

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-35/2019

**ACTORA:** FERNANDA ANGÉLICA  
FLORES AGUIRRE

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIO:** RAÚL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ

**COLABORÓ:** JESÚS ALBERTO  
GODÍNEZ CONTRERAS

Ciudad de México, a seis de marzo de dos mil diecinueve.

**Sentencia** que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano señalado al rubro, en el sentido de **desechar de plano** la demanda, toda vez que se presentó de manera extemporánea.

**ÍNDICE**

|                           |    |
|---------------------------|----|
| <b>RESULTANDO</b> .....   | 1  |
| <b>CONSIDERANDO</b> ..... | 4  |
| <b>RESUELVE</b> .....     | 12 |

**RESULTANDO**

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

1. **A. Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019.** El nueve de septiembre de dos mil dieciocho, inició el proceso electoral local

2018-2019 en el estado de Baja California, mediante el cual se renovarían los cargos a Gobernador, diputados locales y autoridades municipales.

2. **B. Convocatoria para candidaturas independientes.** El dos diciembre de dos mil dieciocho, el Instituto Estatal Electoral de Baja California<sup>1</sup> emitió la Convocatoria a la ciudadanía interesada en participar bajo la figura de candidatura independiente en los cargos a renovar durante el proceso electoral 2018-2019<sup>2</sup>, en la que se dispuso que la etapa para la obtención de apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a la gubernatura del estado correría del dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho al catorce de febrero de este año, en tanto que, para el cargo de munícipes sería del dieciséis de enero al primero de marzo de la presente anualidad, y por último, respecto del cargo a una diputación local sería del dieciséis de enero al catorce de febrero también de este año.
3. **C. Acto impugnado.** El diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>3</sup> celebró sesión extraordinaria en la que emitió el acuerdo INE/CG1495/2018, por el que se determinaron las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, **así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes a los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019, en los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas**, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dichos procesos.

---

<sup>1</sup> En adelante Instituto local.

<sup>2</sup> Consultable en la página electrónica del Instituto local siguiente:  
<https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/candind/conv281218.pdf>

<sup>3</sup> En lo sucesivo INE

4. **D. Constancia de aspirante a candidata independiente.** El dieciséis de enero de dos mil diecinueve<sup>4</sup>, Fernanda Angélica Flores Aguirre recibió constancia que la acredita como aspirante a candidata independiente a la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa en el cuarto distrito, de Baja California<sup>5</sup>.
5. **II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** En contra de dicho acuerdo, el catorce de febrero, la actora promovió ante el Instituto Electoral local el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mismo que fue remitido al INE y éste, a su vez, a la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal.
6. **III. Acuerdo de remisión a la Sala Superior.** Mediante acuerdo de veinticinco de febrero, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de la Sala Regional Guadalajara remitió el escrito de demanda y demás constancias al considerar que el medio de impugnación es de la competencia de esta Sala Superior.
7. **IV. Recepción de expediente en la Sala Superior, registro y turno.** El veintiséis de febrero, se recibió en esta Sala Superior el cuaderno de antecedentes clave SG-CA-24/2019, y mediante proveído del mismo día, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-JDC-35/2019, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>.
8. **V. Tercero interesado.** Durante la tramitación del medio de impugnación el Partido de la Revolución Democrática compareció como tercero interesado.

---

<sup>4</sup> Todas las siguientes fechas corresponde al presente año, salvo mención en contrario.

<sup>5</sup> Así lo manifiesta la actora en el hecho II de su escrito de demanda, en tanto que en la página de electrónica del Instituto local se le trata con dicha calidad:

<https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/candind/avancepreliminardiputaciones%2013022019.pdf>

<sup>6</sup> En adelante Ley de Medios.

9. **VI. Radicación.** En su oportunidad el Magistrado Instructor acordó la radicación del presente asunto.

## CONSIDERANDO

### PRIMERO. Competencia

10. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por una ciudadana, en su calidad de aspirante a candidata independiente al cargo de diputada local en el estado de Baja California, quien pretende impugnar un acuerdo del Consejo General del INE, mediante el cual emitió normas de carácter general en materia de fiscalización, entre otros, aplicables a aspirantes de candidatos independientes en los procesos electorales locales ordinarios 2018-2019, en los estados de **Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas**<sup>7</sup>.
11. En efecto, si bien en principio las salas regionales de este Tribunal son competentes para conocer y resolver juicios, entre otros, que se promuevan por la violación al derecho de ser votado en las elecciones de diputados locales, lo cierto es, que la *litis* planteada debe ser conocida y resuelta de manera directa por esta Sala Superior, toda vez que el acto reclamado incide en entidades federativas insertas en diferentes circunscripciones plurinominales<sup>8</sup>.
12. Lo anterior, con el propósito de proteger los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica y funcionalidad del sistema de medios

---

<sup>7</sup> Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero, 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>8</sup> Criterio visible, entre otros, en el Acuerdo de Sala del SUP-RAP-232/2018, y sentencia del SUP-JDC-859/2015 y acumulado.

de impugnación, así como evitar el dictado de sentencias contradictorias.

## **SEGUNDO. Improcedencia**

13. Esta Sala Superior considera que debe desecharse de plano la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de conformidad con lo previsto en los artículos 8, párrafo 1, 9, párrafo 3 y 10, párrafo 1, inciso b), todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al actualizarse la causa de improcedencia consistente en la presentación extemporánea del escrito impugnativo.
14. De los artículos de referencia se desprende que un medio de impugnación es notoriamente improcedente cuando se actualiza alguna de las hipótesis expresamente previstas en la mencionada Ley General de Medios, entre las cuales está la presentación del escrito de demanda fuera del plazo legalmente señalado.
15. Por otra parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la señalada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cómputo para la promoción oportuna de los medios de impugnación se debe contar a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución reclamado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente el señalado ordenamiento.
16. Ahora bien, a efecto de justificar el sentido del presente fallo, resulta necesario señalar que la oportunidad para la promoción de los medios de impugnación encuentra una estrecha relación con el

concepto de acto de aplicación, el cual ha sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia, derivado del ejercicio de la facultad de los particulares para impugnar normas.

17. En ese sentido, para identificar los casos en que una norma produce una afectación, la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado los conceptos de norma autoaplicativa, entendida como la que con su sola entrada en vigor afecta la esfera jurídica del gobernado, debido a que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas determinadas, y norma heteroaplicativa, que es la que no genera esa afectación con su sola entrada en vigor, sino que requiere ser particularizada a un caso concreto, que produzca un menoscabo en la esfera jurídica del sujeto al que, precisamente, le está siendo aplicable la disposición.
18. En relación con esa división, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha empleado los conceptos de individualización condicionada o incondicionada, para distinguir las normas autoaplicativas de las heteroaplicativas.<sup>9</sup>
19. Al efecto, el máximo Tribunal del Estado Mexicano ha considerado que las normas autoaplicativas se identifican con la individualización incondicionada, al ser imperativos que imponen obligaciones al gobernado por el simple hecho de entrar en vigor, sin necesidad de que se actualice alguna condicionante.
20. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que las normas heteroaplicativas guardan correspondencia con la individualización condicionada, y estas se distinguen porque las obligaciones de hacer o de no hacer, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que, para actualizar el supuesto perjuicio o afectación se requiere de un acto diverso que condicione su aplicación, ya sea administrativo o jurisdiccional,

---

<sup>9</sup> “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”.

e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular, de tal manera que la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

21. En ese sentido, la referencia a los conceptos de individualización condicionada e incondicionada, se han utilizado como parámetro para determinar si el órgano jurisdiccional al que se somete la controversia, debe o no analizar su constitucionalidad, sobre la base de que la norma produzca una afectación en la esfera jurídica del gobernado.
22. Es decir, los anteriores conceptos admiten ser identificados con el de “acto de aplicación”, ya que se trata del acto necesario para que la ley adquiera individualización que actualice un perjuicio en el gobernado a fin de determinar si la constitucionalidad de la norma procede o no ser analizada.
23. De ahí la importancia de establecer lo que debe entenderse como acto de aplicación de la norma electoral, para efectos de su impugnación a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
24. Es verdad que la doctrina y algunos criterios jurisprudenciales han identificado algunos elementos para configurar un concepto, en sentido estricto, de acto de aplicación, ya que establecen que es el acto de autoridad en contra del gobernado, positivo o negativo, de facto o de derecho, que de manera particular, específica y concreta actualiza una hipótesis normativa y produce una afectación de derechos.
25. Sin embargo, también es cierto que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado jurisprudencia, en la que ha considerado como elementos del acto

de aplicación de la ley, que éste haya irrumpido en la individualidad de un gobernado, al grado de ocasionarle un agravio en su esfera jurídica, ya sea que se le aplique formal o materialmente, de manera escrita o de hecho, y que basta que dicho ordenamiento materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona, para que se estime aplicada<sup>10</sup>.

26. Los dos párrafos precedentes no persiguen la finalidad de circunscribir y limitar el concepto de acto de aplicación de manera estricta a esas hipótesis, sino que obedecen más bien a poner de manifiesto, de manera clara y evidente, que una norma está siendo aplicada y que afecta de manera particular y concreta a un gobernado.
27. Así, se justifica la necesidad de la intervención del órgano constitucional para el análisis de una norma que, pudiendo ser contraria a la constitución, está siendo aplicada en perjuicio de un gobernado, sin embargo, el estudio de la controversia se encuentra condicionado al cumplimiento de los requisitos de procedencia del juicio o recurso, entre ellos, la oportunidad en la presentación del escrito de demanda.
28. En ese sentido, cuando se pretenda cuestionar una norma en la que se crea, modifica o extingue una obligación o derecho, destinada a los sujetos que se encuentran en una situación jurídica determinada, los sujetos vinculados por esa previsión, cuentan con distintos momentos para controvertirla a través de los medios de impugnación correspondientes, cuya oportunidad estará condicionada a la afectación concreta que se causa.
29. Así, cuando se controvierte la norma a partir de su simple vigencia, esto es, por la imposición o modificación de una obligación de

---

<sup>10</sup> De rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS QUE NO CAUSEN PERJUICIO AL QUEJOSO. EL AMPARO ES IMPROCEDENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, EN RELACIÓN CON EL 114, FRACCIÓN I, A CONTRARIO SENSU, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO"; consultable en la pág. 323, Tomo VII, Marzo de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

hacer o no hacer, o la pérdida de un derecho, entre otros, el plazo para impugnarla oportunamente iniciará a partir de: **a.** La publicación correspondiente que se realice en el Diario Oficial de la Federación, o a través del procedimiento de publicitación legalmente previsto si previamente, el sujeto obligado se encuentra en la situación jurídica a la que le resulta aplicable la disposición; **b.** Cuando estando vigente la norma, el gobernado, por una cuestión de hecho o de derecho, se sitúe en el supuesto jurídico regido por la disposición.

30. Ahora bien, cuando el sujeto obligado no confrontó oportunamente la disposición tomando como referente para iniciar el cómputo respectivo, la publicación atinente o aquél en que el gobernado se colocó en la hipótesis de aplicabilidad de la norma, la persona interesada contará con la posibilidad de impugnarla de manera indirecta, cuando la autoridad, ya sea administrativa o jurisdiccional emita un acto que incida en la esfera jurídica del interesado sustentado su determinación en la disposición correspondiente, esto es, cuando se emita un acto de aplicación en sentido formal, al imponer la consecuencia jurídica de la norma atinente.
31. Es por ello que se concluye, que el concepto de acto de aplicación debe entenderse en sentido extensivo, en la medida de que puede provenir de una autoridad, del propio particular, o incluso emane de un acto jurídico en el que no intervenga la voluntad humana, siempre y cuando ponga de manifiesto que la ley impugnada está siendo aplicada al gobernado, con influencia y efectos en el acervo de derechos de éste.
32. Lo anterior tiene justificación en el método de interpretación *pro homine*, de los artículos 17, 41, base sexta, y 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los que se prevé el acceso a la tutela judicial efectiva, la existencia de un sistema integral de medios de impugnación que, entre otros, tendrá por objeto la protección de los derechos político-electorales

del ciudadano, y la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de normas electorales. Ello, en virtud de que el tema bajo estudio incide en la protección de derechos fundamentales y la optimización de las garantías de los particulares.

33. En el caso, el acto impugnado es el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LAS REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN, ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERAN COMO DE APOYO CIUDADANO Y PRECAMPAÑA CORRESPONDIENTES A LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES ORDINARIOS 2018-2019, EN LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA, DURANGO, QUINTANA ROO Y TAMAULIPAS, ASÍ COMO LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS QUE SE PUDIERAN DERIVAR DE DICHS PROCESOS”<sup>11</sup>, el cual se emitió el diecinueve de diciembre del presente año, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al diecisiete de enero de esta anualidad, por lo que su notificación surtió efectos el dieciocho siguiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 30, párrafo segundo, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

34. Al respecto, es necesario señalar que, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral de Baja California notificó a la ahora actora su constancia de registro como aspirante a candidata independiente propietaria de la fórmula a la diputación de mayoría relativa en el cuarto distrito electoral local, motivo por el que, el día en que se publicó el referido acuerdo en el medio de difusión oficial del Estado Mexicano, la promovente ya contaba con la calidad de aspirante a candidata independiente.

---

<sup>11</sup> Identificado con la clave INE/CG1495/2018.

35. En ese sentido, resulta pertinente señalar que la actora pretende cuestionar una norma emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a partir de su simple entrada en vigor y aplicabilidad a la situación concreta en que se encuentra (aspirante a candidata independiente).
36. En ese orden de ideas, si la promovente pretendía controvertir el acuerdo de referencia sobre la base de que imponía una obligación que le resultaba vinculante, contó con diversos momentos para hacerlo de manera oportuna, esto es, dentro de los cuatro días contados a partir de que:
- Se aprobó el acuerdo por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, esto es el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, supuesto en que la notificación por estrados surtió sus efectos el veinte siguiente, y el plazo para su impugnación transcurrió del veintiuno al veinticuatro, todos del mes y año señalados.
  - Se le notificó la procedencia de su registro como aspirante a candidata independiente, es decir, a partir del dieciséis de enero de dos mil diecinueve, supuesto en el que el plazo para la presentación del escrito de demanda transcurrió del diecisiete al diecinueve de enero de esta anualidad.
  - Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que se pretende controvertir, esto es, el diecisiete de enero de dos mil diecinueve, supuesto en el que la notificación surtió sus efectos el dieciocho siguiente, y el plazo transcurrió del diecinueve al veintidós del mes y año de referencia.
37. De lo antes expuesto, este órgano jurisdiccional advierte que, en el mejor de los casos para la ahora recurrente, el plazo para impugnar el acuerdo cuestionado, transcurrió del sábado diecinueve al martes veintidós, ambos de enero del presente año, en tanto que,

como ya se señaló, la demanda se presentó hasta el catorce de febrero del presente año, esto es, una vez que había concluido el plazo de cuatro días para la promoción oportuna del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

38. Lo anterior es así, en virtud de que la justiciable señala que el acuerdo impugnado le genera una afectación a su esfera jurídica, sobre la base de que, en su calidad de aspirante a candidata independiente, se le restringe la posibilidad de recibir aportaciones para la obtención del respaldo ciudadano, proveniente de personas físicas con actividad empresarial, a pesar de que, desde su perspectiva, ni en la Constitución ni en la Ley, se establece alguna previsión en ese sentido, pero sin precisar algún acto concreto por el que la autoridad administrativa electoral haya particularizado esa disposición en su perjuicio.
39. Cabe mencionar que, la actualización de la causa de improcedencia relativa a la falta de oportunidad en el ejercicio de la acción en el presente asunto, no sitúa a la actora en estado de indefensión, ni le priva del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que, tal y como se ha señalado a lo largo de la presente ejecutoria, de ser el caso, la justiciable se encontrará en condiciones de cuestionar la norma mencionada cuando, en su oportunidad, la autoridad administrativa electoral emita la resolución atinente a los ingresos y gastos de obtención de respaldo ciudadano de la promovente.
40. Así, dada la extemporaneidad de la presentación del escrito de demanda, lo procedente es desecharla.

Por lo anteriormente expuesto, se

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Esta **Sala Superior es competente** para conocer del presente medio de impugnación.

**SEGUNDO.** Se **desecha de plano** la demanda.

**NOTIFÍQUESE**, en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE  
DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER  
INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**