

**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:

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 ¹
1	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	Senador de mayoría relativa en Sinaloa	31 de marzo ²
2	Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo ³	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 Electoral⁴.

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

¹ Todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho.

² La demanda fue presentada ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Sinaloa.

³ La demanda fue promovida a través de su representante legal.

⁴ En lo sucesivo, la Ley General.

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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

esta Sala Superior, mediante acuerdos de diez y once⁵ 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 Electorales⁶, 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 Electoral⁷, 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,

⁵ Con esta fecha se aprobó el Acuerdo relativo al SUP-JDC-240/2018.

⁶ En lo sucesivo, LEGIPE.

⁷ En adelante, Consejo General.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 resolutiveos 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 responsable⁸, 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, pues se considera como fecha de conocimiento del acuerdo impugnado, la de la

⁸ Salvo la de Manuel Jesús Clouthier Carrillo, que fue presentada ante la Junta Local Ejecutiva del INE, en Sinaloa.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

presentación de los escritos de demanda⁹, 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 Senadurías¹⁰ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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”**.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

- 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 jurisprudencia P./J. 3/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹.

¹¹ 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.

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 formal¹².

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

¹² Véase SUP-JDC-1004/2015.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 campaña¹³.

Algunos autores como Ramón Cortarelo sostienen que financiar a los partidos es contribuir a su eficaz funcionamiento y, por ende, al sostenimiento de la democracia¹⁴.

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

¹³ Alemán Velasco, Miguel. 1995. *Las finanzas de la política*. México: Diana. Pág. 23

¹⁴ Ídem.

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 finalidad¹⁵:

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

¹⁵ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 tendencias 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 Políticos¹⁶ 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 anterior¹⁷.

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.

¹⁶ En lo sucesivo, la Ley de Partidos.

¹⁷ Artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley de Partidos.

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 privado¹⁸.

En el caso de los partidos políticos, este tipo de financiamiento se configura de la siguiente manera¹⁹:

- 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 electoral²⁰.

¹⁸ 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.

¹⁹ Artículos 53 y 56 de la Ley de Partidos.

²⁰ 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>

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

- Autofinanciamiento²¹. 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 fideicomisos²². 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:

²¹ Artículo 111 del Reglamento de Fiscalización.

²² Artículo 118 del Reglamento de Fiscalización.

- 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 electorales²³.

²³ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 políticos²⁴.

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 campaña²⁵.

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 ciudadano²⁶.

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

²⁴ Artículo 41, Base V, Apartado C, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

²⁵ Artículo 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

²⁶ Artículo 473, numeral 1, de la LEGIPE.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 elegir²⁷:

- 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

²⁷ Artículo 408 de la LEGIPE.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 moral²⁸.
- 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 desarrollo²⁹.
- Toda aportación y gasto debe realizarse de manera bancarizada³⁰.

²⁸ Artículo 400 de la LEGIPE.

²⁹ Artículo 402 de la LEGIPE.

³⁰ Artículos 403 y 404 de la LEGIPE.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

- Toda aportación en especie debe destinarse exclusivamente para las actividades de campaña³¹.
- No se pueden recibir bienes inmuebles en propiedad, ni adquirirlos con financiamiento público o privado³².

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/2015³³, 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.

³¹ Artículo 405 de la LEGIPE.

³² Artículo 406 de la LEGIPE.

³³ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 público³⁴:

- 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

³⁴ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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.)³⁵ ha dispuesto distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar si una

³⁵ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 legítimo 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 derechos³⁶.

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 legislador³⁷.

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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 fenómeno³⁸.

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

³⁸ 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.

fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y por tanto, inconstitucional³⁹.

Una vez establecido lo anterior, se procede a correr el examen de proporcionalidad, ya señalado⁴⁰:

1. Fin legítimo 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 electorales⁴¹; fortalecer la licitud en el origen 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,

³⁹ El Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 distinción 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, respecto 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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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**⁴², 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,

⁴² 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.

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:

- i. la campaña electoral;*
- ii. la cobertura por los medios, en particular los medios públicos;*
- iii. 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:

- i. los medios;*
- ii. la fijación de carteles;*
- iii. el derecho a manifestarse en lugares públicos;*
- iv. 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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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/2015⁴³, 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.

⁴³ 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.

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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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:

	Tope de gastos de campaña	Financiamiento público	Límite de financiamiento privado	Monto que podrían erogar	Porcentaje de gasto que podrían erogar
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	\$429,633,325.00	\$7,160,555.00	\$42,963,332.50	\$50,123,887.50	11.67%
Manuel Jesús Clouthier Carrillo	\$10,024,777.00	\$2,045,872.00	\$1,002,477.70	\$3,048,349.70	30.41%
Pablo Abner Salazar Mendiguchía	\$18,617,443.00	\$2,045,872.00	\$1,861,744.30	\$3,907,616.30	20.99%
Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa	\$1,432,111.00	\$387,057.00	\$143,211.10	\$530,268.10	37.03%

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*⁴⁴.

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.

⁴⁴ Bernal Pulido, Carlos. 2007. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, página 529.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 Políticos⁴⁵.

Aharon Barak⁴⁶ 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

⁴⁵ Véase la sentencia del caso: Kimel vs. Argentina, párrafo 63, (2008).

⁴⁶ Barak, Aharon. Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones. 2017. Lima: Palestra Editores.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 contiene 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.**

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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 ⁴⁷ (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	\$42,963,332.5	\$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

⁴⁷ 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.

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

Tipo de elección	Tope de gastos de campaña⁴⁷ (A)	Límite de aportación individual de candidaturas independientes (A * 10 %)	Límite de aportación individual de simpatizantes (A * 0.5 %)
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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

Tipo de elección	Tope de gastos de campaña⁴⁷ (A)	Límite de aportación individual de candidaturas independientes (A * 10 %)	Límite de aportación individual de simpatizantes (A * 0.5 %)
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 Nación⁴⁸, de rubro: **“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**

⁴⁸ 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.

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

SUP-JDC-222/2018 Y ACUMULADOS

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. Se ordena 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-240/2018 al 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

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN