidos políticos nacionales y locales.

El artículo 2 del Código, precisa que el Instituto Electoral está facultado dentro de su ámbito de competencia, para aplicar e interpretar las normas establecidas en el Código, conforme a los criterios gramatical, sistemático, funcional y a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales. Asimismo, se indica que a falta de disposición expresa se aplicarán los principios generales del derecho, conforme al artículo 14 de la Constitución.

Asimismo, en los artículos 50, párrafo primero de la Constitución local, 30 y 36 del Código se precisa que el Instituto Electoral es la autoridad en materia electoral encargada de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones locales.

Conforme a lo previsto en el artículo 36, párrafo quinto, inciso b) del Código, el Instituto Electoral tiene como parte de sus atribuciones, garantizar y reconocer los derechos, el acceso a las prerrogativas y la ministración oportuna del financiamiento público a los partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular en la Ciudad de México.

Por otro lado, en el artículo 50, fracciones I, II, incisos b), c) y d), XVII y XXVIII del Código, se regula que el Consejo General tiene atribuciones para implementar acciones para que el IECM pueda ejercer las atribuciones conferidas en la Constitución Federal, la Constitución Local, las Leyes Generales y en el Código. Asimismo, para aprobar las normas que sean necesarias para hacer operativas las disposiciones que emanen de las leyes locales en la materia, aprobar la normativa y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales, determinar el financiamiento público para los partidos políticos y candidaturas sin partido, y determinar los topes máximos de gastos de campaña.

De conformidad con lo señalado en el artículo 333, fracción I, inciso a) del Código, es atribución del Consejo General la determinación del monto al que asciende el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, el cual sirve de base para la determinación del financiamiento público para gastos de campaña en el año correspondiente.

Derivado de la normativa señalada, se desprende que, como organismo autónomo y autoridad electoral, el Instituto cuenta con la facultad para interpretar las normas existentes en el Código, así como para determinar el tope de gastos al que deben sujetarse las personas que contiendan por un cargo de elección popular. Sin embargo, esa facultad no es indiscriminada puesto que debe realizarse conforme a los criterios y elementos que establece la propia normativa. Esto es, la facultad reglamentaria está subordinada a los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral y a la afectación de derechos fundamentales de la ciudadanía.

En ese sentido, está limitada por los siguientes dos principios: el principio de reserva de ley y el de subordinación jerárquica.

El primero de ellos significa que cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras fuentes.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Es preciso señalar que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla.

Por lo que, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si la norma reglamentaria sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.¹⁶

Ahora bien, establecido lo anterior, cabe mencionar que en el artículo 393 del Código se señala la potestad del Consejo General en la determinación de los topes de gastos de campaña, dentro de la que se pueden distinguir los siguientes elementos:

- **Elemento temporal:** El presente elemento consiste en que, para la determinación de los topes de gastos, deberán sumarse los días de campaña de los tipos de elección que se llevarán a cabo en el proceso electoral. En el presente caso es un total 120 días, lo cual equivale a la sumatoria de los días de campaña para la elección de diputaciones y de las alcaldías.

¹⁶ Criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, publicada en la página 1,515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época. **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.**

- **Elemento económico variable proveniente del cálculo de la Unidad de Medida y Actualización (UMA):** otro elemento para la configuración del tope de gastos, consiste en la suma del financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, y la estimación del financiamiento privado que el partido político mayoritario puede obtener.

La característica de variabilidad reside en que, para el cálculo del monto anual total del financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos de forma ordinaria, que a su vez sirve de base para el cálculo del financiamiento público para gastos de campaña, se realiza considerando el (65%) sesenta y cinco por ciento del valor diario de la UMA, que en este caso correspondió a la vigente en el año 2020¹⁷ y cuyo resultado del (65%) sesenta y cinco por ciento es \$56.47 (cincuenta y seis pesos 47/100 M.N.).

La UMA es la unidad de medida económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que de ellas emanen, la cual deberá ser actualizada anualmente conforme al crecimiento porcentual interanual de diciembre del año inmediato anterior del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)¹⁸.

- **Elemento proveniente del padrón electoral:** Al respecto, el precepto antes señalado indica que, para el cálculo correspondiente deberá considerarse el número de personas electoras de cada uno de los Distritos Electorales Locales y Alcaldías conforme al último corte del padrón electoral al momento de realizar el cálculo.

- **Elemento costo por ciudadana y ciudadano:** Adicionalmente al número de personas electoras correspondiente a cada Distrito Electoral y Demarcación, el Código señala la utilización del factor costo por ciudadana o ciudadano para determinar el tope de gastos. Este elemento también resulta variable, ya que en su configuración se utiliza

¹⁷ La cual se encontraba vigente al 14 de enero de 2021, momento de la emisión del Acuerdo del Consejo General IECM-ACU-CG-005-21, en el que se determinó el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos.

¹⁸ Fuente: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/> Consultada el 28 de marzo de 2021.

un cálculo en el que se incluye el monto de financiamiento público ordinario, y como ya fue señalado, tiene la característica de estar sujeto a cambios de forma anual derivado de los factores que influyen en el cálculo de la UMA.

En el presente caso, resulta claro que el Consejo General se encuentra habilitado para determinar el tope de gastos de campaña, para ese fin, la propia normativa señala de forma expresa la manera en que serán integrados los cuatro elementos que conforman el cálculo.

No obstante, el IECM no se encuentra facultado para definir nuevos criterios a través de la emisión de un acuerdo, para que a partir de éstos se establezcan características distintas a las que ya han sido previstas por el propio legislador, lo cual resulta excesivo dado que va más allá de lo previsto en el Código.

Con la emisión del presente Acuerdo aprobado por la mayoría, se cambian las reglas del cálculo previstas por el Código y se establece un nuevo esquema de cuantificación en el que si bien se toma como base el costo por ciudadana y ciudadano determinado para este proceso electoral, así como el padrón electoral bajo la justificación de que en el acuerdo se *“...considera razonable utilizar parámetros similares que los establecidos en el Código...”*, haciendo a un lado los criterios racionales que la legislación marca para establecer el límite en el gasto de campaña de los partidos políticos.

La potestad reglamentaria confiere un margen de apreciación a las autoridades, en tanto que uno de sus objetivos principales es hacer más eficiente el ejercicio de sus facultades, sin embargo, en el presente caso se advierte un exceso en el ejercicio de dicha facultad. Ello porque en el Código, se advierten cuatro criterios específicos para la determinación de un elemento fundamental para la competencia electoral como es el tope de gastos, y no se prevé que se valore para su determinación tomar el costo por ciudadana y ciudadano en este proceso electoral y el Padrón Electoral de Ciudadanos Residentes en el Extranjero, puesto que la normativa en cuestión sólo refiere expresamente *“distrito o*

alcaldía”, lo que introduce elementos nuevos que no dotan de certeza a las candidaturas migrantes sobre la razón objetiva de su uso.

Sobre el particular, el cálculo que se propone no toma en cuenta tres elementos esenciales que precisa la norma.

El primero de ellos se refiere al componente económico de la UMA que se indicó como un elemento variable en la fórmula del cálculo del financiamiento público, ya que su actualización se realiza a través del INPC, cuya finalidad es medir a través del tiempo la variación de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares de México, que se compone de los precios de 299 productos de manera ponderada con el gasto promedio de los hogares mexicanos. Con este parámetro se permite contar con una medida de la inflación general en el país.¹⁹

En este sentido, al tratarse de una medida representativa únicamente en México, resultaría erróneo pretender que puede constituirse en un indicador económico de un país distinto o incluso global como se propone en el Acuerdo. Así, establecer un tope de gasto calculado conforme a este criterio, no podría configurar un elemento racional que se haga cargo de la diversidad tanto de personas electoras como de candidaturas que participarán en la próxima elección de la Diputación Migrante.

Esto es así, ya que la cobertura geográfica del INPC y por tanto de la UMA con la que se calcula el financiamiento público de los partidos políticos, reviste un análisis **nacional** de poblaciones que se integra por 55 áreas geográficas y de ningún modo incluye en su composición un factor territorial diverso. En ese sentido, el acuerdo no refleja una cuantificación que dé sentido a la característica primordial en la elección de la Diputación Migrante que es: la extraterritorialidad.

Es por ello que se sostiene, que con la emisión del Acuerdo se incurre en un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria, pretendiendo imponer un tope a los gastos, por

¹⁹ Fuente: <https://www.inegi.org.mx/> Consultada el 28 de marzo de 2021.

un lado con elementos distintos a los ya previstos en la norma y por otro con características incompatibles a la finalidad de la Diputación Migrante, ya que si bien, dentro de esta potestad reguladora se permite a la autoridad, a través de la expedición de normas para implementar derechos reconocidos, debe existir una base constitucional o legal para ello.

En ese sentido, la propia configuración del cálculo de los topes de gastos impide la inclusión de elementos diversos, ya que cada uno de ellos reviste un análisis en el ámbito nacional y apegado a cada cargo como es el caso de un Distrito Electoral o Demarcación territorial.

Lo anterior, se ve reforzado con los estudios y el análisis realizados por el propio Comité Especializado que en torno a la figura de la Diputación Migrante se instaló, y que posteriormente fue corroborado por el Consejo General, a través de la emisión de un acuerdo en el que se indicaron impedimentos de carácter material y jurídico en el esquema legislativo, para determinar a la Diputación Migrante como una figura de mayoría relativa y a la que por ende le correspondiera un Distrito Electoral específico. En ese análisis se encontró, que la creación de un Distrito Electoral adicional a los ya existentes correspondía a una facultad legislativa en el ámbito competencial del Congreso de la Ciudad de México, ya que sería necesaria una reforma a la Constitución Local, así como al Código, facultades que son ajenas a este Instituto Electoral.²⁰

Misma suerte corren los criterios con los que se define el tope de gastos que afecta a cada Demarcación territorial y Distrito Electoral, ya que, como se ha indicado cada uno responde a elementos previamente diseñados desde la Ley, lo que deja fuera esa materia de la potestad reguladora de este Instituto Electoral.

²⁰ Informe final de actividades y resultados del Comité especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante (CODIM), para su remisión a la Comisión Permanente de Organización Electoral y Geoestadística (COEG).

Por otro lado, conforme a lo establecido en el artículo 27, apartado B, numeral 7, fracciones III y IV de la Constitución Local, los partidos políticos recibirán, de forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas como entidades de interés público. El Instituto Electoral determinará anualmente el monto total de financiamiento de origen público a distribuir entre los partidos políticos.

Asimismo, el pasado 17 de febrero de 2021, este Consejo General, aprobó mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-031/2021, los topes de gastos de campaña para las Diputaciones del Congreso de la Ciudad de México y las Alcaldías, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

En este acuerdo, se estableció que, de conformidad con el Código, para obtener el tope de gastos de campaña, se debe dividir la suma de financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto y la estimación del financiamiento privado²¹, entre la suma de los días de campaña de los tipos de elección que se llevarán a cabo en el Proceso, que asciende a 120 días, en consecuencia, se obtiene la cantidad de \$814,891.90.

Ahora, conforme al artículo 393, fracción IV del Código, para obtener el tope de gastos de cada elección, se multiplicará el número de días de campaña que tenga cada una de ellas, por la cantidad resultante en el párrafo anterior (\$814,891.90).

En este sentido, para la elección de Diputaciones al Congreso de la Ciudad de México, el tope de gastos corresponde a un monto de \$48,893,514.00. Esta cantidad es el resultado de multiplicar sesenta (que es el número de días que tiene la campaña para esta elección) por \$814,891.90. Cabe precisar que, como ya se señaló, igualmente se fija el tope de gastos de campaña para cada uno de los 33 Distritos Electorales y las 16 Alcaldías.

²¹ En ambos casos, el partido político mayoritario puede obtener la cantidad de \$97,787,028.60,

Por su parte, el artículo 394 del Código, determina que los gastos que realicen los partidos políticos, sus candidaturas, así como las candidaturas sin partido en la propaganda electoral y las actividades de campaña, **no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General**, previo al inicio de las campañas. Dentro de los topes de gasto se comprenden los siguientes conceptos: gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en medios impresos, y los que eroguen con motivo de la contratación de agencias y servicios profesionales especializados en mercadotecnia y publicidad electoral.

No pasa desapercibido que este Instituto Electoral, advirtió en el acuerdo antes mencionado las disposiciones en la Ley Procesal respecto del rebase de los topes de campaña.

En dicho cuerpo normativo, se establece que los partidos políticos que no presenten los informes de gastos de sus procesos de selección interna o de campaña electoral y sobrepasen los topes fijados, constituirán infracciones de los mismos.

Asimismo, conforme al artículo 10, fracción V de la Ley Procesal, constituye una infracción de las personas precandidatas y candidatas a cargo de elección popular, exceder el tope de gastos de campaña establecido.

Ahora bien, de conformidad con los *Lineamientos para la postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, aprobados por el Consejo General del IECM, mediante acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020*, la candidatura para la Diputación Migrante deberá ser registrada en una lista denominada "A Prima". Sin embargo, la fórmula que registre cada partido político en esta lista formará parte de las 17 fórmulas contempladas en el artículo 26 del Código, que genera que los partidos tengan derecho a participar en la asignación de Diputaciones por el principio de representación proporcional.

Por su parte, en el citado Acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020, por el que se aprobaron los *Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante electa por el principio de representación proporcional, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*, se establece en el Lineamiento 27 que, las candidaturas de la Diputación Migrante gozarán de las mismas prerrogativas que las personas candidatas por ambos principios, mayoría relativa o representación proporcional, en la Ciudad de México para la promoción de su candidatura, observando las restricciones y prohibiciones señaladas en la Constitución Federal y en el Código.

Por lo anterior, no debe pasar desapercibido en la determinación de estas prerrogativas, que la candidatura a la Diputación Migrante no constituye un cargo de representación adicional, sino que está contemplada en las sesenta y seis diputaciones que conforman el Congreso local, por lo que, otorgarle un tope de gastos específico, sin contemplar los topes aprobados con anterioridad por este Consejo, constituye una violación a las disposiciones establecidas en la normativa electoral federal y local.

En el considerando 27 del Acuerdo, como se mencionó, se reconoce que es posible que las candidaturas en comento realicen gastos para la divulgación de sus campañas, así como que difundan propaganda electoral y lleven a cabo actos de campaña para obtener el voto de la Diputación Migrante, siempre que éstos no se realicen en el extranjero, lo que implica que la erogación de los gastos involucrados en estos actos deba realizarse en México.

No obstante, resulta incongruente que esta autoridad esté determinando un tope de gastos específico para dicha figura bajo el argumento de que esto permitirá aplicar las reglas de ingreso y gasto de forma homogénea, no importando de qué elección se trate, cuando al imponer este tope, se sitúa a los partidos políticos en un escenario de infracción a la norma, al añadir la cantidad de \$646,036.16 como tope de gastos adicional al aprobado el pasado febrero de este año.

Si bien, la cantidad determinada no asciende a un rebase del cinco por ciento que se consideraría causa de nulidad de una elección, sí corresponde a un porcentaje adicional (1.32%) al tope determinado en cumplimiento a lo dispuesto en el Código.

Es por esto que, así como se mencionó anteriormente, la aprobación de este tope de gastos constituye un exceso por parte de este Instituto Electoral en su facultad reglamentaria.

IV. Regulación de un régimen de tope de gastos de campaña ya existente

Una vez expuesto que los parámetros sobre los cuales se está proponiendo fijar el tope de gastos de campaña para las candidaturas a la Diputación Migrante, excede las facultades reglamentarias de este Instituto Electoral, cabe precisar que el establecimiento de un tope de gastos que faculte tanto a las candidaturas a la Diputación Migrante como a los partidos políticos realizar gastos exclusivamente en el territorio nacional, -ello derivado de que se prohíbe realizar proselitismo en el extranjero-, va en contra además, de lo que se encuentra ya regulado en nuestro sistema de fiscalización y rendición de cuentas.

Antes de abordar el tema, cabe recordar cuál es la naturaleza de la figura de la Diputación Migrante en la Ciudad de México.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4, inciso B), fracción III, del Código, la candidatura a la Diputación Migrante se refiere a la persona residente en el extranjero con calidad originaria de la Ciudad de México, que cumple con los requisitos dispuestos por la Constitución Federal y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa.

El mismo ordenamiento en su artículo 13 establece que la ciudadanía originaria que se encuentre en el extranjero podrá ejercer su derecho al sufragio por la fórmula de

candidatura a la Diputación Migrante de su preferencia, de conformidad con el Código y los Lineamientos que emita el IECM. Adicionalmente señala que dicho Instituto tendrá bajo su responsabilidad el registro de esas candidaturas y la organización de esos comicios. Asimismo, impone la obligación al Consejo General para determinar las modalidades para la recepción de esos sufragios.

Tal y como fue señalado con antelación, con motivo del estudio y de la revisión de los ordenamientos que rigen la figura, el Consejo General del Instituto mediante el acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020, determinó que existía una imposibilidad material y jurídica para elegir la candidatura de la Diputación Migrante por el principio de mayoría relativa.

Lo anterior, ya que el Comité Especializado creado para el análisis de la viabilidad en la implementación de la candidatura, concluyó que las candidaturas a la Diputación Migrante, deberían cumplir entre otras características, con el de que su registro y forma de ser elegidas fuera mediante el principio de representación proporcional. Con esa definición se permitía la postulación de candidaturas sin alterar el número actual de integrantes del Congreso de la Ciudad de México (33 electos conforme al principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 33 bajo el principio de representación proporcional).

Adicionalmente, mediante el acuerdo IECM/ACU-CG-110/202022, el Consejo General de este Instituto Electoral aprobó las reglas que se debían aplicar para el registro de las listas de las candidaturas de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las candidaturas a la Diputación Migrante bajo dicho principio; así como para la asignación correspondiente a partir del resultado que se obtenga.

²² Acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos para la postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías en el Proceso Electoral ordinario 2020-2021; los Lineamientos para la asignación de Diputaciones y Concejalías por el principio de representación proporcional, así como de asignación de votos tratándose de coaliciones y candidaturas comunes y asignación de Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

En la citada normativa se estableció que para dar cumplimiento a lo previsto por los artículos 29, apartado B, numerales 1 y 2, inciso b) de la Constitución local; 24, fracción III y 26 del Código de la materia, los partidos políticos debían registrar dos listas:

- Una Lista "A" con 16 fórmulas de candidaturas a Diputaciones a elegir por el principio de representación proporcional y,
- Una Lista denominada "A Prima" que contenga únicamente la postulación de una fórmula que corresponderá a la candidatura de la Diputación Migrante.

Con ambas listas se completarán las 17 fórmulas que deben registrar los partidos políticos para tener derecho a participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 26, fracción I del Código.

En este sentido, aun cuando la concepción original del constituyente local para la elección de la Diputación Migrante fue como un cargo de mayoría relativa con todas las características de esa figura, conforme al estudio realizado por el Comité Técnico, no existieron las condiciones normativas para su desarrollo en esos términos, por lo que a fin de proteger el derecho de las personas migrantes originarias de la Ciudad de México, el Consejo General de este Instituto determinó que la figura de la Diputación Migrante sería elegida por la vía de la representación proporcional.

Precisado lo anterior, cabe señalar que, conforme a la Constitución local y legislación secundaria,²³ se prevé un sistema de financiamiento mixto para los partidos políticos, es decir, pueden recibir prerrogativas del Instituto Electoral,²⁴ al cual se le denomina financiamiento público, y pueden recibir financiamiento privado en su modalidad de aportaciones de militantes y simpatizantes, del autofinanciamiento o de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. De esta forma, el financiamiento de los partidos políticos y candidaturas sin partido, es la plataforma sobre la que se construye la equidad en los procesos electorales.

²³ Artículo 27, Apartado B, numeral 7, fracciones III y IV de la Constitución Local, artículos 272, fracción III, 327, 328 y 342 del Código.

²⁴ En el caso de los partidos políticos nacionales, reciben financiamiento público tanto a nivel federal, a través del INE como del Instituto Electoral local.

Sin embargo, la reglamentación en comento no realiza distinción alguna respecto de la entrega del financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto de los partidos políticos para las candidaturas que se eligen por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional.²⁵ En consecuencia, no existe un financiamiento distinto o exclusivo para las candidaturas por el principio de representación proporcional, por lo que se deben sujetar al financiamiento a que tengan derecho los partidos políticos y, a la cantidad que los propios partidos decidan destinarles, salvo en el caso de las aportaciones de las y los candidatos a sus propias campañas.

Ahora, si bien la legislación por lo que hace al financiamiento no distingue entre candidatura de mayoría relativa y de representación proporcional, sí lo hace en materia de topes de gasto, pues expresamente el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México señala en el artículo 393 las reglas que se deben de aplicar para la determinación de los topes de gastos de campaña para cada uno de los 33 distritos electorales que se eligen por el principio de mayoría relativa, lo cual se cumplimentó por el Consejo General de este Instituto, mediante el acuerdo IECM/ACU-CG-18/2021.p²⁶

²⁵ Conforme a lo establecido por el **artículo 333, fracción I, inciso a)** del Código, es atribución del Consejo General del IECM la determinación del monto al que asciende el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, mismo que sirve de base para la determinación del financiamiento público para gastos de campaña en el año correspondiente.

En este sentido, el **artículo 333, fracción II, inciso b)** del Código, señala que el financiamiento público de los partidos políticos comprende, entre otros rubros, el de gastos de campaña. Asimismo, en el año en que deban celebrarse elecciones para Diputaciones del Congreso de la Ciudad de México, de Alcaldías y Concejalías, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto adicional equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, le corresponden en ese año.

Y, finalmente el **artículo 394, párrafo primero** del Código, establece que los gastos que realicen los partidos políticos, sus candidatas y candidatos, así como las candidatas y candidatos sin partido en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General, previo al inicio de las campañas y quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos los siguientes conceptos: gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en medios impresos, y los que eroguen con motivo de la contratación de agencias y servicios personales especializados en mercadotecnia y publicidad electoral.

²⁶ **Artículo 393.** El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

I. Se sumarán los días de campaña de la elección a la Jefatura de Gobierno, Diputaciones al Congreso de la Ciudad de México y Alcaldías, lo anterior para el caso de que en dicho proceso se lleven a cabo los tres

Ahora bien, el hecho de que la figura de Diputación Migrante sea una candidatura que se elegirá mediante el principio de representación proporcional no implica que no pueda realizar gastos, en tanto que al igual que las personas que serán elegidas de la Lista "A" que registre cada uno de los partidos políticos por dicho principio, conforme a lo que se precisó con anterioridad y a la normativa aplicable a las campañas electorales, no se excluyen de manera expresa la posibilidad de que los realicen.

En efecto, según lo ha determinado la Sala Superior del TEPJF,²⁷ las candidaturas por el principio de representación proporcional están facultadas para realizar actos de campaña. Asimismo, estableció que con base en su derecho de autodeterminación y autorregulación, son los partidos políticos los responsables de determinar las condiciones y criterios mediante los cuales distribuirá el financiamiento público y privado al que tienen derecho para efecto de que sus candidaturas realicen actos de campaña.

tipos de elección. Para el proceso en que sólo se elijan Alcaldes y Diputados se sumarán los días de campaña de estos tipos de elección;

II. Se sumará el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto y la estimación del financiamiento privado, a que se refieren este Código y que el Partido Político mayoritario puede obtener, de acuerdo a las reglas de financiamiento establecidas por el presente Código;

III. Se dividirá el resultado de la fracción II entre el resultado de la fracción I de este artículo;

IV. Para obtener el tope de gastos de campaña, se multiplicará el número de días que tenga la campaña por el resultado de la fracción anterior;

V. Para determinar el tope de gastos de campaña en distritos y Alcaldías, se considerará el número de electores de cada uno conforme al último corte del Padrón Electoral al momento de realizar el cálculo. Consecuentemente, el número de electores del respectivo distrito o Alcaldía se multiplicará por el factor de costo por ciudadano y **el resultado obtenido será el tope de gastos de campaña del respectivo Distrito o alcaldía;**

VI. Para obtener el factor de costo por ciudadano, la cantidad obtenida conforme a lo dispuesto en la fracción IV para las elecciones de Diputados o Alcaldías se dividirá entre el número de electores correspondiente al último corte del Padrón Electoral; y

VII. Salvo el Partido Político que obtenga mayor financiamiento público en términos de este Código, los demás Partidos Políticos y Candidaturas sin partido podrán realizar transferencias de sus otras fuentes de financiamiento para los gastos de campaña, respetando los topes de gastos, especificando los montos de cada una de las transferencias y observando el principio de supremacía del financiamiento público sobre el privado.

²⁷ La Sala Superior del TEPJF, resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-193/2012, relativo a la posibilidad de que las candidaturas a Senadurías y Diputaciones por el principio de representación proporcional puedan realizar gastos por concepto de campaña y, de ser el caso, a qué normatividad y procedimiento de comprobación se encuentran sujetas.

Respecto del tope de gastos de campaña, la Sala Superior determinó que no se crearía un nuevo tope, ni se otorgaría más financiamiento público o mayores tiempos estatales a los que tienen acceso los partidos políticos nacionales en la radio y la televisión pues ya están determinados por la autoridad electoral federal competente.

Lo anterior en el entendido de que se trata de un solo tope de gastos de campaña que comprende tanto los gastos efectuados por las candidaturas de mayoría relativa como los de representación proporcional.

Sirve además de criterio orientador la Jurisprudencia 33/2012, cuyo rubro es el siguiente: **CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PUEDEN REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA EN PROCESOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).**

Por otro lado, con motivo de una consulta realizada por el representante del Partido del Trabajo ante el Consejo General del INE, relacionada con diversos tópicos de las candidaturas de Diputaciones por el principio de representación proporcional,²⁸ se determinó expresamente lo siguiente:

“... por lo que, si bien, los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional pueden hacer campaña, esto no significa que exista un tope adicional o independiente al establecido por la ley.

De esta forma, los candidatos a diputados federales registrados por el principio de representación proporcional que realicen actos de campaña, deberán ceñirse a los topes de gastos de campaña fijados por el Consejo General de este Instituto, mediante Acuerdo INE/CG505/2017, respecto a los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

En ese sentido, el artículo 243, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización establece que los gastos realizados por los candidatos de representación proporcional deberán identificar la campaña beneficiada de los candidatos de mayoría relativa, prorrateándose entre las campañas de la circunscripción correspondiente que hayan sido beneficiadas, de conformidad con el artículo 218 del mismo ordenamiento.”

²⁸ Acuerdo INE/CG492/2021 por el que se da cumplimiento a la sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Recurso de Apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-123/2018, relativa al oficio INE/UTF/DRN/26142/2018, mediante el cual la Unidad Técnica de Fiscalización dio respuesta a la consulta formulada por el Partido del Trabajo

De lo anterior, se advierten las siguientes premisas:

1. Las candidaturas de representación proporcional pueden realizar campaña y, en consecuencia, erogar gastos para la promoción de sus candidaturas.
2. Las candidaturas de representación proporcional se deben ajustar a los determinados para las candidaturas de mayoría relativa.
3. Los gastos que al efecto se realicen por las candidaturas de representación proporcional deben identificar la campaña beneficiada de las candidaturas de mayoría relativa.
4. Tales gastos se van a prorratear entre las campañas de la circunscripción que se haya visto beneficiada.

En este sentido, si ya quedó demostrado que la figura de la Diputación Migrante será elegida por la vía de **representación proporcional** y que dichas candidaturas cuentan con las mismas prerrogativas que las de mayoría y representación proporcional, resultarían aplicables al caso los criterios señalados, es decir, los gastos que al efecto realizaran los partidos políticos en territorio nacional tendrían que ser prorrateados entre la totalidad de las candidaturas a las Diputaciones por el principio de mayoría relativa de la Ciudad de México, en caso que el gasto no pudiera ser identificado. Esto, en el entendido de que la ciudadanía chilanga que elegirá a la Diputación Migrante en el extranjero, está conformada por ciudadanas y ciudadanos provenientes de cada uno de los 33 distritos electorales en que se divide la CDMX. En caso de que un gasto se pueda identificar con alguna candidatura o distrito en particular, se le tendría que sumar esa erogación a ese candidato o candidata respectiva para su tope de gasto de campaña. Todo ello, sin necesidad alguna de establecer un tope de gastos particular para la candidatura de Diputación Migrante.

Sustentar un criterio diverso, como el que se aprobó en el acuerdo de mérito, implicaría la adopción de reglamentaciones diversas para la candidatura de la Diputación Migrante, cuando para las de mayoría relativa y representación proporcional se tiene ya muy definido el marco legal que se les aplica y, ésta, la Diputación Migrante, es parte

integrante de las candidaturas que se registran por el principio de representación proporcional. Con independencia de que se trata de una nueva figura de representación, su naturaleza como quedó señalado, es de representación proporcional, por lo que, no se pueden innovar reglamentaciones diversas a ella, ello nos llevaría al absurdo de reflexionar si se requeriría entonces fijar un tope de gastos de campaña para cada una de las fórmulas que se registran en la Lista "A" de los partidos políticos.

Finalmente, hay que tomar en consideración que la candidatura de la Diputación Migrante que obtenga el triunfo, será elegida por la mayoría de votos que al efecto elijan las y los ciudadanos que, siendo originarios de la Ciudad de México, residan en el extranjero, esto es, será elegida de forma directa como las candidaturas de mayoría relativa de cada uno de los 33 distritos electorales. No obstante, esos votos, los emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos que registren una fórmula a la Diputación Migrante, serán sumados a la votación emitida por la ciudadanía que reside en la Ciudad para efectos de la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, aquellas registradas en la Lista "A". Esto es, para unos casos es excepcional la figura de la Diputación Migrante y es necesario fijar un criterio específico para el establecimiento de un tope de gastos de campaña, pero para otros seguimos adoptando las reglas y particularidades de las candidaturas de representación proporcional, con lo que se demuestra de nueva cuenta, la incongruencia de establecer un tope de gastos de campaña específico para dichas candidaturas.

V. De la garantía del derecho a la libertad de expresión y la promoción del voto informado para la figura de la Diputación Migrante.

Tanto la restricción constitucional ya mencionada, sobre la realización de campañas en el extranjero, así como la pandemia por el virus SARS-CoV-2 que enmarca el desarrollo del actual proceso electoral, ponen sobre la mesa retos importantes para este Instituto y las candidaturas a la Diputación Migrante, así como para la garantía y ejercicio de la libertad de expresión y por ende la emisión de un voto informado.

En materia electoral, el derecho humano a la libertad de expresión constituye una pieza angular para tener una sociedad informada. Un sistema electoral sólido requiere un abanico de derechos humanos que permitan que la democracia sea un verdadero sistema de acceso plural a las ideas.²⁹ Robert Dahl señala que algunos de los requisitos necesarios para que la democracia entre un gran número de habitantes sea posible, se encuentran la libertad de expresión y la diversidad de fuentes de información acompañadas de derechos básicos para un sistema electoral como son el voto y asociación.³⁰

Este derecho humano se encuentra consagrado en el artículo 6 de la CPEUM. Por su parte, el artículo 7 establece la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio. A su vez, en dicho ordenamiento³¹ se establece que la forma de gobierno en nuestro país es democrática y representativa. En conjunto, y bajo un análisis sistemático los cuatro artículos mencionados dibujan una estructura jurídica apta para alcanzar un gobierno democrático y representativo reconocedor de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de acceso a la información, sin los cuales no sería posible una ciudadanía política.³²

En ese sentido, es importante destacar que la libertad de expresión tiene dos dimensiones, la individual y la social o política, mismas que han sido definidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la *Tesis 1a. CDXX/2014*, la Corte ha expresado que la libertad de expresión en su dimensión individual asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía, en el cual una persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. En ese sentido, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de

²⁹ Chaires, Enrique José, *Funcionarios públicos y su libertad de expresión en materia electoral dentro de redes sociales*, México, Ius Comitiális, Año 3, Número 5, enero - junio 2020, p. 151.

³⁰ Dahl, Robert, *La poliaquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2013, p.15.

³¹ Artículos 39 y 40.

³² Morán Torres, Enoc Francisco y Valencia Villatoro, Marco Antonio, *La libertad de expresión en Procesos Electorales. El caso de las redes sociales*, México, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, Año 5, núm, 2016, p.157.

prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.³³

Por su parte, en la *Tesis 1a. CDXIX/2014*, ese órgano jurisdiccional señala que la libertad de expresión en su dimensión social o política es una pieza fundamental para el ejercicio de la democracia representativa, lo anterior en virtud de que la circulación de las ideas se construye como una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado con la capacidad de participar activa y efectivamente en las decisiones de interés público, existiendo así, un verdadero gobierno representativo.³⁴

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), ha destacado sobre la libertad de expresión en una sociedad democrática que:

“[...] Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.³⁵

El fortalecimiento de nuestro sistema democrático con el fin de garantizar el ejercicio de libertades individuales en una sociedad cada vez más apegada a la tecnología, ha obligado a las instituciones electorales a implementar herramientas tecnológicas para el desarrollo de procesos electorales. A su vez, el escenario de pandemia nos ha obligado como autoridades en la materia a replantear las formas y estrategias mediante las cuales

³³ Véase Tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre de 2014.

³⁴ Véase Tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre de 2014.

³⁵ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.

es posible organizar un proceso electoral enmarcado por el distanciamiento social. En este contexto, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han jugado un papel crucial en la organización de este proceso, y continuarán teniendo un rol fundamental en la etapa de campañas y llamamiento al voto. En el caso particular, ha sido a través de Internet, las redes sociales y las plataformas de videoconferencias que esta institución ha logrado mantener y fortalecer los vínculos con la ciudadanía chilanga que reside en el extranjero, la cual no solo emitirá su voto, sino que también tendrá la posibilidad de ser votada para ocupar la Diputación Migrante en el Congreso local.

Internet, es una herramienta que permite que cualquier persona, sin importar el lugar en el que se encuentre, pueda difundir y acceder a información de su interés. Su utilización ha permitido una descentralización extrema de la información, que debido a su rápida masificación en el espacio virtual.³⁶ La Sala Superior TEPJF de la Federación señaló en el expediente SUP-RAP-153/2009 que:

“Internet es, en esencia, un medio de comunicación global que permite contactar personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, alrededor de muchas partes del mundo. [...] es un medio que influye en el ánimo público, en la formación de opinión y lo hace cada vez con mayor alcance y penetración conforme se expande, en México y el mundo, la llamada ‘sociedad de la información’.”³⁷

Como es posible constatar, Internet se ha convertido en una herramienta fundamental para comunicar, y en materia electoral ha facilitado el acceso y difusión de información entre autoridades, instituciones políticas y ciudadanía en general, al mismo tiempo que garantiza el ejercicio de la libertad de expresión. Por ello, este Instituto Electoral, consciente de la prohibición constitucional y convencido de la necesidad de garantizar las condiciones para que la ciudadanía chilanga que reside en el extranjero pueda emitir un voto informado y razonado, ha aprobado una serie de acciones que permitirán tanto a las candidaturas hacer llegar sus propuestas y plataformas al electorado en el extranjero, como a este último tener las condiciones suficientes para acceder a la información

³⁶ Ibidem, p. 162.

³⁷ Véase Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-153/209, 15 de Julio de 2009.

necesaria que les proporcione las herramientas suficientes para poder tomar una decisión al momento de emitir su voto.

Con ello, sin eludir la prohibición constitucional de realizar campañas en el extranjero y sin tergiversar la posibilidad de que las candidaturas a la Diputación Migrante cuenten con las mismas prerrogativas que las personas candidatas (mayoría relativa o representación proporcional) en la Ciudad de México para la promoción de su candidatura, este Instituto está garantizando el ejercicio de la libertad de expresión en todas sus dimensiones a través de la utilización de las tecnologías de la información que se han vuelto tan necesarias en nuestro contexto actual. Por ello, esta Institución consciente de las limitaciones de los partidos políticos y de sus candidaturas de poder realizar campaña en el extranjero, previó en el artículo 30 que: *“El Instituto Electoral establecerá oportunamente los mecanismos y/o acciones que instrumentará para la promoción y difusión de la candidatura a la Diputación Migrante, conforme a la estrategia que proponga el Comité Encargado de Coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las ciudadanas y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero para la elección de la Diputación Migrante para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 (COVECM 2021).”*

a) Lineamientos para difundir los mensajes y/o propuestas de las candidaturas a la Diputación Migrante.

Mediante acuerdo IECM-ACU-CG-038-21 este Instituto Electoral aprobó los *Lineamientos para difundir los mensajes y/o propuestas de las candidaturas a la Diputación Migrante; así como, plataformas electorales de los partidos políticos y candidaturas comunes, en el marco del voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*, bajo los principios de equidad e imparcialidad.

Dicho documento fue aprobado derivado, por una parte de la imposibilidad por ley que tienen los partidos políticos, candidaturas comunes y sus respectivas candidaturas a la

Diputación Migrante, de realizar campañas electorales en el extranjero, y por otro, de la política que en este Instituto se ha adquirido para vincularnos de forma permanente con las y los chilangos que radican en el extranjero, con lo cual se tiene el firme objetivo de que éste voto emitido más allá de las fronteras, sea un voto informado.

La información será incluida tanto en el Paquete Electoral Postal (PEP), como en la que se proporcione en forma electrónica a las y los ciudadanos que votarán a través del Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI). Contendrá información relevante acerca del voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, de las candidaturas y las fuerzas políticas que representan. Asimismo, contará con un enlace electrónico que direccionará a un video en el que se presentarán los mensajes de las candidaturas a la Diputación Migrante. Todo ello, con la finalidad de brindar un espacio informativo que proporcione elementos de juicio que contribuyan a la emisión de un voto informado y razonado del electorado en el extranjero.

b) Debates

Ante la atribución que tiene esta Institución de promover y organizar debates entre los cargos de elección popular a nivel local con el fin proporcionar a la sociedad la difusión y confrontación de las ideas, programas y plataformas electorales de las y los candidatos, el Instituto Electoral organizará 51 debates, entre los cuales, uno estará destinado a las candidaturas a la Diputación Migrante. Este ejercicio es de suma importancia ya que será una de las pocas oportunidades que, las personas que estén conteniendo por dicha diputación, tendrán para dirigirse directamente a la ciudadanía que reside en el extranjero para que conozcan sus ideas y planes para el ejercicio del cargo.

Asimismo, este debate privilegiará el uso de las tecnologías de la información, y en el caso particular será fundamental para que tanto las personas candidatas como quienes viven fuera del país puedan presenciarlo y participar.

c) Página institucional de Voto Chilango

Como ya se mencionó, para esta elección de la Diputación Migrante, el IECM tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a la información en aras de facilitar los elementos

necesarios para que el electorado de la Ciudad de México residente en el extranjero pueda emitir un voto libre y razonado. No debemos concebir el voto únicamente como una responsabilidad de cada ciudadana o ciudadano, sino también como un ejercicio de plena conciencia. En nuestro modelo democrático, el rol de la ciudadanía no consiste sólo en elegir a sus representantes, también tiene el papel de vigilar el proceso electoral y velar por el correcto funcionamiento de la estructura institucional democrática. Es así, que un voto informado apuesta por la ciudadanía y el electorado.

No pasa desapercibido la dificultad que tiene la comunidad migrante para acceder a la información de las candidaturas. Por ello, Internet juega un papel fundamental, por lo que este Instituto adaptándose a las exigencias de un mundo globalizado y cada vez más apegado al uso de las tecnologías de la información, cuenta con una página *web* institucional que alojará la información necesaria para cumplir la labor de informar a la ciudadanía.

Debido a lo antes expuesto, y de conformidad con los Lineamientos aprobados por el órgano máximo de decisión de este Instituto mediante acuerdo IECM-ACU-CG-020-21, se determinó que los partidos políticos proporcionarán la siguiente información con la finalidad de alojarla en la página de Voto Chilango y ponerla a disposición de la ciudadanía chilanga que reside en el extranjero para su consulta:

1. URL actualizada y exacta de la página oficial del partido político en la Ciudad de México, así como las redes sociales en las que se promueva la información relativa a la Diputación Migrante (Facebook, Twitter, Instagram o cualquier otra que manejen y sean de amplia difusión).
2. Convocatoria para la selección de la Diputación Migrante o la Convocatoria en la que haya sido regulada dicha figura.
3. La plataforma electoral que enarbolarán las candidaturas a Diputaciones del Congreso local, posterior a su aprobación por este Consejo General.
4. Infografía o semblanza y, en su caso, fotografía de las personas que obtengan el registro como candidatas a la fórmula de la Diputación Migrante.
5. La información sobre los programas políticos de cada partido, que deba ser difundida entre la comunidad chilanga que reside en el extranjero.

d) Derecho a la libertad de expresión: uso de las redes sociales

Por último, y de acuerdo a lo mencionado al inicio de este apartado considero que ante el escenario de falta de certeza entorno a la prohibición para que las candidaturas realicen campañas en el extranjero, la utilización de las redes sociales será fundamental para que las y los candidatos hagan llegar sus plataformas y mensajes a la ciudadanía que votará extraterritorialmente para elegirles el próximo 6 de junio como Diputada o Diputado Migrante. Las redes sociales maximizan el ejercicio de la libertad de expresión para emitir un voto informado y razonado.

La Sala Especializada del TEPJF ha señalado que las redes sociales son espacios de plena libertad, las cuales se han convertido en herramientas idóneas para lograr una sociedad mayor y mejor informada; consciente en la toma de decisiones públicas que trascienden al mejoramiento de la calidad de vida del pueblo; las cuales facilitan la libertad de expresión y de asociación; permiten compartir el conocimiento y el aprendizaje; y potenciar la colaboración entre personas, aspectos que fortalecen a la democracia.³⁸

A su vez, la Sala Superior en su Jurisprudencia 19/2016 señala que:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.- De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las **redes sociales** son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.”³⁹

En ese sentido, y ante la importante herramienta de comunicación global que son las redes sociales, las candidaturas tendrán que aprovecharlas para difundir información relevante entorno a su postulación. Esto deberá hacerse respetando las reglas en materia electoral entorno a las campañas, al pautado en estas plataformas, así como a mensajes que podrían ser constitutivos de violencia política de género. No obstante,

³⁸ Véase Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *SRE-PSD-2/2016*.

³⁹ Véase Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 33 y 34.

estoy convencido que el verter opiniones y difundir mensajes entorno a una agenda política es parte del ejercicio de nuestra libertad de expresión, y por tanto debe ser garantizada y respetada.

De esta manera, el Instituto ha sido sensible ante la restricción que ya he mencionado en repetidas ocasiones entorno a las campañas en el extranjero y la Diputación Migrante. De esta sensibilidad se han generado herramientas que garanticen la libertad de expresión en todas sus dimensiones, tanto para las candidaturas como para el electorado, y que a su vez respeten los principios de certeza, imparcialidad e igualdad en la contienda del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, específicamente en lo que respecta a la figura de la Diputación Migrante.

Con todo lo anterior, el establecer un tope de gastos de campaña para las candidaturas a la Diputación Migrante, considerando que no se está planteando que estas campañas sean dirigidas a la población que votará por la figura, si no que se harán en territorio nacional, en primer lugar, resulta restrictivo y limitante del ejercicio de la libertad de expresión en su dimensión individual que tendrán las y los candidatos, y en segundo, estaríamos limitando la dimensión social o política de este derecho a las y los votantes que radican en el extranjero, y la cual hemos trabajado tanto en garantizar.

CONCLUYE EL VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ, CON RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR EL QUE SE DETERMINA EL TOPE DE GASTOS PARA LA CAMPAÑA DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021.



Mtro. Mario Velázquez Miranda
Consejero Presidente



Mtro. Juan Manuel Lucatero Radillo
Encargado del Despacho de la
Secretaría Ejecutiva