# **TESIS XXII/2018**

|  |
| --- |
| **Cuauhtémoc Blanco Bravo y otros** **vs.** **Tribunal Electoral del Estado de Morelos**  **Tesis XXII/2018** |

**INAPLICACIÓN DE LEYES ELECTORALES. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR SUS EFECTOS.-**De una interpretación sistemática y funcional de los artículos [17 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXII/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,XII/2018); así como [6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral](https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXII/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,XII/2018), debe considerarse que cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inaplique leyes electorales a un caso concreto, por considerarlas contrarias a la Constitución Federal, cuenta con facultades para determinar los efectos de la sentencia si al haber excluido una disposición o porción normativa se genere o puede generar una situación de incertidumbre jurídica. Lo anterior es acorde con los principios de certeza, seguridad jurídica, así como la garantía de una tutela judicial efectiva.

**Sexta Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*[*SUP-JDC-139/2018*](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00139-2018-Resumen.htm)*y acumulados.—Actores: Cuauhtémoc Blanco Bravo y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.—28 de marzo de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe de la Mata Pizaña.—Secretarios: Ernesto Camacho Ochoa, Nancy Correa Alfaro y José Luis Ceballos Daza.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*[*SUP-JDC-222/2018*](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00222-2018.htm)*y acumulados.—Actores: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—25 de abril de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.—Secretarios: Jesús René Quiñones Ceballos, Martín Alejandro Amaya Alcántara y Omar Bonilla Marín.*

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de junio de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 45 y 46.**

## **SENTENCIA** [**SUP-JDC-139/2018**](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00139-2018-Resumen.htm)

|  |
| --- |
| **JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**  **EXPEDIENTES:** SUP-JDC-139/2018 Y ACUMULADOS  **ACTORES:** CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO Y OTROS  **AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS  **MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA MATA PIZAÑA  **SECRETARIOS:** ERNESTO CAMACHO OCHOA, NANCY CORREA ALFARO Y JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA.[[1]](#footnote-1) |

Ciudad de México, a veintiocho de marzo de dos mil dieciocho.

**Sentencia** que **revoca** la emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos y el pronunciamiento del Instituto local sobre la consulta formulada por Cuauhtémoc Blanco Bravo, y declara la **inaplicación** del artículo 171, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa, por lo que hace a la palabra *definitiva* respecto a la licencia que deben solicitar los integrantes del Ayuntamiento para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular.

**INDICE**

|  |  |
| --- | --- |
| **Antecedentes** | 2 |
| 1. Consulta | 2 |
| 1. Respuesta de la autoridad | 2 |
| 1. Instancia local | 4 |
| 1. Juicios ciudadanos federales y juicios de revisión constitucional | 4 |
| **Competencia, acumulación y requisitos de procedencia** | 5 |
| **Estudio de la controversia** | 8 |
| Apartado preliminar. Materia de la controversia | 8 |
| Apartado I. Incongruencia de la sentencia impugnada e incidencia del pronunciamiento del Instituto y de lo resuelto por el Tribunal locales. | 11 |
| Apartado II. Inaplicación de la porción normativa del último párrafo del artículo 171, de la Ley Municipal. | 14 |
| Apartado III. Efectos. | 22 |
| **Resuelve** | 22 |

**G L O S A R I O**

|  |  |
| --- | --- |
| **Constitución:** | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| **Constitución local:** | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos |
| **Instituto local:** | Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana |
| **Ley de Medios:** | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| **Ley Orgánica:** | Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación |
| **Ley Municipal:** | Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos |
| **PRD** | Partido de la Revolución Democrática |
| **Presidente Municipal** | Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo |
| **Presidente Municipal suplente** | Presidente Municipal suplente de Cuernavaca, Morelos |
| **PSD** | Partido Socialdemócrata de Morelos |
| **Tribunal local:** | Tribunal Electoral del Estado de Morelos |

**ANTECEDENTES**

**I. Consulta**

**1. Inicio del proceso electoral.** El 8 de septiembre de 2017, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en el Estado de Morelos, en el que se elegirán, entre otros cargos, al Gobernador de dicha entidad federativa.

**2. Consulta sobre separación.** El 22 de enero de 2018[[2]](#footnote-2), Cuauhtémoc Blanco Bravo consultó al Instituto local lo siguiente:

¿Debo solicitar licencia definitiva para separarme del cargo en caso de contender por el cargo de Gobernador Constitucional del Estado de Morelos o con una licencia determinada podría dar cumplimiento al mandato de separarme 90 días previos al día de la elección?

Ad cautelam en el supuesto no se concedió (sic) en el que este Instituto determine que sí debo solicitar licencia definitiva ¿podré regresar a ocupar el cargo de Presidente Municipal el 2 de julio de 2018, es decir, después de la jornada electoral?

**II. Respuesta de la autoridad.**

El 24 de febrero, luego de que en primer juicio local el Tribunal local considerara que la contestación de la Consejera Presidenta se emitió sin competencia, el Consejo General del Instituto local dio respuesta a la referida consulta en los términos siguientes[[3]](#footnote-3):

a) Por cuanto hace a la primera pregunta atinente a **si debía presentar licencia definitiva o determinada, precisó que se encontraba imposibilitado material y jurídicamente para pronunciarse**, pues las licencias que soliciten los integrantes de los Ayuntamientos serán atendidas conforme a lo previsto en la Ley Municipal.

b) Respecto la segunda pregunta que formuló cautelarmente el peticionario, en el sentido de que en caso de que la primera pregunta resultara negativa, si podía regresar a su cargo el 2 de julio de 2018, el tribunal le respondió que lo relativo a las solicitudes de licencias de los servidores públicos municipales se encuentra regulado en la Ley Municipal, en los artículos 171, 172, 172 bis y 173[[4]](#footnote-4).

**III. Instancia local.**

Inconforme, el Presidente Municipal presentó juicio en el que, luego de ser reencauzado por la Sala Superior a juicio ciudadano local[[5]](#footnote-5), el 18 de marzo, **el Tribunal local** **resolvió confirmar el pronunciamiento del Instituto local, al considerar:**

Por un lado, que la respuesta genérica no le causó perjuicio, porque todavía no existía un acto de aplicación de la porción normativa cuestionada. Asimismo, que el otorgamiento de una licencia definitiva es un aspecto que queda comprendido dentro del ámbito normativo municipal y no en la materia comicial.

Por otro lado, no obstante, el Tribunal Local señaló que, en el caso particular, la interpretación del artículo 171 antes precisado, en función del principio *pro persona,* debía ser en el sentido de que “*el actor tenía la decisión de solicitar qué tipo de licencia escoger, toda vez que no había nada que lo obligara a presentar una licencia definitiva”.* Incluso, el tribunal expresamente señaló que “*basta que presente la licencia determinada”*.

**IV. Juicios ciudadanos federales y juicios de revisión constitucional.**

Inconforme, el 21 de marzo el mismo ciudadano, en su calidad de Presidente Municipal, presentó juicio ante esta Sala Superior, el juicio **SUP-JDC-139/2018.**

Por su parte, el 22 de marzo el presidente municipal **suplente**, el PRD y el PSD presentaron, respectivamente, los juicios **SUP-JDC-152/2018,** **SUP-JRC-31/2018 y SUP-JRC-32/2018**.

Una vez recibidas las constancias, la Magistrada Presidenta integró los expedientes, los registró en el orden mencionado y turnó a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes, los admitió, y, al no existir diligencia pendiente por realizar, cerró la instrucción, y formuló el proyecto correspondiente.

**COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y REQUISITOS DE PROCEDENCIA**

**I. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer de los presentes juicios[[6]](#footnote-6), porque los actores controvierten una resolución del Tribunal local relacionada con la licencia que debe solicitar el Presidente Municipal, para separarse de su cargo a fin de contender a la gubernatura de Morelos, este último aspecto esencial para que la competencia corresponda a esta Sala Superior.

**II.** **Acumulación.** Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y el acto reclamado. Por ese motivo, atendiendo al principio de economía procesal y a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias, se procede acumular[[7]](#footnote-7) los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-31/2018 y SUP-JRC-32/2018, así como el juicio ciudadano SUP-JDC-152/2018, al diverso SUP-JDC-139/2018 (por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior), debiendo agregarse una copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

**III. Requisitos de procedencia**

**a. Forma.** Las demandas cumplen los requisitos del artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, dado que se presentaron ante el órgano partidista responsable; se hace constar el nombre y firma de los actores; se identifica el acto controvertido; se mencionan los hechos en que basan sus respectivas impugnaciones, los agravios que les causa el acto impugnado, los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

**b. Oportunidad.** Se colma el requisito establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios de presentarse dentro de los cuatro días siguientes la notificación correspondiente.

La sentencia se emitió el 18 de marzo, y los escritos de demanda se presentaron el 21 siguiente el SUP-JDC-139/2018, y el 22 los juicios restantes, de manera que, al presentarse dentro del plazo de cuatro días posteriores a la emisión de la primera, lógicamente están dentro del plazo de cuatro días siguientes a cualquier notificación.

**c. Legitimación.** Los medios de impugnación fueron promovidos por parte legítima en términos del artículo 79, apartado 1, de la Ley de Medios en tanto que en los juicios ciudadanos son éstos los que los presentan, mientras que los juicios de revisión constitucional fueron presentados por partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 de la Ley de Medios.

**d. Personería.** Los juicios de revisión constitucional fueron promovidos por conducto de sus representantes legales ante el Instituto legal, como lo acreditan con las constancias respectivas.

**e. Interés jurídico.**

**e.1** El Presidente Municipal tiene interés en la medida que fue la parte actora en la sentencia que ahora impugna y señala que ésta le causa afectación porque no se acogió su pretensión de análisis constitucional y declaración de inaplicación de la norma que le exige presentar licencia definitiva a su cargo.

**e.2** También, se considera que, en principio, el presidente municipal suplente cuenta con interés jurídico para iniciar la acción procesal y recibir sentencia de fondo.

Esto, porque, en su lectura de la sentencia impugnada o a su parecer, se declaró la inaplicación del precepto que regula la separación y el otorgamiento de las licencias definitivas, y con ello, desde el momento actual, en su concepto, se anticipa un criterio que lo priva de la posibilidad de suplir al presidente propietario.

De manera que, en caso de que les asistiera la razón, la supuesta declaración de inaplicación que se emitió en la sentencia tendría que ser revocada, y dado que esa situación es una cuestión que requiere valorar y calificar lo considerado por el tribunal local, ello debe ser analizado en el fondo.

**e.3** Asimismo, asiste interés jurídico a los partidos PRD y PSD de conformidad con el criterio sustentado por esta Sala Superior, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES"[[8]](#footnote-8), en razón de que ambos institutos controvierten la interpretación que dio el Tribunal local a un aspecto vinculado no sólo con la posible separación de un servidor público o no de su encargo, sino con las condiciones que debe cumplir para registrarse como candidato al cargo de Gobernador del Estado.

**f. Definitividad.** Dicho requisito se encuentra colmado, ya que, conforme a la legislación aplicable, contra la resolución impugnada, no procede algún otro medio de defensa por el que pudiera ser confirmada, modificada o revocada.

**IV. Requisitos especiales de procedencia.**

***Por cuanto hace a los requisitos especiales de procedibilidad[[9]](#footnote-9)[1], se advierte lo siguiente:***

**a) Contravención a preceptos de la Constitución.** Este requisito se valora en un sentido formal, no como el resultado del análisis de los agravios, ya que ello se analiza en el fondo, por lo que, como los partidos actores afirman que se transgreden en su perjuicio diversos preceptos constitucionales, entre ellos lo dispuesto en los artículos 1, 4, 8,9, 14, 16, 17,41, 35 y 116 de la Constitución, basta para tenerlo por cumplido.

**b) Violación determinante.** Se cumple el requisito, porque los partidos políticos plantean que incorrectamente el tribunal local dejó al arbitrio del presidente municipal el tipo de licencia que podía solicitar para cumplir con el requisito de elegibilidad de separarse del cargo 90 días antes de la elección de Gobernador, lo cual impactaría con el desarrollo del proceso electoral local en curso.

**c) Reparación material y jurídicamente posible.**Se considera satisfechos estos requisitos, porque de estimarse contraria a derecho la resolución impugnada, la Sala Superior la puede revocar y si toda vez que la fecha límite para que el presidente municipal presente su licencia es el primero de abril, resulta factible su reparación.

Por lo tanto, al estar colmados los requisitos indicados, y al no advertirse alguna causal de improcedencia, se analiza el fondo de la controversia.

**ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA**

**Apartado Preliminar: materia de la controversia.**

**a. Sentencia impugnada:**

El Tribunal local **confirmó la respuesta del Instituto local en el sentido de que se encontraba imposibilitado material y jurídicamente para pronunciarse sobre la consulta** planteada por el presidente municipal de Cuernavaca, en torno a la manera en la que debía separarse para participar como candidato a Gobernador de Morelos.

Por un lado, al considerar que la respuesta genérica del instituto no le produjo afectación al presidente municipal, pues todavía no existía un acto de aplicación de la porción normativa cuestionada[[10]](#footnote-10). Asimismo, que el otorgamiento de licencia definitiva es un aspecto que queda comprendido en el ámbito municipal y no en la materia comicial.

Por otro lado, no obstante, el Tribunal Local señaló que, en el caso particular, la interpretación del artículo 171 citado, en función del principio *pro persona,* debía ser en el sentido de que *el actor tenía la decisión de solicitar qué tipo de licencia escoger, toda vez que no había nada que lo obligara a presentar una licencia definitiva.* Incluso, el tribunal expresamente precisó que *basta que presente la licencia determinada*[[11]](#footnote-11).

**b. Planteamientos.**

**b.1** El Presidente Municipal, en términos generales, según se advierte del análisis integral de su demanda[[12]](#footnote-12), se queja de que la sentencia del Tribunal local no resolvió el tema de fondo, pues en su concepto debió inaplicar la norma en cuestión, para determinar que no le es exigible que presente la licencia definitiva.

De ahí que, su pretensión última sea que esta Sala Superior revoque la sentencia y consulta impugnados, con la implicación de que en plenitud de jurisdicción se resuelva el tema, pues, en su concepto, basta que se separe del cargo 90 días antes de las elecciones; es decir, no es necesario que presente una licencia definitiva.

**b.2.** El PRD, PSD y el presidente municipal suplente, sustancialmente, en principio cuestionan la sentencia por considerarla **incongruente**, ya que, por un lado, señala y confirma el pronunciamiento del instituto local de que no debe realizarse estudio alguno sobre el tema, y por otro, en un análisis de fondo considera que el ciudadano presidente municipal que busca registrarse como candidato a Gobernador de Morelos, no requiere una separación absoluta o solicitar licencia definitiva a su cargo[[13]](#footnote-13).

**c. Materia de la controversia y metodología**

Por tanto, en primer lugar, **lo que debe resolverse en primer lugar es:** **a)** si existe una incongruencia en la sentencia impugnada, al confirmar la decisión del instituto local de estar imposibilitado para desahogar la consulta concreta sobre la separación de quien busca registrarse como candidato a gobernador, y a la vez, señalar que no era necesaria una separación absoluta, o bien, **b)** si ya existe un pronunciamiento claro de fondo que definió la controversia **y, en segundo lugar**, en cualquier caso, ante la inminencia del registro, para dotar de certeza, lo procedente será resolver directamente el tema en plenitud de jurisdicción.

Esto es, finalmente, lo procedente es generar certeza para resolver auténticamente la controversia en cuestión, sobre el sentido que debe tener el desahogo de la consulta concreta e individualmente formulada sobre **la forma en la que debe** **separarse el presidente municipal consultante para participar** como candidato a Gobernador de la entidad, a partir de la interpretación o control de la regularidad constitucional del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal, que exige licencia definitiva para contender.

**Apartado I. Incongruencia de la sentencia impugnada e incidencia jurídica trascendental del pronunciamiento del Instituto y del Tribunal, electorales locales.**

**1. Decisión sobre la incongruencia y deber de pronunciamiento sobre el tema consultado.**

Esta Sala Superior considera que, en términos generales, asiste razón a los impugnantes al sostener que la sentencia impugnada es contradictoria[[14]](#footnote-14) y genera incertidumbre en cuanto al sentido último que debe darse al desahogo de la consulta planteada por el presidente municipal de Cuernavaca, sobre el tipo de separación que debe cumplir para participar como candidato a Gobernador de Morelos, a partir de la interpretación o análisis de la regularidad constitucional del artículo 171 de la Ley Municipal.

**2. Justificación.**

El análisis de la sentencia impugnada revela que el Tribunal local realizó pronunciamientos que generan incertidumbre, al confirmar la determinación del Instituto local en cuanto a que no existe posibilidad de pronunciamiento sobre el tema consultado y a la vez concluir que el consultante no tiene el deber de separarse absolutamente del cargo que desempeña actualmente para competir en la elección de gobernador.

Por un lado, porque, como se ha anticipado, el tribunal determinó confirmar lo resuelto por el instituto en el sentido apuntado, bajo la consideración de que era innecesario un examen de regularidad de la norma impugnada porque no existía un acto de aplicación.

En concreto, en la página 26, refirió que *la afectación que aduce el actor no se ha visto materializada en su caso, es decir, no existe en este momento un acto concreto de aplicación del cual se deduzca la facultad de promover un acto de inaplicación… el actor equivoca … en pretender que este Tribunal analice … mediante un control difuso.*

No obstante, en un análisis del fondo del tema consultado, **estimó que no debía separarse definitivamente**, sino que bastaba con la licencia determinada para cumplir con la exigencia constitucional de separarse de su encargo 90 días antes de la elección.

En específico, en la página 25, sostuvo que *será decisión del actor determinar qué tipo de licencia escoge; puesto que nada lo obliga a presentar la licencia definitiva, dado que es requisito suficiente el separarse los 90 días antes de la elección, por lo que basta que presente la licencia determinada (…) porque en observancia al principio pro persona aplicar la licencia definitiva sería una restricción.*

Esto es, evidentemente, el Tribunal local **resolvió de manera incongruente, con lo que generó falta certeza**.

Ello, porque esa incongruencia impide al Presidente Municipal propietario tener una respuesta concreta y directa a su consulta, pues el fallo valida que no puede obtener contestación, de manera que lo considerado por el instituto de que no puede darse respuesta a su consulta queda firme, pero a la vez la sentencia dice de qué manera puede actuar, en cuanto a la solicitud de licencia.

Situación que deja al consultante sin una calificación a su petición de parte del máximo órgano encargado de la organización de la elección en la que participa (instituto local), así como sin una decisión del tribunal que revisa la validez de esas decisiones, respecto a si existe o no un fallo a su favor.

Máxime que, en todo caso, esta Sala Superior ha reconocido que, si bien los institutos no están autorizados para desahogar consultas que impliquen una regulación con efectos generales[[15]](#footnote-15), en el presente caso, sólo se está ante una respuesta que debe atender una petición individual sobre la esfera jurídica del consultante, ante lo cual, tenía el deber no sólo de revisar su desahogo sino que, incluso, tenía facultades para estudiar la regularidad constitucional de los efectos de aplicación de la norma sobre la cual se plantea la consulta[[16]](#footnote-16)

De ahí que esta Sala Superior considere que es incorrecta la forma en la que el Tribunal local estudió la controversia y específicamente que no atendiera la situación planteada.

Por tanto, dicha situación y aunado a que existe necesidad de dar certeza a la situación jurídica, conduce a revocar la sentencia impugnada y **analizar en plenitud de jurisdicción los planteamientos de fondo sobre la validez constitucional *de la licencia con carácter definitiva* del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal,** en relación con el requisito previsto en el diverso 60, fracción IV, de la Constitución local, tomando en cuenta la inminencia de su registro.

**Apartado II. Inaplicación de la porción normativa del último párrafo del artículo 171, de la Ley Municipal, por lo que hace a la palabra *definitividad*.**

1. **Decisión**

Esta Sala Superior considera que debe revocarse la sentencia impugnada y el pronunciamiento del Instituto local, sobre la consulta planteada por el presidente municipal, para el efecto de determinar de manera directa que la licencia al cargo que debe solicitar no requiere ser definitiva, para poder contender en la elección de gobernador.

Esto, porque la norma prevista en el artículo 171, último párrafo de la Ley Municipal que establece esa condición, contraviene el derecho político a ser votado, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, en su modalidad de permanencia en el cargo público para el que fue elegido, dado que incumple con el subprincipio de necesidad, como parte del test de proporcionalidad.

1. **Disposición legal en cuestión.**

Al respecto, la norma que regula el tema establece lo siguiente.

**“Artículo 171.-** Los integrantes del Ayuntamiento, requieren de licencia otorgada por el Cabildo para separarse de sus funciones; las cuales podrán ser:

**I.-** Temporales, que no excederán de quince días

**II.-** Determinadas: hasta por noventa días naturales, y

**III.-** Definitivas.

Las ausencias del Presidente Municipal, serán suplidas en los términos del Artículo 172 y 172 bis de ésta Ley. Las de los Síndicos y Regidores, no se suplirán cuando no excedan de tres sesiones consecutivas, si se excedieran el Cabildo llamará al suplente respectivo.

Para cubrir las ausencias definitivas de los miembros de los ayuntamientos, serán llamados los suplentes respectivos, para que dentro de un término de tres días, se presenten a desempeñar sus funciones.

Los integrantes del Ayuntamiento **deberán solicitar licencia definitiva** para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular.”[[17]](#footnote-17)

A efecto de examinar la regularidad constitucional de la norma precitada, es preciso señalar primeramente que, por su naturaleza, es una disposición instrumental o referencial del artículo 60, fracción VI, de la Constitución local, que por su parte establece:

**Artículo 60.-** No pueden ser Gobernador del Estado:

[…]

**VI.-** Los Presidentes Municipales si no se separan de sus funciones 90 días antes del día de la elección; y

El precepto constitucional transcrito evidencia una condición de inelegibilidad para aspirar al cargo de Gobernador en el Estado de Morelos para quienes son presidentes municipales, consistente en separarse de sus funciones, por lo menos, 90 días antes de la elección.

De ese modo, el artículo 171 de la Ley Municipal, establece las diversas variables a través de las cuales se puede solicitar licencia a fin de agotar esa exigencia de elegibilidad para aspirar a la Gubernatura del Estado.

El precepto consigna tres tipos de licencias a saber:

**I.- Temporales,** que no excederán de quince días

**II.- Determinadas**: hasta por noventa días naturales, y

**III.- Definitivas.**

En el caso de los integrantes de los ayuntamientos que soliciten separarse del cargo para contender a un cargo de elección popular, la normativa exige de manera concreta que soliciten una **licencia definitiva.**

Esa modalidad de licencia, a diferencia de las temporales, no está sujeta a un plazo o tiempo determinado, por lo que implica una separación total del cargo y no prevé que quien la solicita pueda posteriormente reincorporarse al mismo.

1. **Test**

Para efectuar el examen sobre la regularidad constitucional y convencional de la norma es preciso partir de que, en la especie, deben ponderarse los principios o valores fundamentales siguientes.

Por una parte, el derecho político electoral a ser votado, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución en su modalidad de ocupar y desempeñar las funciones inherentes al cargo para el que se fue elegido, con el consecuente derecho de la sociedad que ejerció el sufragio a su favor[[18]](#footnote-18).

Y, en paralelo, la tutela al principio de equidad en el proceso electoral, el cual impone la necesidad de asegurar que, en los procesos electorales, no se utilicen recursos públicos a favor de alguno de los participantes y se genere un desequilibrio en la contienda, por estar desempeñando de manera simultánea dicho cargo.

Por tanto, para justificar la determinación, esta Sala Superior procede a realizar el test de proporcionalidad de la norma cuestionada, a fin de verificar si el requisito materia de análisis supera o no el control de constitucionalidad en materia electoral, conforme a los siguientes pasos:

**a. Fin constitucional legítimo**

En el caso, se considera que la exigencia a los integrantes de los ayuntamientos de Morelos de separarse del cargo para contender a un cargo diverso de elección popular persigue un fin constitucionalmente legítimo, ya que tiene como objeto garantizar los principios constitucionales de equidad en la contienda, e igualdad de condiciones entre los participantes.

Esto es así, ya que el hecho de que el integrante de un ayuntamiento pudiera participar en un proceso electoral para un cargo diverso, sin separarse del que detenta, podría generar que ilícitamente se dispusiera de recursos materiales o humanos para favorecer sus labores proselitistas o ejercer presión en las autoridades competentes para calificar los comicios o resolver las impugnaciones que al efecto se presenten.

Situación que produciría una ventaja indebida, que resulta incompatible con el principio de equidad, pues dicho funcionario se encontraría en una mejor situación respecto del resto de los candidatos, que lo haría obtener un beneficio de una situación ajena al procedimiento electivo que es, precisamente, el ejercicio de un cargo público.

**b. Idoneidad de la medida**

La disposición bajo estudio satisface igualmente el elemento de idoneidad, toda vez que existe una relación entre ella y el fin constitucional que busca, relativo a la equidad en la contienda y la igualdad entre los participantes.

Ello porque al exigir que los integrantes de los ayuntamientos de Morelos se separen del cargo, en caso de que deseen contender a otro cargo de elección popular, tiene como consecuencia que no puedan disponer de los recursos materiales o humanos de dicho cargo para favorecer sus labores proselitistas o ejercer presión en las autoridades competentes para calificar los comicios o resolver las impugnaciones que al efecto se presenten.

**c. Necesidad de la medida**

En el caso, esta Sala Superior estima que la disposición, en su porción normativa que establece la exigencia de solicitar **una licencia definitiva** no revela ser una medida necesaria.

Lo anterior, porque no se advierte que la única variable de racionalidad legislativa sea exigir una separación definitiva o absoluta del cargo, ya que si lo que se busca es garantizar el principio de equidad en la contienda, evitando que los servidores públicos participen como candidatos y de manera concomitantemente desempeñen el cargo, ello se satisface con la separación del cargo durante el tiempo en que se desarrolle el proceso comicial.

En efecto, a fin de preservar el principio de equidad en la contienda, es suficiente con la separación temporal del funcionario que aspira a un nuevo cargo, pues con ello se evita el uso de recursos públicos o presión sobre los electores o autoridades electorales.

De ahí que no se advierte una necesidad de establecer una exigencia que se traduce en una separación absoluta, pues, por el contrario, debe ponderarse que el contendiente, en caso de no verse favorecido con la votación, pueda asumir de nueva cuenta el cargo público para el cual fue electo y que venía ostentando.

Por tanto, es dable determinar que la exigencia **no es una medida necesaria,** en razón de que la disposición normativa, en específico, al establecer que los integrantes del ayuntamiento deben solicitar licencia, utiliza el término **“definitiva”** para separarse en el cargo, en el caso de contender a un cargo de elección popular.

Lo anterior, porque con el empleo de ese adjetivo, se establece una exigencia mayor a la que fija el artículo 60, fracción VI, de la Constitución local que al señalar que no puede ser Gobernador del Estado *“…los presidentes Municipales si no se separan de sus funciones 90 días antes del día de la elección*, en menoscabo excesivo e innecesario del principio de equidad y de derecho al ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo para el cual fue electo.

En efecto, el último párrafo del artículo 171 de la Ley Municipal, en cuanto que dispone que los integrantes del Ayuntamiento deben solicitar licencia definitiva para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular, lo que impone una exigencia innecesaria y contraria a lo dispuesto en el artículo 60, fracción VI, de la Constitución local.

En efecto, conforme a la referida disposición de la Constitución local para que un Presidente Municipal pueda contender por la gubernatura del Estado es necesario que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección.

Por su parte, el artículo 171, de la Ley Municipal establece tres tipos de licencias: a) temporales, que no exceden de 15 días; b) determinadas, hasta por 90 días naturales; y, c) definitivas.

Además, en su último párrafo, el artículo en cuestión señala que los integrantes del Ayuntamiento deberán solicitar licencia definitiva para separarse del cargo, en caso de contender a un puesto de elección popular.

Así, es de advertir que la disposición normativa que se inaplica utiliza una expresión que impone un parámetro más riguroso para la separación del cargo, ensanchando el ámbito de restricción de la norma, limitando sin necesidad justificada el principio de equidad y el derecho de ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Entonces, una vez que se ha concluido que la norma cuya constitucionalidad se controvierte no supera el test de proporcionalidad, en particular con el subprincipio de necesidad, se concluye que dicho precepto es inconstitucional y debe ser inaplicado al caso concreto, exclusivamente, en lo que respecta al carácter de *definitividad* que se exige para la licencia que prevé.

Por otra parte, en relación con los restantes agravios en los que se plantea que el tribunal local efectuó una inaplicación *de facto* del artículo 171, último párrafo de la Ley Municipal; que hizo una indebida aplicación del principio *pro persona*, y que dejó al arbitrio del peticionario elegir el tipo licencia a solicitar, se consideran ineficaces dado que las consideraciones de la responsable han quedado sin efectos con motivo de la presente ejecutoria.

Ahora bien, toda vez que resulta necesario precisar la operatividad de la suplencia, se precisa que el síndico debe cubrir el lugar del Presidente propietario durante su ausencia.[[19]](#footnote-19)

**- Operatividad para suplir la ausencia del presidente.**

En primer lugar, resulta conveniente precisar que la posibilidad de reincorporación no es un deber, sino un derecho que el presidente municipal puede ejercer en forma optativa.

Pues, como se explicó, se trata de un derecho que también abarca el derecho de ocupar y permanecer en dicho cargo.

En segundo lugar, toda vez que la inaplicación que se determina, la exclusión concreta de la porción que preveía la exigencia de una licencia definitiva, lo conducente es que sea el síndico del Municipio de Cuernavaca (y no el presidente suplente que sólo entra en funciones en ausencias definitivas), el funcionario que supla al Presidente Municipal, en atención al sistema previsto para una licencia por un tiempo determinado, que es la aplicable para el caso concreto.

Así, por esa misma razón, se desestiman los agravios del presidente municipal suplente en el sentido de que él debía concluir el cargo de presidente municipal ante la ausencia del propietario.

Lo anterior, en virtud de que la licencia determinada es suplida por el síndico, en términos del artículo 172 Ley Municipal, la cual es la aplicable, en términos de lo resuelto en el presente asunto.

**Apartado III. Efectos.**

Al haber resultado fundado el agravio del Presidente Municipal relativo a la inconstitucionalidad, al caso concreto, del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal, lo procedente es:

- **Declarar la inaplicación, al caso concreto,** de la porción normativa del artículo 171, párrafo último, de la Ley Municipal, por lo que hace a la palabra *definitiva*.

- **Revocar la sentencia impugnada y la respuesta a la consulta** formulada por el presidente municipal, para que, **el Consejo General del Instituto local no le requiera,** para el efecto de otorgar el registro como candidato al cargo de Gobernador de esa entidad, el requisito consistente en la presentación de una **licencia definitiva** al cargo de Presidente Municipal de Cuernavaca, sino que será suficiente con que presente una licencia determinada[[20]](#footnote-20).

- Informar a la SCJN, la inaplicación al caso, de la referida porción normativa.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los expedientes SUP-JRC-31/2018, SUP-JRC-32/2018 y SUP-JDC-152/2018 al SUP-JDC-139/2018, y deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, a los autos de cada uno de los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la sentencia impugnada y la respuesta del Instituto local a la consulta formulada por el presidente municipal, para los efectos precisados en la parte final de esta sentencia.

**TERCERO.** **Se determina la inaplicación,** al caso concreto, de la porción normativa del artículo 171, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, acorde con lo precisado en la sentencia.

**CUARTO.** **Infórmese** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inaplicación, al caso concreto, de la disposición legal referida.

**NOTIFÍQUESE**; como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

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

|  |  |
| --- | --- |
| **MAGISTRADA PRESIDENTA**  **JANINE M. OTÁLORA MALASSIS** | |
| **MAGISTRADO**  **FELIPE DE LA MATA PIZAÑA** | **MAGISTRADO**  **FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA** |
| **MAGISTRADO**  **INDALFER INFANTE GONZALES** | **MAGISTRADO**  **REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN** |
| **MAGISTRADA**  **MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO** | **MAGISTRADO**  **JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ** |
| **SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**  **MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO** | |

## **SENTENCIA** [**SUP-JDC-222/2018**](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00222-2018.htm)

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

**ACTORES:** MARGARITA ESTER ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO Y OTROS

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** JESÚS RENÉ QUIÑONES CEBALLOS, MARTÍN ALEJANDRO AMAYA ALCÁNTARA y OMAR BONILLA MARÍN

**COLABORARON:** ELIZABETH CORONEL MENDOZA, REBECA DE OLARTE JIMÉNEZ Y REBECA DEBERNARDI MUSTIELES

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

**VISTOS,** para resolver los autos del juicio al rubro indicado.

**R E S U L T A N D O:**

**1. Presentación de las demandas.** En marzo y abril del presente año, los siguientes ciudadanos:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **N** | **Actor (a)** | **Candidato(a) a:** | **Presentación de la demanda[[21]](#footnote-21)** |
| **1** | Manuel Jesús Clouthier Carrillo | Senador de mayoría relativa en Sinaloa | 31 de marzo[[22]](#footnote-22) |
| **2** | Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo[[23]](#footnote-23) | Presidenta de la República | 2 de abril |
| **3** | Pablo Abner Salazar Mendiguchia | Senador de mayoría relativa en Chiapas | 3 de abril |
| **4** | Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa | Diputada de mayoría relativa en el distrito electoral federal 10, con sede en Michoacán | 6 de abril |

Promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra el acuerdo **INE/CG281/2018**, el cual determina el límite de financiamiento privado que podrán recibir en el periodo de campaña los candidatos independientes a un cargo federal en el proceso electoral ordinario 2017-2018.

**2. Turno.** Recibidos los asuntos en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta de este Tribunal acordó integrar los expedientes **SUP-JDC-222/2018**, **SUP-JDC-227/2018**, **SUP-JDC-228/2018** y **SUP-JDC-240/2018** y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [[24]](#footnote-24).

**3. Recepción**. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó recibir los expedientes en la Ponencia a su cargo.

**4. Asunción de competencia**. Los días diez y once de abril del año que transcurre, respectivamente, mediante acuerdos de Sala, se determinó asumir competencia para conocer y resolver los juicios ciudadanos **SUP-JDC-227/2018**, **SUP-JDC-228/2018** y **SUP-JDC-240/2018**.

**5. Admisión y cierre.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir a trámite los juicios respectivos y declaró cerrada la instrucción, procediendo a su resolución.

**C O N S I D E R A N D O:**

**1. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer del medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, 94, párrafo primero; y 99, párrafos primero, cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, 2, 3, numeral 2, inciso c); 4, numeral 1; 6, numeral 3; 79, numeral 2 de la Ley General.

Respecto al SUP-JDC-222/2018, porque quien promueve es una candidata independiente al cargo de Presidenta de la República.

En relación a los juicios ciudadanos SUP-JDC-227/2018, SUP-JDC-228/2018 y SUP-JDC-240/2018 porque esta Sala Superior, mediante acuerdos de diez y once[[25]](#footnote-25) de abril del año en curso, respectivamente, determinó asumir competencia para conocerlos y resolverlos, en esencia, al estimar que la materia de impugnación en todos los juicios es el mismo, al controvertirse el Acuerdo INE/CG281/2018, relacionado con la constitucionalidad del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales[[26]](#footnote-26), por lo que la litis planteada debe ser conocida y resuelta por esta Sala Superior, a fin de no dividir la continencia de la causa, pues de lo contrario, se podrían dictar sentencias contradictorias.

**2. Acumulación.** Procede la acumulación de los expedientes, **SUP-JDC-227/2018**, **SUP-JDC-228/2018** y **SUP-JDC-240/2018** al diverso **SUP-JDC-222/2018**, ya que en los tres se controvierte el acuerdo INE/CG281/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral[[27]](#footnote-27), por el que se determinan los límites de financiamiento privado que podrán recibir los candidatos independientes que se postulan para un cargo federal de elección popular durante el periodo de campaña para los procesos electorales ordinarios concurrentes de 2017-2018.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes, SUP-JDC-227/2018, SUP-JDC-228/2018 y SUP-JDC-240/2018 al diverso SUP-JDC-222/2018, por ser este el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, según se advierte de los acuerdos de turno respectivos.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

**3. Requisitos de procedencia.** Los juicios ciudadanos reúnen los requisitos previstos en los artículos 7, 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 79 y 80 párrafo 1, inciso f) de la Ley General, como a continuación se refiere:

**3.1. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, ante la autoridad señalada como responsable[[28]](#footnote-28), haciendo constar el nombre y firma autógrafa de los promoventes o de su representante legal, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basan su impugnación, los agravios que les causan y los preceptos que estiman vulnerados.

**3.2. Oportunidad.** Las demandas relativas a los juicios SUP-JDC-222/2018, SUP-JDC-227/2018 y SUP-JDC-228/2018 fueron presentadas oportunamente, puesse considera como fecha de conocimiento del acuerdo impugnado, la de la presentación de los escritos de demanda[[29]](#footnote-29), lo anterior, debido a que los promoventes no señalan la fecha en la que tuvieron conocimiento del acto impugnado, y ya que a la fecha de presentación de las mismas, el citado acuerdo no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación. En consecuencia, se tiene por cumplido este requisito en relación con dichos medios de impugnación.

En cuanto al SUP-JDC-240/2018, se considera que fue promovido de manera oportuna, ya que la actora señala que tuvo conocimiento del acuerdo impugnado el dos de abril del año en curso, y su demanda la presentó el seis de abril siguiente, es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

**3.3. Legitimación.** Los juicios ciudadanos fueron promovidos por parte legítima en términos del artículo 13, párrafo 1, inciso d), de la Ley General, en tanto que los actores son candidatos independientes a la Presidencia de la República, a Senadurías[[30]](#footnote-30) y a Diputaciones federales.

**3.4. Personería.** Se cumple con este requisito ya que la autoridad responsable reconoce a Fernanda Caso Prado, la calidad de representante legal de Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo, ante el Consejo General.

**3.5. Interés jurídico.** Los promoventes cuentan con interés jurídico para promover los juicios ciudadanos, dado que consideran que el acuerdo impugnado vulnera su derecho a ser votados en condiciones de equidad.

**3.6. Definitividad.** Está colmada en el caso porque, de la normativa aplicable no se advierte que exista algún medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a la presente instancia, a través del cual se pueda modificar o revocar la resolución impugnada.

**4. Hechos relevantes.** Los hechos que dieron origen a la sentencia impugnada consisten medularmente en los siguientes:

**4.1. Inicio del Proceso Electoral**. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, dio inicio el Proceso Electoral Federal 2017-2018, para elegir Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión.

**4.2. Convocatoria a Candidatos Independientes.** En la misma fecha, mediante Acuerdo INE/CG426/2017, el Consejo General aprobó la Convocatoria para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República, Senadurías y Diputaciones Federales por el principio de mayoría relativa, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

**4.3 Tope de gastos de precampaña y campaña**. El treinta de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó, mediante acuerdo INE/CG505/2017, 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.

**4.4. Acuerdo de financiamiento público**. El veintiocho de marzo del presente año, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG283/2018, mediante el cual se distribuyó a las candidaturas independientes el financiamiento público, así como la prerrogativa relativa a la franquicia postal, para la etapa de campaña electoral.

**4.5. Acuerdo impugnado**. El veintiocho de marzo del presente año, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG281/2018, por el que se determinan los límites de financiamiento privado que podrán recibir los candidatos independientes que se postulan para un cargo federal de elección popular, durante el periodo de campaña para los procesos electorales ordinarios concurrentes de 2017–2018.

**5. Estudio de fondo**

**5.1. Pretensión y causa de pedir.** La **pretensión** de los recurrentes se plantea en dos vertientes:

Por una parte, que se revoque el Acuerdo impugnado, ya que el Consejo General dejó de realizar una interpretación constitucional del artículo 399 de la LEGIPE, vulnerando con ello la equidad en la contienda; por otra, que se inaplique dicho artículo, al resultar contrario al bloque constitucional y convencional de derechos humanos.

Su **causa de pedir** la sostienen en los siguientes razonamientos:

* El Acuerdo por el cual se determinan los límites de financiamiento privado de los candidatos independientes, establece una clara desventaja de los candidatos independientes frente a los candidatos postulados por los partidos políticos, al limitar que el financiamiento privado que se aporte a un candidato independiente no pueda rebasar el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate, lo cual incide de manera directa en el principio de equidad en la contienda.
* La autoridad responsable pierde de vista que, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 constitucional, y con diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los partidos políticos y los candidatos independientes son entes distintos que no pueden ser tratados de la misma forma. Incluso, omitió tomar en consideración los precedentes que dieron a las tesis: **“CANDIDATOS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”** y **“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON PARTIDO POLITICO DE NUEVA CREACIÓN”.**
* El artículo 399 de la LEGIPE es inconstitucional e inconvencional, por lo que el Consejo General debió inaplicarlo, ya que se contrapone con lo establecido en los preceptos 407 y 408 de la citada ley, además de limitar el derecho de los actores a ser votados, pues limita la capacidad financiera de los candidatos independientes y los coloca en un plano de desigualdad frente a los partidos políticos, contraviniendo el principio pro persona establecido en el artículo 1 constitucional. Por tanto, solicitan a esta Sala Superior la inaplicación de dicho precepto.

**5.2. Controversia a resolver.** La litis del presente asunto se constriñe a determinar si resulta inconstitucional la disposición legal contenida en el artículo 399 de la LEGIPE por afectación a la equidad en la contienda entre candidaturas independientes y aquellas postuladas por la vía partidista, en cuyo caso procedería su inaplicación.

**5.3. Tesis de la decisión.** Esta Sala Superior considera que resulta procedente la inaplicación de la porción normativa del artículo 399 de la LEGIPE que establece la regla sobre el límite de financiamiento privado que pueden recibir los candidatos independientes, consistente en el *10% del tope de gasto para la elección de que se trate*.

Ello, puesto que dicho límite se considera inconstitucional a partir de un análisis de proporcionalidad que evidencia la vulneración a la equidad en la contienda, frente a los candidatos de partidos políticos.

**5.4. Metodología.** Conforme a los agravios que fueron formulados, el presente asunto se estudiará atendiendo a la siguiente temática:

* Análisis previo.
  + Candidaturas independientes
  + Financiamiento de partidos políticos
  + Financiamiento de candidaturas independientes
* Caso concreto.
  + Acto impugnado
  + Análisis de constitucionalidad
  + Identificación de la restricción en el caso
  + Proporcionalidad de la medida
  + Falta de proporcionalidad en sentido estricto
  + Consecuencia directa de la desproporcionalidad de la medida
  + Facultad del Consejo General para inaplicar una norma

Lo anterior en el entendido de que, en caso de que el primero de los agravios bajo análisis fuese fundado, resultará innecesario entrar al estudio del segundo, al haber alcanzado los recurrentes el mayor beneficio; caso contrario, se entrará al estudio del resto, lo que resulta acorde con la jurisurdencia P./J. 3/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [[31]](#footnote-31).

**5.5. Análisis previo**

**5.5.1. Candidaturas independientes**. A raíz de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, se reconoció un nuevo sistema respecto a la manera de acceder a cargos de elección popular: el registro de candidatas y candidatos dejó de ser un monopolio para los partidos políticos, instituyéndose la figura de las candidaturas independientes, como una alternativa para que la ciudadanía pudiera ser votada.

No obstante, dicha previsión constitucional no pudo ser aplicada de manera efectiva ante la falta de una instrumentación específica, lo que sucedió hasta la reforma de 2014 en donde, con la expedición de la LEGIPE, se establecieron reglas específicas para el acceso a cargos por esta vía.

En ese sentido, en el Libro Séptimo de la citada ley, se detallan las disposiciones que tienen por objeto regular las candidaturas independientes para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión, entre las que se encuentran las reglas aplicables al proceso de selección de candidaturas independientes, derechos y obligaciones, prerrogativas como el acceso a financiamiento y a tiempo en radio y televisión; y las disposiciones aplicables en materia de fiscalización.

En cuanto a las candidaturas independientes, esta Sala Superior ha señalado que es necesario garantizar que éstas tengan posibilidades reales de éxito, de modo que su reconocimiento constitucional se traduzca en su tutela desde una óptica material y no estrictamente formal [[32]](#footnote-32).

Asimismo, al resolver el SUP-JRC-582/2015 y el SUP-REC-193/2015, se estableció que, si bien la diferente situación de candidatas y candidatos independientes, respecto de la de los partidos políticos ha quedado perfectamente expuesta por la Suprema Corte, lo cierto es que entre las candidaturas independientes y las postuladas por un partido político no existen diferencias materiales, de modo que el régimen jurídico que les sea aplicable durante las campañas electorales en las cuales contiendan debe ser análogo o, cuando mucho, razonablemente distinto.

Lo anterior, ya que si las personas que aspiran a un cargo de elección popular carecen de posibilidades reales de competir, y eventualmente ganar, se estarían produciendo tres violaciones de gran trascendencia para el orden constitucional: ***(i)*** por una parte se está vulnerando su derecho a ser votadas; ***(ii)*** por otra parte se está afectando el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional de los partidos políticos, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho de acceder a cargos de elección popular; y ***(iii)*** finalmente, se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo de tal forma que termina por hacerse nugatorio.

Por otro lado, es claro que, de conformidad con lo señalado en el artículo 41 Constitucional, los partidos políticos no son un fin en sí mismo, sino que su relevancia deriva del rol instrumental que tienen para la democracia, al permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de modo que el diseño constitucional coloca a las personas en el centro de las normas y las instituciones.

Sería un contrasentido limitar las posibilidades reales de competir y ganar una elección de las y los candidatos independientes, en aras de favorecer a los partidos políticos como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público, ya que esto equivaldría a limitar un derecho ciudadano en aras de fortalecer el mismo derecho ciudadano ejercido por una vía distinta.

**5.5.2. Financiamiento de partidos políticos.** La legislación sobre financiamiento público a partidos políticos y candidatos, limitada inicialmente a cubrir los gastos de éstos en las campañas electorales, evolucionó hasta llegar al sostenimiento de la vida permanente de los aparatos, atendiendo a la idea de que éstos siempre están en campaña[[33]](#footnote-33).

Algunos autores como Ramón Cortarelo sostienen que financiar a los partidos es contribuir a su eficaz funcionamiento y, por ende, al sostenimiento de la democracia [[34]](#footnote-34).

Es partir de 1986, que aparece el financiamiento público en la Constitución. En ese año, el financiamiento tenía un objetivo eminentemente electoral y fue progresando en posteriores reformas a financiar diversos rubros de las actividades partidarias.

El modelo mixto de financiamiento establecido en el país en 1996, apostó a entregar montos generosos de dinero público, de manera permanente, a los partidos políticos con una triple finalidad [[35]](#footnote-35):

1. Propiciar condiciones de igualdad entre los partidos, como a la proporcionalidad de su peso electoral.
2. Inyectar transparencia a los recursos con que contaban los partidos al resultar el financiamiento público (cuyo origen y montos se conocen con precisión) preponderantemente sobre el privado.
3. Fortalecer la autonomía de los partidos políticos frente a los intereses privados, corporativos o incluso delincuenciales, que eventualmente pueden subyacer a las aportaciones privadas.

La importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de ese año, en la que se sostuvo:

*“El primer objetivo es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos…”.*

El artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la ley debe garantizar a los partidos políticos nacionales que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, entre los cuales se encuentra el financiamiento público sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, **las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales** y las de carácter específico**.**

Asimismo, desde la Constitución y en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos [[36]](#footnote-36) se dispone la forma en que se habrá de calcular el monto total que corresponde a los partidos políticos nacionales, así como la distribución que se debe hacer de los recursos a dichos partidos.

El órgano competente para determinar estos montos de financiamiento, aplicando las fórmulas respectivas, es el Consejo General, quien debe realizar el ejercicio a partir del corte del padrón electoral al mes de julio del año anterior[[37]](#footnote-37).

A la par del financiamiento público, se encuentra el de **origen privado**, consistente en los ingresos que pueden recibir los partidos políticos, proveniente de fuentes ajenas al Estado.

Fue con la reforma constitucional y legal de 1993 cuando se estableció, además de las disposiciones que regulaban el financiamiento público directo a los partidos políticos, normas relativas al financiamiento privado[[38]](#footnote-38).

En el caso de los partidos políticos, este tipo de financiamiento se configura de la siguiente manera[[39]](#footnote-39):

* Financiamiento por la militancia: Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que reciban los partidos políticos de sus militantes.
* Financiamiento de simpatizantes:
  + Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas; y
  + Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.
  + Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes fuera de proceso electoral[[40]](#footnote-40).
* Autofinanciamiento[[41]](#footnote-41). Ingresos obtenidos de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos.
* Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos[[42]](#footnote-42). Intereses obtenidos por las operaciones bancarias, financieras, fondos o fideicomisos.

Estas vías de financiamiento tienen a su vez límites legales específicos, que se materializan a través del Acuerdo aprobado por el Consejo General, para cada ejercicio anual, los que se establecen conforme al artículo 56, numeral 2, de la Ley de Partidos.

Existen dos tipos de límites, respecto a la temporalidad en que se pueden recibir las aportaciones:

* Anuales:
  + De militantes: equivalente al dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias en el año de que se trate.
  + De simpatizantes: diez por ciento del tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.
* Durante proceso electoral:
  + De precandidatos y candidatos: diez por ciento del tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

Por su parte, a fin de ejercer control y restringir la injerencia de los actores privados en las decisiones o acciones de los partidos políticos o candidatos, dicha Ley determina un límite individual anualizado para las aportaciones de los simpatizantes, con lo que se garantiza que ninguna persona física pueda aportar a los actores políticos más del punto cinco por ciento del límite anual establecido para las aportaciones de simpatizantes.

Por cuanto a las otras modalidades de financiamiento privado, la norma no establece límites específicos.

Finalmente, otra medida de control implementada desde la Constitución para los partidos políticos consiste en que los recursos públicos deben siempre ser mayores que los privados, lo que se conoce como **principio de prevalencia**, también conocido como de preeminencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la razón fundamental de establecer la tal principio se sustenta en la preocupación social de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales[[43]](#footnote-43).

Cabe mencionar que, al corresponder el financiamiento a una competencia mixta, los Organismos Públicos Locales Electorales son quienes fijan los montos, tanto de financiamiento público, como los límites del privado, los cuales se encuentran incluidos en las prerrogativas de los partidos políticos[[44]](#footnote-44).

**5.5.3. Financiamiento de candidaturas independientes.** Por su parte, a partir de la reforma electoral de 2014, con la inclusión de las candidaturas independientes, se contempló la determinación de financiamiento público para estas figuras el cual, atendiendo a su naturaleza, únicamente puede ser utilizado para los gastos de campaña[[45]](#footnote-45).

La incorporación de las candidaturas independientes tuvo algunas variantes, respecto del financiamiento que pueden recibir, en relación con los partidos políticos. Por ejemplo, mientras los partidos políticos pueden destinar recursos públicos para los procesos de selección internos, los candidatos independientes no, para su etapa de obtención de apoyo ciudadano[[46]](#footnote-46).

No obstante, en atención al principio de equidad, sí se contempla la prerrogativa de acceso al financiamiento público para la etapa de campaña.

En ese sentido, para la distribución de dicho financiamiento, se determina desde el artículo 407 la LEGIPE que deben considerarse todas las candidaturas independientes en su conjunto, como un partido de nuevo registro, de lo que se distribuirá el monto total que corresponda, en tres partes iguales según el tipo de cargo a elegir[[47]](#footnote-47):

* 33.3% entre las candidaturas postuladas al cargo de Presidente;
* 33.3% entre todas las fórmulas al cargo de Senador, y
* 33.3% entre todas las fórmulas al cargo de Diputado.

Se especifica que, en caso de que sólo exista una candidatura postulada a uno de los tres tipos de cargos, esta no podrá recibir más del 50% del monto total que correspondería a ese tipo de cargo.

De lo anterior se puede advertir que, el monto que por concepto de financiamiento público corresponda a una candidatura, dependerá del número de candidaturas independientes registradas por cada tipo de cargo, es decir, a mayor número de candidaturas independientes, menor será el monto a distribuir entre los involucrados.

Además, al igual que los partidos políticos, los candidatos independientes tienen la obligación de devolver al Instituto Nacional Electoral o al Organismo Público Local Electoral que corresponda, el monto total del financiamiento público que no utilizó para su campaña, según lo dispone el artículo 222 Bis del Reglamento de Fiscalización.

Por su parte, con respecto al **financiamiento privado**, pueden recibirlo siempre y cuando sea de origen lícito, integrándose por autofinanciamiento del candidato o candidata independiente y por aportaciones de sus simpatizantes, conforme al artículo 399 de la LEGIPE.

En tal artículo, se dispone que el límite tales aportaciones no podrán rebasar, en ningún caso, el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.

Al respecto existen ciertas normas de control establecidas para el financiamiento privado de estas candidaturas, entre las cuales se encuentran:

* Prohibición de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral[[48]](#footnote-48).
* Tampoco pueden aportar las personas impedidas para aportar a los partidos, contempladas en el artículo 401 de la Ley de Partidos, ni personas no identificadas.
* No pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo[[49]](#footnote-49).
* Toda aportación y gasto debe realizarse de manera bancarizada[[50]](#footnote-50).
* Toda aportación en especie debe destinarse exclusivamente para las actividades de campaña[[51]](#footnote-51).
* No se pueden recibir bienes inmuebles en propiedad, ni adquirirlos con financiamiento público o privado[[52]](#footnote-52).

Es importante apuntar que, la integración mixta del financiamiento de estas candidaturas, ha hecho necesario el pronunciamiento del órgano jurisdiccional en torno a si resulta aplicable en estos casos el principio de prevalencia del financiamiento público.

En las sentencias de esta Sala Superior SUP-REC-193/2015 y SUP-JRC-582/2015, las cuales dieron origen a la Tesis XXI/2015[[53]](#footnote-53), se ha sostenido que el principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los privados no resulta aplicable a las candidaturas independientes, puesto que el legislador estableció el principio en cuestión, exclusivamente para los partidos políticos.

Finalmente, debe decirse que estas candidaturas deben presentar directamente los informes de campaña sobre el origen y monto de ingresos ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, conforme al artículo 394, numeral 1, inciso n) de la LEGIPE.

Al igual que los partidos políticos, la Unidad Técnica de Fiscalización se encarga de verificar los ingresos y egresos de las candidaturas independientes, así como la veracidad de sus reportes y de observar los hallazgos detectados durante el procedimiento de revisión.

**5.6. Caso concreto**

**5.6.1. Acto impugnado.** Como ya se expuso, el Consejo General, en uso de sus facultades y a fin de dar cumplimiento y certeza a las disposiciones en materia de financiamiento privado de los candidatos independientes, aprobó por mayoría el Acuerdo INE/CG281/2018, por el que se determinan los límites de financiamiento privado que podrán recibir los candidatos independientes que se postulan para un cargo federal de elección popular, durante el periodo de campaña para los procesos electorales ordinarios concurrentes de 2017-2018.

Para tal fin, la responsable tomó en consideración los topes de gastos de campaña fijados mediante el Acuerdo INE/CG505/2017, siendo tales los siguientes respecto de los actores:

|  |  |
| --- | --- |
| **Candidatura** | **Tope de gastos de campaña** |
| Presidente de los Estados Unidos Mexicanos | $429,633,325.00 |
| Diputados por el principio de mayoría relativa | $1,432,111.00 |
| Senadores por el principio de mayoría relativa en Chiapas | $18,617,443.00 |
| Senadores por el principio de mayoría relativa en Sinaloa | $10,024,777.00 |

Considerando lo anterior, en el acuerdo impugnado se dispusieron los montos máximos que podría recabar cada candidatura independiente conforme al tipo de cargo por el cual se postularon, aplicando para su cálculo la disposición contenida en el artículo 399 de la LEGIPE, es decir, a partir del diez por ciento de los topes de gastos respectivos.

En ese sentido, considerando las candidaturas independientes que ostentan los recurrentes, se advierte que el monto que pueden recaudar por financiamiento privado, es el siguiente:

* Margarita Ester Zavala Gómez del Campo: **$42,963,332.50**
* Manuel Jesús Clouthier Carrillo: **$ 1,002,477.70**
* Pablo Abner Salazar Mendiguchía: **$ 1,861,744.30**
* Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa: **$ 143,211.10**

**Acuerdo de financiamiento público.** Ahora bien, por tener impacto en el estudio que se realiza en torno a la equidad en la contienda, es necesario hacer mención de los montos determinados por la autoridad en el Acuerdo INE/CG283/2018, a los cuales tienen derecho tales candidaturas por concepto de financiamiento público[[54]](#footnote-54):

* Margarita Ester Zavala Gómez del Campo: **$ 7,160,555**
* Manuel Jesús Clouthier Carrillo: **$ 2,045,872**
* Pablo Abner Salazar Mendiguchía: **$ 2,045,872**
* Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa: **$ 387,057**

Debe señalarse que la responsable, al emitir el Acuerdo impugnado, en atención al criterio sostenido en la Tesis XXI/2015 antes citada, no aplicó el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, con lo que permitió que las candidaturas independientes recaudaran mayor cantidad de financiamiento privado, derivado de la aplicación estricta del artículo controvertido.

**5.6.2. Análisis de constitucionalidad.** Resulta **fundado** el agravio respectivo, ya que el precepto contenido en artículo 399 de la LEGIPE es contrario a uno de los fines del esquema jurídico en materia de financiamiento en las campañas electorales, que es la participación en condiciones de equidad en la contienda.

El artículo 399 de la Ley General de Procedimientos Electorales, señala lo siguiente:

*“****Artículo 399****.*

*1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.”*

A efecto de proceder al análisis de constitucionalidad del precepto bajo estudio, es necesario precisar si se está frente a una restricción fijada por el legislador democrático.

**5.6.2.1. Identificación de la restricción en el caso.** Del artículo transcrito, se aprecia que dicho precepto contiene una regla, consistente en que **el monto total de los recursos que por vía de financiamiento privado obtengan las** **candidaturas independientes no podrá rebasar el 10% del tope de gasto para la elección atinente.**

Como se ve, dicha regla se erige en una restricción, en la medida en que establece un límite al financiamiento privado para las campañas de las candidaturas independientes, lo que constituye una limitación fijada respecto al derecho humano de ser votado.

Ello es así porque, ciertamente, quienes obtienen una candidatura tienen derecho a realizar actos proselitistas tendentes a conseguir el voto, cuya realización serían imposible si no se dispone de recursos económicos y, en la medida en que puedan usar mayor o menor cantidad de recursos privados, se podrá alcanzar, o no, el tope de gastos de campaña.

Este extremo demuestra que dicho límite es en sí mismo una restricción ya que, si los candidatos independientes tienen el derecho de allegarse de recursos en la etapa de campañas, el límite que impone el legislador a los provenientes de particulares, restringe tal derecho.

**5.6.2.2. Proporcionalidad de la medida.** Un aspecto que debe considerarse, una vez que se ha expuesto que, en este caso, estamos frente a una restricción fijada por el legislador, es la validez de dicha restricción.

Sobre tal aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 2/2012 (9a.)[[55]](#footnote-55) ha dispuesto distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar si una medida establecida por el legislador ordinario, con el propósito de restringir derechos fundamentales, resulta válida. Siendo tales que deben ser admisibles, necesarias; y, proporcionales.

Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales.

En segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales.

De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Para todo ello, es necesario realizar un *test de proporcionalidad*, ejercicio que constituye una herramienta para juzgadores constitucionales, a fin de analizar si determinado precepto es inconstitucional.

Cabe precisar que, para realizar tal ejercicio, se deben seguir los pasos que a continuación se señalan.

**1. Identificar el fin legitimo en la restricción concreta.** Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.

En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos[[56]](#footnote-56).

**2. Revisar la idoneidad de la medida.** Lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador[[57]](#footnote-57).

**3. Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Ello implica hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.

Este escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno[[58]](#footnote-58).

**4. Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y por tanto, inconstitucional[[59]](#footnote-59).

Una vez establecido lo anterior, se procede a correr el examen de proporcionalidad, ya señalado[[60]](#footnote-60):

**1. Fin legitimo en la restricción concreta.** Imponer límites al financiamiento privado a los candidatos independientes persigue, al menos, tres fines legítimos, a saber: preservar la equidad en las contiendas electorales*[[61]](#footnote-61)*;fortalecer la licitud en elorigen de los recursos que soportan una campaña; y autonomía de quienes son elegidos por el voto ciudadano.

El artículo 35 de la Constitución, fracción II, establece el derecho de los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

La restricción se encuentra en el marco legal del financiamiento de las candidaturas independientes, es decir, en el artículo 399 de la LEGIPE, que es donde se determinan las reglas y condiciones bajo las cuales se norma dicha figura.

Por ello, se advierte que la restricción legislativa es admisible al fijar cuáles son los requisitos y condiciones a que hace referencia el citado artículo 35.

Ello, porque si los candidatos independientes en campaña contaran con recursos indeterminados ello abriría la posibilidad de que uno de ellos cuente con recursos diametralmente mayores frente a sus demás contrincantes y con ello, contara con más posibilidades para promover el voto, circunstancia que incide en el resultado.

Pero también, la medida procura que los candidatos independientes no se vean comprometidos por determinados grupos de poder que financien sus campañas electorales, así como aminorar los riesgos de que ingresen recursos de procedencia ilícita o desconocida. De esta manera, se establece una garantía de independencia de las candidaturas ciudadanas frente a actores externos.

En tal virtud, la medida atiende a un fin legítimo que es vigilar la equidad en la contienda, lo que debe garantizarse no sólo entre candidatos independientes, sino entre estos y los postulados por los partidos políticos.

**2. Idoneidad de la medida.** Por otro lado, dicha regla cumple con el requisito de idoneidad, teniendo en cuenta que, para considerar idónea una medida, ésta debe tener una relación fáctica con el fin que se persigue.

En el caso, al ser el financiamiento naturalmente medible en dinero, el establecimiento de un límite a las aportaciones privadas es una medida idónea para salvaguardar la equidad en la contienda a partir de los recursos que utilicen los candidatos independientes.

Al respecto, es idóneo fijar límites a las aportaciones que pueden recibir los simpatizantes, puesto que con dicha medida se busca establecer un parámetro que restrinja el ingreso desmedido de recursos a las campañas, lo que vulneraría el régimen de rendición de cuentas que impera en el modelo de fiscalización actual.

**3. Necesidad de la medida.** Se cumple con el requisito de necesidad ya que, al igual que a los partidos políticos, se fijan límites para el financiamiento privado, de tal suerte que con el límite fijado a quienes compiten por la vía independiente se impone un equilibrio necesario a efecto de que la competencia se dé con cierta igualdad de posibilidades.

Tales límites permiten al Instituto Nacional Electoral a través de los instrumentos de fiscalización, salvaguardar la equidad en la contienda.

Máxime que debe existir certeza en los montos que puede recaudar un independiente para efectos de la fiscalización de sus recursos y vigilando que no puedan recibir un monto que implique inequidad en la contienda.

De igual forma, la medida se surte necesaria para que se pueda salvaguardar la licitud del origen de los recursos, ya que, al establecer límites específicos a las aportaciones de procedencia distinta a la pública se permite a la autoridad fiscalizadora tener mayor control sobre los ingresos involucrados en las campañas.

**4. Estudio de** **proporcionalidad en sentido estricto.** Este órgano jurisdiccional considera que la regla bajo análisis no cumple con el requisito de proporcionalidad como a continuación se expone:

**5.6.2.3. Falta de proporcionalidad en sentido estricto.** Expuesto lo anterior, esta Sala Superior considera que, si bien la fijación de límites de financiamiento privado atiende a un fin legítimo, resulta idónea y necesaria, el establecimiento del 10% como límite no resulta proporcional en sentido estricto como a continuación se expone:

En el presente proceso electoral federal, contienden candidaturas de partidos políticos y candidaturas independientes, todas ellas, deben participar en igualdad de circunstancias, partiendo de las diferencias que cada una de las figuras supone.

Los partidos políticos cuentan con estructuras consolidadas, que han sido sujetas al parpámetro de aprobación ciudadana mediante los procedimientos o condiciones establecidos en la Constitución, así como en la Ley de Partidos.

Ello significa que cuentan con un respaldo ciudadano previo a los procesos electorales, que los habilita a dar cumplimiento a los fines y objetivos que constitucional y legalmente tienen encomendados, los cuales atienden a cuestiones diversas a las candidaturas independientes.

Por su parte, las candidaturas independientes surgen con la finalidad de evitar el monopolio de los partidos políticos como únicos medios de acceso al poder, posibilitando a la ciudadanía en general el ejercicio del derecho a ser votado, siempre que se cumpla con los requisitos y condiciones que establece la ley.

Dentro de ese conjunto de condiciones se encuentra el cumplimiento a las obligaciones que, en materia de ingresos y gastos tienen encomendadas, frente a las cuales se tienen diversas prerrogativas como lo es, el acceso al financiamiento público y privado.

Tales prerrogativas, aunque en esencia también lo son de los partidos políticos, suponen diferencias sustanciales que atienden a la naturaleza que se ha señalado para cada figura, y que los distingue, por lo que mientras un partido político puede recibir mayor cantidad de recursos públicos, ello tiene sustento en que sus fines están circunscritos a todo el ejercicio de manera ordinaria y periódica.

Ahora bien, respecto del financiamiento público para la obtención del voto, también los partidos cuentan con una bolsa mayor que la de un candidato independiente, sin embargo, no debe perderse de vista que aquellos deben velar por la totalidad de las candidaturas postuladas, respecto de los diversos procesos electorales en que contienden.

Tal parámetro impide comparar de manera efectiva las figuras de los partidos políticos y las candidaturas independientes, pues en un cargo al que contienda un candidato independiente, con cierto financiamiento público y privado, puede no ser del interés de un partido político por competitividad, lo que significará que, posiblemente, el partido político otorgue menor cantidad de recursos al candidato que postula.

Sin embargo, hay un parámetro que sirve de base para medir la equidad en la contienda, y es el tope de gastos de campaña.

Este límite de gasto que se fija para cada campaña involucrada en un proceso electoral, tiene como objetivo permitir a todos los 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 un candidato, sin distingo de su origen partidista o independiente, pueda gastar más que otro.

Bajo tal premisa, todos los topes de gasto privilegian la equidad, principio en que se encuentran sustentados. No obstante, frente a los topes de gasto, se encuentran los límites de ingreso.

En el caso del financiamiento público, no se habla de un límite, sino del monto a que se tiene derecho, partiendo de las fórmulas establecidas legalmente. En cambio, para el financiamiento privado sí se contiene un límite, a fin de impedir que actores ajenos a los sujetos obligados incidan en la contienda, beneficiándose del resultado y afectando, por lo tanto, la independencia de los actores públicos que accedan al poder.

Como se dijo, en el caso de las candidaturas partidistas, éstas pueden erogar recursos suficientes para alcanzar el tope de gastos de campaña, pues los montos de financiamiento público y privado resultan mayores que éste. Lo que estará condicionado a la estrategia política de los partidos, mas no a una cuestión jurídica previamente delimitada.

Por su parte, las candidaturas independientes sí se encuentran en una situación diversa, ya que los montos de financiamiento público no resultan suficientes, resepecto del tope de gastos de campaña, motivo por el cual se hace necesario que el financiamiento privado cubra la limitante referida, a efecto de hacer competitiva la candidatura en condiciones de equidad, frente a la de los partidos políticos.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la problemática gira en torno a la cantidad de recursos que se pueden obtener por concepto de aportaciones de simpatizantes y de los propios candidatos, puesto que la norma establece que el límite debe fijarse a partir del tope de gastos de campaña, tasando con un diez por ciento dicha restricción.

Esta Sala Superior, al resolver la contradicción de criterios **SUP-CDC-2/2016**[[62]](#footnote-62), esencialmente concluyó que “*el límite para el financiamiento privado de los candidatos independientes, previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el cual se prevé que éstos no podrán rebasar el 50% del tope de gasto de campaña para candidatos independientes de la elección de que se trate, resulta una medida proporcional y equitativa en tanto que permite que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, el cual suele ser significativamente inferior al que es otorgado a sus similares que compiten postulados por un partido político o coalición*”.

En la ejecutoria de dicha contradicción, se razonó que las candidaturas independientes (consideradas como partidos políticos de nueva creación) deben tener las mismas posibilidades de contender y tener éxito en las campañas electorales en las que participen respecto de las candidaturas postuladas por partidos políticos, más allá de las diferencias latentes que existen como son el acceso a radio y televisión, estructura partidista, etc.

Se invocó el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, popularmente conocida como Comisión de Venecia, que contiene una serie de directrices, en cuya primera parte se estableció lo siguiente:

**“*2.3. Igualdad de oportunidades***

*a. Deberá garantizarse la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos. Ello implica la neutralidad de las autoridades públicas, en particular por lo que se refiere a:*

1. *la campaña electoral;*
2. *la cobertura por los medios, en particular los medios públicos;*
3. *la financiación pública de los partidos y campañas.*

*[…].*

*d. La financiación de los partidos, de los candidatos y de las campañas electorales deberá ser transparente.*

*e. El principio de la igualdad de oportunidades puede, en ciertos casos, llevar a la limitación de los gastos de los partidos, sobre todo en materia de publicidad.*

*3. El sufragio libre*

*3.1. Libertad del votante para formar su opinión*

*a. Las autoridades públicas deberán respetar su deber de neutralidad. En particular, ello tiene que ver con:*

1. *los medios;*
2. *la fijación de carteles;*
3. *el derecho a manifestarse en lugares públicos;*
4. *la financiación de los partidos y de los candidatos.*

*[…].*

*c. Las violaciones del deber de neutralidad y de la libertad del votante para formar su opinión deberán ser sancionadas.”*

En ese sentido, se razonó que todos los candidatos deben participar en igualdad de circunstancias para tener posibilidades de éxito en la elección en la que contiendan, lo que tampoco significa que todos deban contar con los mismos recursos para participar en las elecciones, pues, las prerrogativas que otorga el Estado obedecen, en cada caso, a las circunstancias en que cada contendiente participa.

Igual circunstancia se presenta respecto de los candidatos independientes, toda vez que éstos, de conformidad con la normativa constitucional, convencional y legal a la que se ha hecho referencia, participan en los comicios electorales de acuerdo a su calidad de independientes, bajo condiciones diferenciadas respecto de los candidatos de partido, lo que no implica que participen en condiciones inequitativas.

Si bien la jurisprudencia derivada de la contradicción de criterios referida, estaba relacionada con una legislación local que disponía un límite tasado mayor al federal (cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña), sirve como referencia al caso concreto por los razonamientos ahí vertidos, dado que reconoció las diferencias sustanciales que se presentan entre partidos políticos y candidaturas independientes.

Por otra parte, esta Sala Superior, en la tesis XXI/2015[[63]](#footnote-63), señaló que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos.

Con dicho criterio se logró que los candidatos independientes estuvieran en posibilidad de acceder a un financiamiento privado superior al recibido por financiamiento público, toda vez que, como se precisó en los párrafos precedentes, éste último es significativamente inferior al que reciben los partidos políticos.

De tal suerte que, **el financiamiento público que reciben los candidatos independientes es significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, por lo que es razonable que los candidatos independientes tengan la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público**, con lo cual tienen la posibilidad de contender en condiciones de igualdad.

Tal afirmación no puede ser únicamente dogmática o jurisprudencial, sino que, analizando el caso concreto, en este proceso electoral federal, los topes de gasto de campaña se fijaron en el Acuerdo INE/CG505/2017.

Por su parte, los montos de financiamiento público para candidaturas independientes fueron determinados mediante el Acuerdo INE/CG283/2018.

Finalmente, en el Acuerdo impugnado se establecieron los límites que por concepto de financiamiento privado podían recibir los candidatos independientes.

Del análisis de dichos Acuerdos, y partiendo de que los topes de gastos de campaña son la base para la equidad en la contienda al establecer el gasto máximo que se permite erogar en las campañas, debe analizarse si se cumplen las condiciones para hacer posible que los actores participen en condiciones de equidad, para lo cual se presentan a continuación las cifras obtenidas:



De lo anterior se advierte que ninguno de los actores alcanza siquiera la posibilidad de erogar el cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña, lo que los coloca en una desventaja inminente frente a las opciones partidistas, motivo por el cual se advierte que la inequidad notoria hace necesaria la inaplicación de la norma controvertida.

La obligación de deferencia de los jueces para con el legislador, implica que sólo deben optar por la inaplicación de normas cuando, no obstante, un ejercicio interpretativo para hacer más acorde la medida con los derechos en juego, la inconstitucionalidad no logre disiparse o en tratándose de restricciones a derechos, su falta de proporcionalidad sea tal que haga intransitable los derechos en juego.

En ese sentido, los jueces constitucionales sólo pueden calificar de desproporcional o irrazonable aquella medida de tal forma que implícitamente anule el derecho reconocido.

Carlos Bernal Pulido, sostiene que las *restricciones están cubiertas por la presunción de constitucionalidad de las leyes, y por lo tanto, se entiende que en principio ellas se mueven dentro del marco de posibilidades que la Constitución misma le ha reconocido a las decisiones del Parlamento. Las restricciones legislativas de los derechos fundamentales sólo deberán ser declaradas inconstitucionales, si aparecen como desproporcionadas, si exceden el marco constitucional de posibilidades, si limitan tales derechos innecesariamente, sin justificación plausible, sin razón* [[64]](#footnote-64).

Es aquí donde encuentra lógica la conclusión a que se arribó en la Contradicción de Criterios 2/2016, donde se consideró que el límite de un 50% en las aportaciones privadas a los candidatos independientes, se estimó proporcional, no obstante que dicho límite eventualmente se materializara en un trato diferenciado en cuanto al monto del que podrían disponer los independientes frente a los candidatos postulados por partidos políticos, entonces si el 50% no devenía palmariamente desproporcional es que debió hacer prevalecer la medida, dado que fue establecida en ejercicio de su libertad configurativa y facultad para establecer restricciones.

Tal situación no acontece en el caso, puesto que la regla del diez por ciento fijada por el legislador federal, no soporta interpretación ni el test de proporcionalidad que permita hacer prevalecer su vigencia en el caso concreto.

En efecto, como fue evidenciado, el límite equivalente al diez por ciento del tope gasto de campaña, para candidatos independientes les genera desventaja frente a los demás competidores partidos políticos, pues legalmente estos cuentan con posibilidad de erogar gasto hasta por el total del tope de gastos de campaña fijado.

Por tal motivo, resulta procedente la inaplicación en el caso concreto de la porción normativa del artículo 399 de la LEGIPE que señala “*el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”.*

**5.6.2.4. Consecuencia directa.** La circunstancia de que, el límite analizado en el caso sea calificado de desproporcional y, por ende, de inconstitucional, conlleva a su inaplicación en el caso concreto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 Constitucional.

Ahora bien, en el sistema internacional de derechos humanos, se encuentra reconocido a los Estados la facultad de establecer restricciones a derechos humanos, siempre que sean producto del quehacer material y formalmente legislativo. Así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derecho Humanos al interpretar el artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [[65]](#footnote-65).

Aharon Barak[[66]](#footnote-66) sostiene que *toda cláusula restrictiva (sea ésta específica o general) que determine que el derecho puede ser objeto de restricción “por medio de la ley” no es una invitación sin condiciones al legislador con el objeto de que éste restrinja al derecho según su parecer. La restricción debe ser proporcional. Ella debe estar dirigida a un fin adecuado. Los medios deben ser racionales y necesarios. La vulneración al derecho fundamental debe ser proporcional al beneficio obtenido de la restricción misma (proporcionalidad en sentido estricto)*.

Acorde con lo anterior, puede haber distintas consecuencias, según se colmen los requisitos siguientes en análisis de constitucionalidad: (i) que la restricción se encuentre contenida en ley formalmente dicha; (ii) que la medida persiga un fin legítimo; y (iii) sea proporcional en sentido amplio (necesario, idóneo y proporcional en sentido estricto).

El incumplimiento del **requisito formal** conlleva a la invalidez de la restricción constitucional como si se tratara de una nulidad de *pleno derecho*, por causa de ausencia de facultades de su emisor pues, como se precisó, en todo caso la restricción debió ser impuesta por el legislador.

En tanto que, el incumplimiento al requisito material, consistente en la **existencia de un fin legítimo** para imponer la medida, propicia su invalidez lisa y llana, por carecer de sustento que legitime la medida.

Pero, cuando la medida restrictiva ha sido considerada carente de validez constitucional en razón del incumplimiento al tercero de los requisitos, **proporcionalidad en sentido estricto**, por no cumplir uno o más de los parámetros de necesidad, idoneidad o proporcionalidad en sentido estricto, genera la necesidad de fijar una medida que sí cumpla dicho requisito.

Ello es así, porque si queda demostrado el fin legítimo que motivó la medida, la simple expulsión o inaplicación de ésta podría tener efectos perniciosos sobre dicho fin, al dejarlo desprotegido. De ahí que, en todo caso, conviene que en la sentencia se garantice el establecimiento de otra medida, que sea proporcional.

Empero, si la restricción de derechos humanos es una facultad que los estados sólo pueden hacer conducto de ley, cuando el juez verifica el incumplimiento del requisito de proporcionalidad, éste no podría fijar una restricción que sí fuera proporcional, ni siquiera al amparo de la plenitud de jurisdicción de que pudiera gozar.

De tal suerte que, el incumplimiento del aludido requisito provocaría la remisión de la ley al propio legislador para que éste reasuma su facultad exclusiva –la de establecer restricciones–; con la finalidad de que fije una restricción que cumpla los parámetros de proporcionalidad en sentido estricto.

Sin embargo, se presenta un problema cuando se surte la anterior circunstancia **en esta vía de control concreto**, dado que los tribunales sólo están habilitados para la inaplicación por inconstitucionalidad de normas en el caso específico; de tal suerte que, ordenar al legislador proceder al restablecimiento de la restricción no sería posible, ya que conllevaría a darle a la inconstitucionalidad efectos generales.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior, tiene el deber de establecer una regla que sustituya la restricción impuesta por el legislador, esto es, se torna indispensable fijar el límite a que deben estar sujetos los candidatos independientes respecto de las aportaciones privadas.

Ello, puesto que, como se precisó, del análisis del caso, dejar de lado el límite del 10%, simple y llanamente, sin fijar otro que resulte proporcional, podría materializar la vulneración al principio que esta sentencia pretende tutelar, es decir, la equidad en la contienda, así como el de certeza al no definir a las candidaturas independientes cuál es el monto que tienen permitido recibir por ese concepto.

Tal situación, como se ha dicho, no habilita a este Tribunal Constitucional para asumir la facultad exclusiva del legislador para imponer restricciones, de ahí que el límite que ha de fijarse no puede darse a sabiendas, que las candidaturas independientes estarían sujetas al uso de menores recursos que los candidatos, pues ello se traduciría en una restricción.

En todo caso, debe fijarse una regla o medida que tenga la finalidad de evitar un gravamen a la equidad en la contienda, como fin legítimo que el legislador tuvo para establecer la restricción, al tiempo que propicie la igualdad de trato entre quienes compiten en la elección respectiva.

Para tal efecto, es necesario considerar que se garantiza mayor equidad, en la medida que las candidaturas independientes puedan gastar tantos recursos como el tope de campaña respectivo les permita, lo que variará a partir de diversos factores como lo pueden ser:

1. El monto fijado como tope de gastos de campaña;
2. La cantidad de candidaturas postuladas por cada tipo de cargo;
3. A partir del anterior, el monto de recursos que les corresponda como financiamiento público; y
4. La capacidad de recaudación de financiamiento privado.

De dichos aspectos, cada candidatura tiene injerencia directa únicamente en el último de ellos, por lo que determinar un parámetro fijado de manera porcentual, no sería suficiente, pues ello generaría posibles ventajas diferenciadas a las candidaturas independientes, a partir de circunstancias ajenas a ellos, frente a las candidaturas de los partidos políticos; límite que, traducido en restricción, es una facultad exclusiva del legislador.

En consecuencia, se estima que el límite de financiamiento privado que fije el Consejo General para las candidaturas independientes debe considerar dos factores, a saber:

1. El tope de gastos fijado en la elección de que se trate.
2. El financiamiento público a que tiene derecho cada candidatura.

A partir de ello, se puede inferir cuál es el monto faltante para que una candidatura independiente pueda recibir recursos que le permitan competir en condiciones de equidad, respecto al monto de gastos que pueden erogar.

Ello teniendo en cuenta que, el tope de gastos fijado para cada tipo de cargo es igual, así como que el financiamiento que recibe una pluralidad de candidatos independientes que, en su caso, compitan por el mismo cargo, será igual; por tanto, se da una proporcional *per se* respecto a la percepción posible de recursos privados para cada candidatura independiente.

De igual forma, respecto de los partidos políticos, la proporcionalidad se da en tanto cada candidatura tiene la posibilidad de gastar la misma cantidad de recursos.

Por tales razones, la medida adoptada no amerita el sometimiento a un test de proporcionalidad, como ocurre con las restricciones.

No es óbice a lo anterior que la medida fijada debe atender a los fines que originalmente fueron observados por el legislador, propiciando una adecuada fiscalización, es decir, la resolución adoptada mediante la presente ejecutoria no puede contravenir otros principios adoptados por el legislador, los cuales de manera completa constituyen un parámetro racional para la vigilancia de los recursos que ingresan a las campañas electorales.

En ese sentido, a efecto de no vulnerar el marco jurídico de la fiscalización y buscando no propiciar la injerencia de terceros en la contienda de tal forma que comprometan la independencia de los actores políticos, se considera necesario determinar límites individuales de aportaciones privadas que realicen los simpatizantes y candidatos independientes de manera específica.

Lo anterior, aunado a que dicha medida permite evitar que una sola persona genere todo el impacto económico en las aportaciones que reciba una candidatura independiente.

Resulta necesario tomar en cuenta las reglas fijadas en la legislación aplicable a aportaciones de simpatizantes lo que, como ya se abordó en el apartado 5.5.2, sólo se refiere a aportaciones a partidos políticos.

Al respecto, la Ley de Partidos establece como límite individual anual de aportaciones de simpatizantes el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

Ahora bien, del análisis de dicha disposición, en congruencia con el artículo 56, numeral 2, se desprende que el legislador fijó una proporcionalidad temporal de los límites señalados, es decir, el monto máximo que puede aportar un simpatizante a un partido político se calcula de manera anualizada, al sumarse para un límite general anual, fiscalizado por el Instituto Nacional Electoral.

Cabe mencionar que, respecto de los candidatos y precandidatos, no se menciona en específico un límite individual.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que el límite individual que se debe establecer en el presente asunto, debe fijarse considerando, por una parte, que la participación de las candidaturas independientes está ceñida al período de campaña electoral y, por otra, el tipo de cargo al que se contiende en atención a que los topes de gastos son proporcionales en relación con cada cargo.

Asimismo, resulta necesario establecer un límite para las aportaciones que cada candidatura puede hacer a sus campañas, para lo cual debe tomarse como referencia el porcentaje referido en el artículo 56 de la Ley de Partidos, a fin de se genere proporcionalidad entre la capacidad económica de cada candidatura independiente.

Por ello, el **límite individual de aportaciones** que podrán realizar los **simpatizantes** a las candidaturas independientes, será el equivalente al **0.5 por ciento del actual tope de gastos de la campaña de que se trate.**

Por su parte, el **límite individual de aportaciones** que podrán realizar las candidatas y candidatos a sus campañas, será el equivalente al **10 por ciento del actual tope de gastos de su campaña** al ser este un parámetro racional y objetivo que garantiza la equidad entre todas las candidaturas**.**

Dichos montos se compondrán por las aportaciones realizadas desde el período de obtención de apoyo ciudadano hasta la campaña.

A continuación, se determinan los límites de aportaciones individuales que deberán observar las candidaturas independientes en cada elección:

| **Tipo de elección** | **Tope de gastos de campaña**[[67]](#footnote-67)  **(A)** | **Límite de aportación individual de candidaturas independientes**  **(A \* 10 %)** | **Límite de aportación individual de simpatizantes**  **(A \* 0.5 %)** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos** | $429,633,325.00 | $42,963332.5 | $2,148,166.62 |
| **Diputaciones** | $1,432,111.00 | $143,211.1 | $7,160.55 |
| **Por fórmula de senadurías** | | | |
| **1. Aguascalientes** | $4,296,333.00 | $429,633.3 | $21,481.67 |
| **2. Baja California** | $11,456,888.00 | $1,145,688.8 | $57,284.44 |
| **3. Baja California Sur** | $2,864,222.00 | $286,422.20 | $14,321.11 |
| **4. Campeche** | $2,864,222.00 | $286,422.20 | $14,321.11 |
| **5. Coahuila** | $10,024,777.00 | $1,002,477.70 | $50,123.89 |
| **6. Colima** | $2,864,222.00 | $286,422.20 | $14,321.11 |
| **7. Chiapas** | $18,617,443.00 | $1,861,744.30 | $93,087.22 |
| **8. Chihuahua** | $12,888,999.00 | $1,288,899.90 | $64,445.00 |
| **9. Ciudad de México** | $28,642,220.00 | $2,864,222.00 | $143,211.10 |
| **10. Durango** | $5,728,444.00 | $572,844.40 | $28,642.22 |
| **11. Guanajuato** | $21,481,665.00 | $2,148,166.50 | $107,408.33 |
| **12. Guerrero** | $12,888,999.00 | $1,288,899.90 | $64,445.00 |
| **13. Hidalgo** | $10,024,777.00 | $1,002,477.70 | $50,123.89 |
| **14. Jalisco** | $28,642,220.00 | $2,864,222.00 | $143,211.10 |
| **15. México** | $28,642,220.00 | $2,864,222.00 | $143,211.10 |
| **16. Michoacán** | $17,185,332.00 | $1,718,533.20 | $85,926.66 |
| **17. Morelos** | $7,160,555.00 | $716,055.50 | $35,802.78 |
| **18. Nayarit** | $4,296,333.00 | $429,633.30 | $21,481.67 |
| **19. Nuevo León** | $17,185,332.00 | $1,718,533.20 | $85,926.66 |
| **20. Oaxaca** | $14,321,110.00 | $1,432,111.00 | $71,605.55 |
| **21. Puebla** | $21,481,665.00 | $2,148,166.50 | $107,408.33 |
| **22. Querétaro** | $7,160,555.00 | $716,055.50 | $35,802.78 |
| **23. Quintana Roo** | $5,728,444.00 | $572,844.40 | $28,642.22 |
| **24. San Luis Potosí** | $10,024,777.00 | $1,002,477.70 | $50,123.89 |
| **25. Sinaloa** | $10,024,777.00 | $1,002,477.70 | $50,123.89 |
| **26. Sonora** | $10,024,777.00 | $1,002,477.70 | $50,123.89 |
| **27. Tabasco** | $8,592,666.00 | $859,266.60 | $42,963.33 |
| **28. Tamaulipas** | $12,888,999.00 | $1,288,899.90 | $64,445.00 |
| **29. Tlaxcala** | $4,296,333.00 | $429,633.30 | $21,481.67 |
| **30. Veracruz** | $28,642,220.00 | $2,864,222.00 | $143,211.10 |
| **31. Yucatán** | $7,160,555.00 | $716,055.50 | $35,802.78 |
| **32. Zacatecas** | $5,728,444.00 | $572,844.40 | $28,642.22 |

Finalmente, cabe precisar que los actores solicitan se declare la inconstitucionalidad del artículo 399 de la LEGIPE, sin embargo, esta Sala Superior no cuenta con facultades para hacerlo pero sí para declarar su inaplicación, conforme con la jurisprudencia **P./J. 23/2002**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[[68]](#footnote-68), de rubro: **“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES**.

Una vez que fue alcanzado el mayor beneficio pretendido por los recurrentes, resulta innecesario analizar el resto de los argumentos formulados, por lo que no se procederá a su estudio.

**6. Decisión y efectos de la sentencia.** Por los motivos antes expuestos, se **revoca** el Acuerdo INE/CG281/2018 para los siguientes efectos:

**a.** Se inaplica el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en la porción normativa que establece que el financiamiento privado que reciban los candidatos independientes *“no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”* y, en consecuencia, se ordena al Consejo General emitir un nuevo acuerdo en el que se determinen límites de financiamiento privado a todas las candidaturas independientes involucradas en el proceso electoral federal 2017-2018, que les permitan alcanzar los topes de gastos de campaña fijados en el Acuerdo INE/CG505/2017.

**b.** Al fijar los montos correspondientes al límite de financiamiento privado que puedan recibir, se deberá considerar el financiamiento público para la obtención del voto al cual tienen derecho, a fin de que en ningún caso se determine que el límite de financiamiento privado sea igual al monto total del tope de gastos de campaña.

**c.** Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar a las candidaturas independientes los simpatizantes, corresponde a un monto equivalente al 0.5 por ciento del actual tope de gastos de campaña de la elección actual de que se trate.

**d.** Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar las candidatas y candidatos independientes a sus campañas, corresponde a un monto equivalente al 10 por ciento del actual tope de gastos de campaña de la elección de que se trate.

**e.** Seordena a la autoridad responsable cumplir la presente ejecutoria en un plazo de setenta y dos horas a partir de su notificación.

**f.** Una vez emitido el nuevo Acuerdo, se deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Por lo antes expuesto y fundado se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los juicios ciudadanos SUP-JDC-227/2018, SUP-JDC-228/2018 y SUP-JDC-240/2018al SUP-JDC-222/2018.

**SEGUNDO.** Se **revoca** el Acuerdo impugnado para los efectos precisados en la parte considerativa de la presente sentencia.

**TERCERO.** Se declara la **inaplicación** del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, en la porción normativa que establece que el financiamiento privado que reciban los candidatos independientes *“no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”*.

**CUARTO.** Se ordena dar vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la inaplicación de lo previsto en el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien da fe.

|  |  |
| --- | --- |
| **MAGISTRADA PRESIDENTA**  **JANINE M. OTÁLORA MALASSIS** | |
| **MAGISTRADO**  **FELIPE DE LA MATA PIZAÑA** | **MAGISTRADO**  **FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA** |
| **MAGISTRADO**  **INDALFER INFANTE GONZALES** | **MAGISTRADO**  **REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN** |
| **MAGISTRADA**  **MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO** | **MAGISTRADO**  **JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ** |
| **SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**  **RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN** | |

1. Colaboraron María Eugenia Pazarán Anguiano y Javier Ortiz Zulueta. [↑](#footnote-ref-1)
2. Todas las fechas posteriores deberán entenderse como del año dos mil dieciocho [↑](#footnote-ref-2)
3. Respuesta inciso a): “Al respecto, este Consejo Estatal Electoral, precisa que las licencias que soliciten los integrantes de los Ayuntamientos, serán atendidas conforme a lo previsto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, motivo por el cual, este órgano comicial, se encuentra imposibilitado material y jurídicamente para pronunciarse respecto de su consulta”.

   Respuesta inciso b): “En respuesta a la consulta formulada por el ciudadano CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO, en su calidad de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos mediante escrito recibido de fecha veintidós de enero del año en curso, se hace de su conocimiento que en relación a lo solicitado, este órgano comicial, advierte que lo relativo a las solicitudes de licencias de los servidores públicos municipales, se encuentra regulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos específicamente en los artículos 171, 172, 172 Bis y 173 del citado ordenamiento”. [↑](#footnote-ref-3)
4. **Artículo 171.-** Los integrantes del Ayuntamiento, requieren de licencia otorgada por el Cabildo para separarse de sus funciones; las cuales podrán ser:

   …

   **Los integrantes del Ayuntamiento** deberán solicitar **licencia definitiva** para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de **elección popular**.

   **Artículo 172.-** Las licencias temporales y determinadas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Síndico y las licencias definitivas por el suplente respectivo.

   …

   Tratándose de las licencias definitivas, serán cubiertas por el suplente respectivo, si éste faltare o se encontrase imposibilitado para ocupar el cargo, el Cabildo notificará al Ejecutivo del Estado, quien en un plazo máximo de diez días, contados a partir de la notificación, remitirá al Congreso del Estado la terna para ocupar el cargo de Presidente Municipal respectivo, y por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, se designará al sustituto en un término máximo de cinco días hábiles, contados a partir de que se reciba la terna.

   **Artículo 172 bis.- …**

   **Artículo 173.-** Sólo el Ayuntamiento en funciones de Cabildo, podrá conceder a sus miembros licencias mayores de quince días, en casos debidamente justificados, en caso de que la separación al cargo solicitada tenga por objeto ejercer el derecho a ser votado a un cargo de elección popular, no requerirá la autorización del Cabildo, sólo se deberá dar aviso por escrito, al Secretario General del Ayuntamiento, para que este ordene al área correspondiente la suspensión del pago de las prerrogativas y prestaciones a que tenga derecho dicho Servidor Público y pueda competir en igualdad de circunstancias. [↑](#footnote-ref-4)
5. El 11 de marzo el presidente municipal promovió juicio ciudadano, el cual fue resuelto por esta Sala Superior en el sentido de **a)** escindir la respuesta otorgada por el Instituto Morelense, respecto a que carecía de facultades para interpretar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos y **b)** reencauzar lo relativo a la respuesta dada por el Instituto Morelense de Procesos Electorales respecto al tipo de licencia que debe solicitar Cuauhtémoc Blanco Bravo para contender por la gubernatura de Morelos, al Tribunal local. [↑](#footnote-ref-5)
6. Con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones III, IV y V de la Constitución Federal; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos d) y e), de la Ley Orgánica; 79, 83, 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios. [↑](#footnote-ref-6)
7. Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [↑](#footnote-ref-7)
8. Véase en la página de internet: www.te.gob.mx. [↑](#footnote-ref-8)
9. [1] Previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley de Medios. [↑](#footnote-ref-9)
10. Argumentó que no existía constancia de que el Presidente Municipal presentó licencia, ni tampoco certeza de si el cabildo le negará la reincorporación al cargo en caso de no ganar la elección. [↑](#footnote-ref-10)
11. El Tribunal consideró que *será decisión del actor determinar qué tipo de licencia escoge,* [pues señaló] *que nada lo obliga a presentar la licencia definitiva, dado que es requisito suficiente el separarse los 90 días antes del día de la elección* [por lo que] *basta que presente la licencia determinada, la cual va acorde al numeral 60, fracción VI, de la Constitución local.* Ver fojas 25 y 26 de la sentencia impugnada. [↑](#footnote-ref-11)
12. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR. [↑](#footnote-ref-12)
13. **El PRD**, por su parte, sostiene que la sentencia recurrida viola el principio de congruencia, en razón de que emitió consideraciones discordantes en el contexto de su propia determinación.

    Explica que abordó aspectos que van más allá de la litis y extralimitan su decisión, ya que por una parte declaró infundados e inoperantes los agravios, pero después procedió a establecer qué tipo de licencia debe solicitar quien aspira al cargo de Gobernador del Estado, lo que desde su perspectiva, implicó una *inaplicación de facto* del artículo 171, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal.

    En ese orden, afirma el partido político que el tribunal en todo caso, debió estudiar por qué el Instituto local electoral declaró que no tenía facultades para interpretar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, escindiendo el medio de impugnación, pero de ningún modo debía pronunciarse sobre qué tipo de licencia debía o podía solicitarse.

    Así, alega que fue errónea la aseveración del Tribunal local en cuanto a que la separación del cargo de un presidente municipal es por *licencia* *determinada,* ya que debe partirse de que la finalidad de la norma aplicable es evitar que el candidato lleve una ventaja sobre los demás competidores.

    **El PSD** afirma quele causa agravio la sentencia recurrida, porque el tribunal deja al arbitrio del Presidente Municipal la decisión de presentar la licencia que más le acomode, aun cuando la Ley Municipal señala que debe ser la definitiva.

    Asegura el partido político que esto revela una incongruencia, porque por una parte se dijo que no se entrará al estudio y por otra se aplica el principio *pro homine*, por lo que debía la responsable interpretar el numeral 171 de la Ley Municipal y determinar que debe solicitarse una licencia definitiva.

    Respecto a la aplicación del principio *pro persona* considera que el tribunal debió considerar el contexto, los derechos y las personas involucradas, y que los ciudadanos en el municipio de Cuernavaca, eligieron una fórmula de candidatos a presidente municipal compuesta por un propietario y un suplente, así como que la ciudadanía eligió a dicha fórmula para que ocupara las ausencias correspondientes.

    Sostiene que el tribunal electoral dejo de considerar que el legislador morelense previó que la separación definitiva garantizaba en mayor medida la legalidad en la contienda electoral.

    **El Presidente Municipal Suplente**, por su parte, alega quees incorrecto que el órgano jurisdiccional responsable dejara a elección del Presidente Municipal el tipo de licencia que podía solicitar, ya que con ello únicamente se tutela el derecho de éste último y no el del suplente, así como la estabilidad política y gobernabilidad del municipio.

    Manifiesta que el tribunal fue incongruente cuando por un lado decide no analizar la constitucionalidad del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal y, por otro, en una interpretación *pro persona* deja de obligar al Presidente Municipal a presentar la licencia definitiva.

    Refiere que lo procedente era interpretar lo que hizo el legislador morelense al reformar en 2017, el precepto en cuestión y establecer que tratándose de separación para contender a un cargo es mediante licencia definitiva, por lo que la responsable no debía darle un tratamiento distinto, máxime que no había un acto de aplicación. Concluye que no cabía la opción de una licencia determinada que se otorga por un máximo de 90 días, cuando lo que ha establecido la Sala Superior es que quienes contiendan por un cargo están obligados a separarse hasta la etapa de resultados, razón por la cual el legislador morelense determinó que fuera una licencia definitiva, y así garantizar la estabilidad del gobierno municipal. [↑](#footnote-ref-13)
14. Jurisprudencia 28/2009 “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.** El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.” [↑](#footnote-ref-14)
15. Véase el SUP-RAP-29/2018 y acumulados. [↑](#footnote-ref-15)
16. Jurisprudencia 1/2009 **“CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO”**, visible en las páginas 240 y 241 del volumen 1 de jurisprudencia de la *"Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral".* [↑](#footnote-ref-16)
17. El 26 de mayo de 2017 se publicó en el Periódico Oficial de Morelos la reforma al artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal en la que se añadió que debían solicitar licencia definitiva los integrantes del ayuntamiento en caso de contender a un cargo de elección popular.

    Anterior a dicha reforma, la disposición citada únicamente refería al derecho de solicitar licencia, como se lee a continuación: “*Los integrantes del Ayuntamiento tendrán derecho a solicitar licencia para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular*” [↑](#footnote-ref-17)
18. Jurisprudencia 20/2010 **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.** [↑](#footnote-ref-18)
19. En ese sentido, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17 y 99 de la Constitución Federal, así como 6.4 de la Ley de Medios debe considerarse que un tribunal constitucional detenta amplias facultades para proveer los efectos de una sentencia cuando al haber excluido una disposición o porción normativa se genera o puede generarse una situación de incertidumbre jurídica, así se trate de una inaplicación a un caso concreto. [↑](#footnote-ref-19)
20. Respecto a la suplencia en el caso de las licencias determinadas, el artículo 172, primer párrafo, de la Ley Municipal dispone:

    “**Artículo 172.-** Las licencias temporales y determinadas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Síndico y las licencias definitivas por el suplente respectivo.

    (…)” [↑](#footnote-ref-20)
21. Todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho. [↑](#footnote-ref-21)
22. La demanda fue presentada ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Sinaloa. [↑](#footnote-ref-22)
23. La demanda fue promovida a través de su representante legal. [↑](#footnote-ref-23)
24. En lo sucesivo, la Ley General. [↑](#footnote-ref-24)
25. Con esta fecha se aprobó el Acuerdo relativo al SUP-JDC-240/2018. [↑](#footnote-ref-25)
26. En lo sucesivo, LEGIPE. [↑](#footnote-ref-26)
27. En adelante, Consejo General. [↑](#footnote-ref-27)
28. Salvo la de Manuel Jesús Clouthier Carrillo, que fue presentada ante la Junta Local Ejecutiva del INE, en Sinaloa. [↑](#footnote-ref-28)
29. Con apoyo en la jurisprudencia 8/2001, de rubro “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”. Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12. [↑](#footnote-ref-29)
30. Si bien Pablo Abner Salazar Mendiguchia no se ostenta como candidato independiente a senador, lo cierto es que ello es un hecho público y notorio para esta Sala Superior con base en el artículo 15 de la Ley de Medios. [↑](#footnote-ref-30)
31. Jurisprudencia P./J. 3/2005. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, febrero de 2005. Pág. 5. [↑](#footnote-ref-31)
32. Véase SUP-JDC-1004/2015. [↑](#footnote-ref-32)
33. Alemán Velasco, Miguel. 1995*. Las finanzas de la política*. México: Diana. Pág. 23 [↑](#footnote-ref-33)
34. Ídem. [↑](#footnote-ref-34)
35. Córdova Vianello, Lorenzo. 2011. *El financiamiento a los partidos políticos en México.* En Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, coords. Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, 349-366. México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y UNAM. [↑](#footnote-ref-35)
36. En lo sucesivo, la Ley de Partidos. [↑](#footnote-ref-36)
37. Artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley de Partidos. [↑](#footnote-ref-37)
38. Figueroa Álvarez, Rosa Adriana. 2007. *Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México. Pluralidad y Consenso*. Instituto Belisario Domínguez. Vol. 1, Núm. 2 Páginas 46-51. [↑](#footnote-ref-38)
39. Artículos 53 y 56 de la Ley de Partidos. [↑](#footnote-ref-39)
40. Jurisprudencia 6/2017. APORTACIONES DE SIMPATIZANTES A PARTIDOS POLÍTICOS. ES INCONSTITUCIONAL LIMITARLAS A LOS PROCESOS ELECTORALES. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=6/2017&tpoBusqueda=S&sWord=6/2017> [↑](#footnote-ref-40)
41. Artículo 111 del Reglamento de Fiscalización. [↑](#footnote-ref-41)
42. Artículo 118 del Reglamento de Fiscalización. [↑](#footnote-ref-42)
43. Tesis P./J. 12/2010, FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXI, febrero de 2010, página 2319. [↑](#footnote-ref-43)
44. Artículo 41, Base V, Apartado C, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). [↑](#footnote-ref-44)
45. Artículo 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). [↑](#footnote-ref-45)
46. Artículo 473, numeral 1, de la LEGIPE. [↑](#footnote-ref-46)
47. Artículo 408 de la LEGIPE. [↑](#footnote-ref-47)
48. Artículo 400 de la LEGIPE. [↑](#footnote-ref-48)
49. Artículo 402 de la LEGIPE. [↑](#footnote-ref-49)
50. Artículos 403 y 404 de la LEGIPE. [↑](#footnote-ref-50)
51. Artículo 405 de la LEGIPE. [↑](#footnote-ref-51)
52. Artículo 406 de la LEGIPE. [↑](#footnote-ref-52)
53. Tesis XXI/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 45-47. [↑](#footnote-ref-53)
54. Estos montos pueden sufrir afectaciones, ya que los considerandos QUINTO y SEXTO del Acuerdo referido, disponen la posibilidad de redistribuir el financiamiento público al que renunciaran algunas candidaturas independientes, entre aquellas que no lo rechazaran. [↑](#footnote-ref-54)
55. Tesis de jurisprudencia 2/2012 (9a.). RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, febrero de 2012, Pág. 533. [↑](#footnote-ref-55)
56. Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro “PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA”, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902. [↑](#footnote-ref-56)
57. Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro “SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911. [↑](#footnote-ref-57)
58. Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro “TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914. [↑](#footnote-ref-58)
59. El Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALDIAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894. [↑](#footnote-ref-59)
60. El test de proporcionalidad ha sido utilizado por esta Sala Superior en múltiples sentencias, como las de los juicios SUP-JDC-894/2017, SUP-JDC-1209/2017, SUP-JDC-139/2018 y SUP-REC-106/2018. [↑](#footnote-ref-60)
61. El principio de equidad en la contienda se encuentra establecido en el artículo 41 de la CPEUM, con la precisión de que, si bien el mismo hace referencia a los partidos políticos, empero, ello obedece al contexto en que se dio la confección de esa disposición en la que no existía la figura de candidatos independientes; sin embargo, la voluntad de establecer el principio de equidad en la contienda efectivamente se deduce de dicho precepto, en la medida en que se refiere a recursos para la obtención del voto. De ahí que el aludido principio de aplicación general a los participantes en la etapa de campaña. [↑](#footnote-ref-61)
62. De la cual derivó la Jurisprudencia 7/2016 de rubro: FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES), consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 25 y 26. [↑](#footnote-ref-62)
63. Tesis XXI/2015, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. [↑](#footnote-ref-63)
64. Bernal Pulido, Carlos. 2007. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, página 529. [↑](#footnote-ref-64)
65. Véase la sentencia del caso: Kimel vs. Argentina, párrafo 63, (2008). [↑](#footnote-ref-65)
66. Barak, Aharon. Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones. 2017. Lima: Palestra Editores. [↑](#footnote-ref-66)
67. Con base en el acuerdo INE/CG505/2017, aprobado por el Consejo General del INE en la sesión ordinaria celebrada el 30 de octubre de 2017. [↑](#footnote-ref-67)
68. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de número P./J. 23/2002,consultable en la página 22 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en la Novena Época. Tomo XXXI, enero de 2010. [↑](#footnote-ref-68)