



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

Ciudad de México, 29 de abril de 2021.

**MTRO. VÍCTOR HUGO SONDÓN SAAVEDRA**  
**REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO**  
**ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL**  
**DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.**

Viaducto Tapan No. 100, Edificio A, Col. Arenal Tepepan,  
Alcaldía Tlalpan, C.P. 14610, Ciudad de México.

**P R E S E N T E**

Con fundamento en el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, se da respuesta a su consulta recibida el veintiocho de abril de dos mil veintiuno, por la Unidad Técnica de Fiscalización.

**I. Planteamiento de la consulta**

Mediante oficio identificado con número **RPAN-0173/2021**, signado por usted, de fecha veintiséis de abril de dos mil veintiuno, realiza una consulta cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“(…)

*Partiendo que, para el caso del Estado de México, los topes de gastos de campaña para Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos se sujetan a los artículos 264 y 265 del Código Electoral del Estado de México, haciendo variable el monto de tope establecido a partir del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito o municipio que se trate:*

- 1. ¿Cuál sería el límite de tope de gastos de campaña líquido para el caso de los candidatos a diputados locales por el principio de Representación Proporcional?**
- 2. A partir de la respuesta a la pregunta anterior, ¿cuál sería el impacto sobre el tope de gastos campaña para candidatos a diputados locales por el principio de Mayoría Relativa?**
- 3. Toda vez que esta autoridad electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, es la encargada de observar lo relativo al prorratio de los gastos conforme a las reglas establecidas en el artículo 83 de la LGPP, así como 29, 30, 31, 32, 32 bis, 218, 218 bis, 219 y 219 bis del Reglamento de Fiscalización del INE ¿Cómo se actualizará la fiscalización del prorratio en el caso de los candidatos a diputados locales por el principio de Representación Proporcional a partir de la definición de sus topes de gastos de campaña?**

(…)”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

Al respecto, de la lectura integral al escrito de la consulta, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que solicita saber, respecto de aquellas candidaturas postuladas por representación proporcional que realicen campaña, cuál sería el límite de tope de gastos de campaña; así como cuál sería el impacto en el tope de gastos de campaña de las candidaturas a diputación local por el principio de mayoría relativa, y que se haga de su conocimiento el prorrateo de los gastos de campaña de las candidaturas a diputados locales por el principio de representación proporcional, dentro del marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de México.

## **II. Marco Normativo Aplicable**

El artículo 41, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), establece como fin de los partidos políticos, el contribuir a la integración de la representación nacional, para lo cual pueden y deben desarrollar básicamente dos tipos de actividades: las políticas permanentes y las actividades específicas de carácter político electoral. Éstas últimas, son las que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las campañas electorales, mismas que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral y la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

Para el desarrollo de tales acciones, se debe tener presente que el referido artículo 41 de la CPEUM, otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

De igual forma, los artículos 52 y 53 de la CPEUM, señalan que la Cámara de Diputados estará integrada por 500 diputadas y diputados, de los cuales 300 son electos de acuerdo con el **principio de mayoría relativa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 serán electos por el sistema de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 38 y 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputadas y diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los **principios de mayoría relativa y representación proporcional**, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Así como se integrará con 45 diputaciones electas en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria y 30 de representación proporcional.

Lo anterior es coincidente con lo determinado en los diversos 14, 15, 16 y 18 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) para la elección de diputados y diputadas según el **principio de representación proporcional** y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. Este



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

principio de elección define la asignación de cargos de representación popular tomando como base el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en una región geográfica por sus representantes de mayoría relativa.

El artículo 185, fracción XVIII del Código Electoral del Estado de México, establece que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, tendrá la atribución de calcular el tope de los gastos de precampaña y campaña que pueden efectuar los partidos políticos en la elección de Gobernador y en las de diputados y ayuntamientos; asimismo, debe señalarse que el artículo 243, numeral 4, inciso b), fracción I de la LGIPE, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, determinará los topes de gastos de campaña para la elección de diputados federales por mayoría relativa.

Ahora bien, el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina que los partidos políticos gozarán de los derechos y prerrogativas que establece la CPEUM, la Constitución Local, la LGIPE y la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP); además, el artículo 32, numeral 1, inciso b) de la LGIPE, estipula que son atribuciones del Instituto Nacional Electoral, en los Procesos Electorales Federales, el reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal.

Por otro lado, el Capítulo IV de la LGIPE, establece las directrices conforme a las cuales deberán ceñirse las campañas electorales, abarcando de los artículos 242 a 252, definiendo a la campaña electoral, como *“el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.”*

En este mismo contexto, el artículo 243 de la LGIPE, señala que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus personas candidatas, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

Cabe señalar, que el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), determina los criterios para la identificación del beneficio en una campaña electoral, resaltando lo estipulado en el numeral 2, inciso g), que establece el criterio respecto de los gastos en actos de campaña, determinando que se considerará como campañas beneficiadas, únicamente aquellas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento; siempre y cuando se participe en los eventos de manera activa, emitiendo mensajes por sí mismos o por terceros, así como, por la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.

No se omite hacer mención, de lo estipulado en los numerales 2 y 3 del artículo 243 del RF:

**“Artículo 243.**  
**Sujetos obligados.**  
(...)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021

Asunto. - Se responde consulta.

2. Los candidatos por el principio de representación proporcional que realicen gastos de campaña, deberán presentar el informe respectivo.
3. Los gastos reportados por los candidatos plurinominales, deberán identificar la campaña beneficiada de los candidatos de mayoría relativa, los cuáles serán prorrateados entre las campañas beneficiadas de la circunscripción correspondiente, según lo establecido en el artículo 218 del Reglamento.  
(...)"

Asimismo, los artículos 30, 31 y 218 del RF, señalan en lo concerniente al prorrateo en campañas locales que, en cada ámbito y tipo de campaña se sujetará para campañas locales, el resultado de multiplicar el gasto genérico o conjunto por el porcentaje que le corresponda del artículo 83 de la LGPP, se distribuirá entre los tipos de campaña y los candidatos beneficiados en los términos del procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico.

Por último, no se omite hacer mención del Acuerdo IEEM/CG/32/2021, por el que se determinan los Topes de Gastos de Precampaña y Campaña para el Proceso Electoral 2021, en el que se elegirán Diputaciones a la Legislatura Local e integrantes de los Ayuntamientos del Estado de México, emitido por el Instituto Electoral del Estado de México, el veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

### III. Caso concreto

En primer término, resulta necesario establecer la diferencia entre la naturaleza de ambos tipos de candidaturas que refiere en su escrito de consulta:

- Por lo que hace al **principio de mayoría relativa**, es el tipo de votación que tiene por principio elegir a quien tenga el mayor número de votos emitidos. Consiste en que la persona candidata a ocupar un cargo de elección popular se somete a votación, obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos emitidos para el cargo contenido. Así, se reúne una mayoría relativa cuando una persona candidata tiene un número de votos mayor a sus oponentes, sin que sea necesario que alcance la mayoría absoluta, lo que es más del 50% (cincuenta por ciento de los votos)<sup>1</sup>.
- En lo relativo al **principio de representación proporcional**, es el principio de votación indirecta, toma como base el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en una región geográfica durante una elección. El objetivo de este principio es proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; toda vez que se le asignan tantos cargos como correspondan a su fuerza política<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/23/glosario-electoral-principio-de-mayoria-relativa/>

<sup>2</sup> <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/30/glosario-electoral-principio-de-representacion-proporcional/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

Así, una vez establecidas las diferencias entre ambos principios de elección<sup>3</sup>, resulta procedente dar respuesta de manera conjunta **a los cuestionamientos primero y segundo** materia de análisis, referente al límite de tope de gastos de campaña de las candidaturas por el principio de representación proporcional, por lo que se le informa que no existe en la normatividad un procedimiento para fijar un tope de gastos de campaña para los candidatos por representación proporcional, en consecuencia, no se determina un límite líquido para dicho tipo de candidaturas.

Así pues, la CPEUM y la legislación secundaria no realizan distinción respecto de la entrega de financiamiento público a los partidos políticos, ya sea para los candidatos de mayoría relativa o, para lo de representación proporcional. Es así que, no existe un financiamiento distinto o exclusivo para los candidatos 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 los candidatos a sus propias campañas, señalado en el artículo 56, numeral 2, incisos b) y c) de la LGPP.

Ahora, si bien la legislación por lo que hace a la entrega de financiamiento no distingue entre candidato de mayoría y de representación proporcional, **sí lo hace en materia de topes de gasto**, pues expresamente la LGIPE señala en el artículo 243, numeral 4, inciso b), fracción I, las reglas que rigen los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, las cuales no podrán rebasar los topes que para cada elección, acuerde el Consejo General del INE, y el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el otrora Distrito Federal.

De igual modo, es atribución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, calcular el tope de los gastos de precampaña y campaña que pueden efectuar los partidos políticos para la elección de Gubernatura, Diputaciones y Ayuntamientos, por lo que cada partido político tendrá como tope de gastos de las precampañas para la selección de candidatos, el porcentaje de tope de gastos de campaña para la elección inmediata anterior que se trate, en el caso de diputados corresponderá a un 15%<sup>4</sup>.

De manera textual, el precepto señala que el tope corresponde a los cargos de mayoría relativa, 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, las personas candidatas registradas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional en el Estado de México que realicen actos de campaña, deberán

<sup>3</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=r6vA2MVXBmE>

<sup>4</sup> Artículo 247, fracción II del Código Electoral del Estado de México.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

ceñirse a los topes de gastos de campaña fijados por el Consejo General del Instituto Electoral para el Estado de México para el Proceso Electoral 2021, mediante **Acuerdo IEEM/CG/32/2021**.

Al no existir un tope de gastos adicional para las diputaciones de representación proporcional, en el supuesto que una persona ciudadana que participe en una candidatura por dicho principio, los gastos realizados no **podrán exceder el tope de gastos fijados para el cargo de mayoría relativa**, tomando en consideración el artículo 243, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), que establece que los gastos realizados por las candidaturas de representación proporcional, deberán identificar la campaña de mayoría relativa beneficiada, **prorrateándose entre las campañas de la circunscripción correspondiente que hayan sido beneficiadas**.

Respecto al **planteamiento tercero**, de conformidad con el artículo 243 del RF, numerales 2 y 3 en los que se señala que si se desprenden gastos realizados o si recibe un beneficio por una participación activa por parte de las candidaturas de representación proporcional, se deberá presentar el informe respectivo y los gastos deberán ser reportados por las candidaturas plurinominales, teniendo que identificar la campaña beneficiada de los candidatos de mayoría relativa, los cuales serán prorrateados entre las campañas beneficiadas de la circunscripción correspondiente de conformidad con lo establecido en el artículo 218 del mismo ordenamiento.

Supuesto que acontecería en el caso que una candidatura de representación proporcional realizara gastos que beneficien una campaña postulada por el principio de mayoría relativa, ya que las erogaciones de dichos gastos no forman parte de la naturaleza de la figura objeto de estudio. Lo anterior en el entendido de que es a través de las candidaturas postuladas por el principio de mayoría relativa que la ciudadanía conoce la plataforma electoral del partido postulante, los temas de interés nacional o la identificación del partido y las candidaturas que los representarían, todo ello con el fin último de obtener el voto de la ciudadanía y con ello curules designadas por ambos principios.

De tal manera que los gastos de propaganda personalizada que realice el partido político respecto de sus candidaturas por el principio de representación proporcional, deberán ser sumados en su totalidad a la candidatura por el principio de mayoría relativa que los represente en dicha demarcación geográfica; por otra parte, los gastos de propaganda genérica que se realicen, deberán identificar la campaña de mayoría relativa beneficiada, prorrateándose entre las campañas que hayan sido beneficiadas de la circunscripción correspondiente, de conformidad con el artículo 218 del RF.

Derivado de lo anterior, se establecen las **reglas de prorrateo** para el gasto de campaña, en la normativa electoral que se contemplan en los artículos 29, 30, 31, 32, 218 y 219 del RF.

Al respecto, entre los gastos que serán susceptibles de prorrateo, se encuentran los gastos genéricos de campaña, que se pueden identificar como:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

### Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021

Asunto. - Se responde consulta.

- a) Los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña.
- b) En los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición.
- c) En los casos en los que se publique, difunda o mencione el emblema, lema con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos en conjunto o los contenidos de sus plataformas electorales, sin que se identifique algún candidato en particular.

Los gastos en los que se promocionen a dos o más candidatos a cargos de elección popular se pueden identificar como:

- a) **Conjunto:** Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, especificando ámbitos de elección y tipos de campaña, sin mencionar específicamente a uno o más candidatos.
- b) **Personalizado:** Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, en donde se especifique o identifique el nombre, imagen o lema de campaña, conjunta o separadamente de uno o más candidatos, aun cuando acompañen o adicione textos promoviendo el voto para ámbitos y tipos de campaña sin que se pueda identificar a uno o más candidatos. En este caso, sólo se distribuirá entre los candidatos identificados conforme lo establece el artículo 83 de la LGPP.

Derivado de lo anterior, es importante destacar que para determinar el tipo de prorroto que corresponda, éste debe atender a dos vertientes: **el ámbito y tipo de campaña**. Respecto del **ámbito** refiere a si es federal o local; por cuanto hace al **tipo de campaña** se debe identificar por cargo.

Lo anterior, debe analizarse de manera congruente con el beneficio que le causa a cada candidato beneficiado, para lo cual existen criterios para la identificación del beneficio.

Ahora bien, el artículo 218 del RF, establece el procedimiento para el prorroto del gasto conjunto o genérico, el cual de manera general se explica a continuación:

- Para campañas locales, tratándose de los casos en los que se promocione a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, para la distribución de los gastos de campaña se estará a lo siguiente:
  - ✓ Se deben identificar las candidaturas beneficiadas
  - ✓ Cuando las candidaturas beneficiadas sean locales y federales, primero se aplicará la distribución dispuesta en el artículo 83 de la Ley de Partidos y posteriormente la concerniente a la distribución local, es decir, el monto resultante de la determinación de la aplicación de la primera distribución se convertirá en el 100% a distribuir para la tabla aplicable a lo local.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

- ✓ Si se encuentran involucradas campañas locales de distintas Entidades Federativas, se deberá dividir el gasto total a prorratar que corresponda a lo local entre el número de Entidades Federativas involucradas de acuerdo con el porcentaje de financiamiento público de campaña asignado a la entidad federativa en el Proceso Electoral correspondiente, donde el resultado será el 100% a distribuir entre las campañas beneficiadas de cada Entidad Federativa en el ámbito local.
- ✓ Se debe identificar el tope de gasto de cada candidatura beneficiada.
- ✓ Se obtiene la sumatoria de los topes de gastos de campaña identificados en el inciso anterior.
- ✓ Para asignar el porcentaje de participación del gasto, se dividirá el tope de gasto de cada candidatura beneficiada, entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior.
- ✓ Con base en el porcentaje determinado en el inciso anterior, se calculará el monto que le corresponde reconocer en su informe de gastos de campaña a cada candidato beneficiado, con base en el valor nominal del gasto a distribuir o, en su caso, en la parte proporcional que corresponda.

Es así que es dable colegir que las personas candidatas de representación proporcional sí pueden participar en actos de campaña en los procesos electorales; sin embargo, es importante hacer mención que si la persona candidata para la diputación federal bajo el principio de representación proporcional **asiste de manera activa a actos de campaña, realiza erogaciones o recibe aportaciones**, se genera un beneficio, el cual tendrá que ser reportado y cuantificado, por lo tanto, se deberá sumar a la contabilidad de la campaña de la candidatura por el principio de mayoría relativa a la que se encuentre vinculada, lo anterior de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 32 y 243 del RF.

#### **IV. Conclusiones**

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- Que no existe en la normatividad electoral un procedimiento adicional para fijar un tope de gastos de campaña para las candidaturas por representación proporcional, ya que se ven beneficiadas de las candidaturas que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa.
- Que 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 los candidatos a sus propias campañas, señalado en el artículo 56, numeral 2, incisos b) y c) de la LGPP.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/17596/2021
Asunto. - Se responde consulta.

- Que las personas candidatas a diputaciones locales en el Estado de México registradas 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 del Instituto Electoral para el Estado de México, mediante Acuerdo IEEM/CG/32/2021, respecto a los topes de gastos de precampaña y campaña para el Proceso Electoral 2021, en el que se elegirán Diputaciones a la Legislatura Local e integrantes de los Ayuntamientos del Estado de México.
Que si la persona candidata para la diputación federal bajo el principio de representación proporcional asiste de manera activa a actos de campaña, realiza erogaciones o recibe aportaciones, se generará un beneficio, el cual tendrá que ser reportado, cuantificado y se deberá sumar a la contabilidad de la campaña de la candidatura por el principio de mayoría relativa que se encuentre vinculada.
Que para el procedimiento para el prorrateo de gasto conjunto o genérico para campañas locales se estará a lo establecido en el artículo 218 del RF.

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE
JACQUELINE VARGAS ARELLANES
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Table with 2 columns: Role/Responsibility and Name/Position. Rows include: Responsable de la validación de la información (Rodrigo Anibal Pérez Ocampo), Responsable de la revisión de la información (Lorena Villarreal Villarreal), Responsable de la redacción del documento (Karyn Griselda Zapien Ramírez), and Responsable de la información (Liliana Chávez Mora).

