

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-274/2018

ACTOR: JESÚS ALÍ DE LA TORRE

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE TABASCO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: ISAÍAS MARTÍNEZ FLORES

COLABORARON: YURITZY DURÁN
ALCÁNTARA, SAMANTHA MISHHELL
BECERRA CENDEJAS, CELESTE CANO
RAMÍREZ Y CARLOS ULISES MAYTORENA
BURRUEL.

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

VISTOS, para resolver los autos del juicio ciudadano, cuyos datos de identificación se citan al rubro.

RESULTANDO

1. Presentación de la demanda. El veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, Nidia Vera de la Cruz, quien se ostenta como Consejera Representante Propietaria ante el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, del candidato independiente para Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa, Jesús Alí de la Torre, presentó en la

Oficialía de Partes del Tribunal Electoral local, demanda de juicio de revisión constitucional electoral contra la sentencia de diecinueve de abril, emitida por el citado órgano jurisdiccional, mediante la cual resolvió inaplicar el artículo 313 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, así como determinar que el límite para el financiamiento privado que aporte el candidato independiente y sus simpatizantes, en ningún caso podrá rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos para la elección de que se trate.

2. Remisión del medio de impugnación. Mediante oficio TET-SGA-403/2018, la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco remitió la demanda de juicio de revisión constitucional electoral y sus anexos a esta Sala Superior.

3. Turno. Mediante acuerdo de veintiséis de abril siguiente, se determinó encauzar la demanda a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y, en consecuencia, se turnó el expediente **SUP-JDC-274/2018**, a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación de mérito, de conformidad con lo previsto en los artículos 35, fracción II, 41 párrafo segundo, Base VI, 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79; 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en atención a que se controvierte la sentencia emitida por un órgano jurisdiccional electoral local, relacionada con el financiamiento privado que podrá recibir las y los candidatos independientes al cargo de Gobernador.

2. Procedencia

El referido juicio ciudadano cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 79 y 83, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre y firma de la parte actora, el domicilio para recibir notificaciones y la persona autorizada para recibirlas; se identifica el acto impugnado y la autoridad señalada como

responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que, a decir de la promovente, le causan el acto cuestionado.

2.2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la legislación electoral, contados a partir del día siguiente a aquél en que se notificó a la parte actora, la resolución impugnada, como se evidencia a continuación:¹

ABRIL DE 2018						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
16	17	18	19 Dicta Sentencia	20 Notificación	21 (1)	22 (2)
23 (3)	24 (4) Fenece plazo Presentación de la demanda	25	26	27	28	29

2.3. Legitimación. El medio de impugnación es promovido por parte legítima en términos del artículo 79, apartado 1, de la Ley General de Medios, en tanto que, lo hace valer un candidato independiente al cargo de Gobernador en el estado de Tabasco.

2.4. Personería. En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que la demanda fue presentada por la Consejera Representante Propietaria del candidato independiente, Jesús Alí de la Torre, ante el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, en términos de la copia fotostática que acompaña a la demanda, además porque le es reconocida su personería por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

¹ En atención a que se encuentra relacionado con un proceso electoral, en términos del artículo 7.1 de la Ley Adjetiva.

2.5. Interés. La parte actora cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación, porque en su concepto, la sentencia impugnada vulnera los derechos de su representado, en virtud de estimar incorrecto el porcentaje de financiamiento privado fijado para candidatos independientes.

2.6. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que no existe algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente.

3. Hechos relevantes

Los hechos que originan el acto impugnado consisten, medularmente, en los siguientes:

3.1. Financiamiento público. El veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco aprobó, el acuerdo CE/2017/029, relativo a los montos del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y de campaña de los partidos políticos acreditados ante el propio instituto, así como para el conjunto de candidatos independientes, para el ejercicio 2018. En esos términos, el monto de financiamiento público para gastos de campaña en el proceso electoral local ordinario 2017-2018, corresponde a \$40,976,368.32 (cuarenta millones novecientos setenta y seis mil trescientos sesenta y ocho pesos 32/100 M.N.).²

² Si bien es verdad que el ordinal Segundo del citado Acuerdo determina que el monto de financiamiento público para actividades tendientes a la obtención del voto (campaña) es por la cantidad de 42,615,423.06, es una cantidad inexacta dado que en el cuerpo del Acuerdo se establece que el total del financiamiento para las

3.2. Inicio del proceso electoral. El primero de octubre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral 2017-2018, para la renovación de la gubernatura, diputaciones e integrantes de ayuntamientos en el estado de Tabasco.

3.3. Tope de gastos de campaña. El treinta de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco aprobó, mediante acuerdo CE/2017/045, los topes máximos de gastos de campaña para las elecciones de gubernatura, diputaciones, presidencias municipales y regidurías por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral ordinario 2017-2018. Así, el monto de tope de gastos de campaña asciende a la cantidad de \$20,488,184.16 (veinte millones cuatrocientos ochenta y ocho mil ciento ochenta y cuatro pesos 16/100 M.N.).

3.4. Límite de financiamiento privado. El treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco aprobó, el acuerdo CE/2017/051, mediante el cual se determina el límite del financiamiento privado que podrán recibir las y los candidatos independientes de sus simpatizantes, así como de sus aportaciones propias, para gastos de campaña durante el proceso electoral local ordinario 2017-2018. Por tanto, límite del financiamiento privado de candidaturas independientes a la

actividades ordinarias permanente de los partidos políticos asciende a la cantidad de \$81,952,736.65, porque lo que, el cincuenta por ciento de ese monto arroja la cantidad de 40,976,368.32, que es la cantidad que corresponde al financiamiento público para actividades tendentes a la obtención del voto (campaña); incluso, esta cantidad es la que sirvió de base para los sucesivos acuerdo del organismos público local electoral para determinar el tope de gastos y el límite de financiamiento privado de las candidaturas independientes.

gubernatura corresponde a \$2,048,818.41 (dos millones cuarenta y ocho mil ochocientos dieciocho pesos 41/100 M.N.).

3.5. Registro de candidaturas a la gubernatura. El veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco aprobó, mediante acuerdo CE/2018/028, el registro de las candidaturas a la gubernatura del estado postuladas por partidos políticos, coaliciones y candidatura independiente, para el proceso electoral local ordinario 2017-2018; en dicho acuerdo **se registró como único candidato independiente** para el cargo a la gubernatura del estado a Jesús Alí de la Torre.

3.6. Medio de impugnación local. El seis de abril de dos mil dieciocho, Jesús Alí de la Torre, en su calidad de candidato independiente para Gobernador, presentó recurso de apelación contra el acuerdo CE/2017/051, porque en su concepto, al sustentarse en el artículo 313 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, este precepto resulta contrario a la Constitución, dado que limita sus derechos como candidato independiente. Medio de impugnación que fue radicado con el número de expediente TET-AP-32/2018-1 del índice del Tribunal Electoral del estado de Tabasco. Ello, porque conforme al precepto que se impugnaba, el límite de financiamiento privado equivalente al 10% del tope de gastos de campaña, ascendía a la cantidad de \$2,048,818.41 (dos millones cuarenta y ocho mil ochocientos dieciocho pesos 41/100 M.N.).

3.7. Sentencia impugnada. El diecinueve de abril siguiente, el Órgano Jurisdiccional Electoral Local dictó sentencia por la que

revocó el acuerdo en lo que fue materia de impugnación para el efecto de inaplicar el artículo 313 de la ley electoral local, y determinar que el límite para el financiamiento privado que realice el candidato independiente y sus simpatizantes, en ningún caso podrá rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos para la elección de que se trate. Lo anterior, acorde al criterio sostenido por esta Sala Superior al emitir la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2016 de la que 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)”, con la cual la parte actora podría obtener como límite de financiamiento privado un monto equivalente a \$10,244,092.08 (diez millones doscientos cuarenta y cuatro mil noventa y dos pesos 08/100 M.N.).

4. Estudio de fondo

4.1. Planteamiento de la controversia

Previo al estudio de los motivos de disenso, resulta necesario establecer el contexto del problema jurídico, como a continuación se expone:

Tope de gastos de campaña y límite de financiamiento privado

Mediante acuerdos CE/2017/029, CE/2017/045 y CE/2017/051, el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco aprobó el financiamiento

público para gastos de campaña, el tope de gastos de campaña, así como el límite del financiamiento privado de candidaturas independientes, respectivamente, conforme a los siguientes montos:

Financiamiento para las actividades ordinarias permanente de los partidos políticos	Financiamiento público para gastos de campaña en el proceso electoral local ordinario 2017-2018 (50% financiamiento para las actividades ordinarias permanente de los partidos políticos)	Tope de gastos de campaña (50% del financiamiento público para gastos de campaña)	Límite del financiamiento privado de candidaturas independientes a la gubernatura (10% del tope de gastos de campaña)
\$81,952,736.65 (ochenta y un millones novecientos cincuenta y dos mil setecientos treinta y seis pesos 65/100 M.N.).	\$40,976,368.32 (cuarenta millones novecientos setenta y seis mil trescientos sesenta y ocho pesos 32/100 M.N.).	\$20,488,184.16 (veinte millones cuatrocientos ochenta y ocho mil ciento ochenta y cuatro pesos 16/100 M.N.).	\$2,048,818.41 (dos millones cuarenta y ocho mil ochocientos dieciocho pesos 41/100 M.N.).

Determinación del tribunal local

En la sentencia impugnada, el Tribunal Electoral local revocó, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo CE/2017/05, relativo al límite del financiamiento privado de candidaturas independientes, de acuerdo a las siguientes razones:

- Determinó **inaplicar** el artículo 313 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, en la parte que establece la condicionante de que **el financiamiento privado no debe rebasar el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate**, por estimarlo contrario a la Constitución.
- Enseguida, con base en el precedente de esta Sala Superior relativo a la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2016 y el criterio que derivó consistente en 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)”, **resolvió que el límite para el financiamiento privado** que realice el candidato

independiente y sus simpatizantes, en ningún caso podrá rebasar el **cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña**, para la elección de que se trate.

Conforme a lo resuelto por el Tribunal local, la parte actora obtendría el siguiente límite de financiamiento privado:

Financiamiento para las actividades ordinarias permanente de los partidos políticos	Financiamiento público para gastos de campaña en el proceso electoral local ordinario 2017-2018 (50% financiamiento para las actividades ordinarias permanente de los partidos políticos)	Tope de gastos de campaña (50% del financiamiento público para gastos de campaña)	Límite del financiamiento privado de candidaturas independientes a la gubernatura (50% del tope de gastos de campaña)
\$81,952,736.65 (ochenta y un millones novecientos cincuenta y dos mil setecientos treinta y seis pesos 65/100 M.N.)	\$40,976,368.32 (cuarenta millones novecientos setenta y seis mil trescientos sesenta y ocho pesos 32/100 M.N.).	\$20,488,184.16 (veinte millones cuatrocientos ochenta y ocho mil ciento ochenta y cuatro pesos 16/100 M.N.).	\$10,244,092.08 (diez millones doscientos cuarenta y cuatro mil noventa y dos pesos 08/100 M.N.).

La parte actora controvierte en esta instancia, **únicamente el monto que el tribunal local fijó como límite para el financiamiento privado** que realice el candidato independiente y sus simpatizantes, por considerar que afecta sus derechos como candidato independiente a participar en condiciones de equidad frente a los demás contendientes.

En ese sentido, **la materia** del presente asunto consiste en determinar si fue correcta la resolución del tribunal local mediante la cual determinó que el límite para el financiamiento privado que realice el candidato independiente y sus simpatizantes, en ningún caso podrá rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate; o bien, debe revocarse para el efecto de fijarse otro parámetro que asegure la equidad en la contienda entre candidaturas independientes y aquellas postuladas por la vía partidista.

4.2. Análisis de los agravios

4.2.1. Incorrecta aplicación de la jurisprudencia 7/2016,³ para fijar el límite de financiamiento privado

La parte actora aduce que fue incorrecto que, a partir de la citada jurisprudencia el tribunal local haya determinado que el límite para el financiamiento privado que realice el candidato independiente y sus simpatizantes, en ningún caso podrá rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos para la elección de que se trate, porque a su juicio, se le restringe su derecho para competir en condiciones de equidad con los demás contendientes, al no poder hacer uso del tope de gastos a que tiene derecho como candidato independiente.

El motivo de disenso, es esencialmente **fundado** y suficiente para **revocar**, en la materia de impugnación la sentencia controvertida, porque al determinar que el límite para el financiamiento privado que aporte el candidato independiente y sus simpatizantes, en ningún caso podrá rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate, dado que **se apoyó en una jurisprudencia no aplicable al caso**; toda vez que continuó **prevalciendo la desventaja** en que se encuentra el actor, en su calidad de candidato independiente.

³ Emitida por esta Sala Superior de rubro y texto siguiente:
“FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).- De una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1; 35, fracción II; 41, fracción II y 116, fracción IV, incisos g), k) y p) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos; 25, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 21, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como 228 y 237, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se advierte que la equidad en el financiamiento público estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los contendientes en un proceso electoral perciban lo que proporcionalmente les corresponde acorde a su grado de representatividad; así el financiamiento de los candidatos independientes debe sujetarse al principio de equidad de forma tal que les permita contender en igualdad de circunstancias respecto de quienes son postulados por partidos políticos. En tal sentido, 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.”

Esto es así, porque los candidatos de los partidos políticos, legalmente pueden erogar hasta por el total del tope de gastos de campaña, mientras que, con la determinación del tribunal local, el actor, en su calidad de candidato independiente, únicamente puede erogar hasta por el cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña de la gubernatura, de ahí la situación de inequidad que se genera entre los contendientes.

Ahora, el tribunal local para fijar el límite del financiamiento privado de las candidaturas independientes, hasta en un cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate, expuso las siguientes consideraciones:

- Tomó en cuenta lo sustentado por esta Sala Superior en la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2016 y la tesis que derivó relativo a 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”.
- Enseguida, precisó que los artículos 319 y 320 de la ley comicial local establece que las candidaturas independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, en cuya distribución serán considerados como partido político de nuevo registro.
- Señaló que el financiamiento público que reciben los candidatos independientes es significativamente inferior al de quienes son postulados por un partido político, de ahí que sea razonable que los candidatos independientes tengan posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, lo que permite la posibilidad de participar en condiciones de igualdad.
- Concluyó que el porcentaje relativo al cincuenta por ciento de tope de gastos de campaña para la gubernatura, como límite del financiamiento privado de las candidaturas independientes, resulta equitativo y proporcional, al permitir a las candidaturas ciudadanas participar en igualdad de condiciones con los demás contendientes.

Como se observa, el tribunal responsable basó su conclusión para fijar el límite del financiamiento privado, atendiendo únicamente a las razones que se sostuvieron al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2016 y la tesis que derivó (jurisprudencia 7/2016).

Ciertamente, la jurisprudencia indicada, atendió a un régimen jurídico que no es aplicable al caso del proceso electoral del estado de Tabasco, a fin de fijar el límite de financiamiento privado que habrá de regir a las candidaturas independientes para la gubernatura.

En efecto, en la ejecutoria (SUP-CDC-2/2016) del cual derivó la jurisprudencia anotada, esta Sala Superior emprendió el estudio del artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, el cual establecía que el límite para el financiamiento privado de los candidatos independientes, no podrán rebasar el cincuenta por ciento del tope de gasto de campaña para candidatos independientes de la elección de que se trate.

Bajo esta lógica, la Sala Superior consideró que la disposición anotada es una medida proporcional y equitativa, al permitir que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, el cual suele ser significativamente inferior al que reciben los candidatos postulados por los partidos políticos. Para ello, argumentó lo siguiente:

- Que no hay afectación al principio de equidad, al haberse previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que el financiamiento privado de los candidatos independientes, no podrá rebasar el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate, pues la forma de regular por

parte del legislador local el acceso de los candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, en concreto respecto del financiamiento privado para la realización de sus diferentes tipos de actividades genera condiciones de equidad y proporcionalidad.

- Los candidatos independientes, de conformidad con la normativa constitucional, convencional y legal, participan en los comicios electorales, bajo condiciones diferenciadas respecto de los candidatos de partido, lo que no implica que participen en condiciones inequitativas.
- Las candidaturas independientes no les resulta aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales.⁴
- 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.
- En el caso de la legislación de Chihuahua, tal premisa se cumple mediante la aplicación de lo establecido en el artículo 228 de la ley electoral local, esto es, a través del límite de hasta el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate.
- El límite impuesto al financiamiento privado para candidatos independientes no implica una restricción que genere inequidad en la contienda, sino que, por el contrario, al ser mayor al financiamiento público, éste resulta equitativo.

En esos términos, el precedente indicado, se configuró a partir de las siguientes premisas: *i)* las candidaturas independientes participan en los comicios electorales, bajo condiciones diferenciadas respecto de las candidaturas de partido, pero no implica que participen en condiciones inequitativas; *ii)* las candidaturas independientes no les resulta aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales; y, *iii)* el

⁴ Criterio que dio origen a la tesis relevante XXI/2015, emitida por esta Sala Superior de rubro: 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".

financiamiento público que reciben las candidaturas independientes es significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido, por lo que es razonable que las figuras ciudadanas 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 equidad.

Bajo tales premisas, esta Sala Superior concluyó que lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, respecto a que el financiamiento privado de los candidatos independientes, no podrá rebasar el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate, es equitativo y proporcional, al generar 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 equidad.

Por tanto, si bien es verdad que esta Sala Superior estimó que el límite de financiamiento privado de los candidatos independientes hasta en cincuenta por cientos del tope de gasto para la elección de que se trate, previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, es equitativo y proporcional; **también lo es que, ese parámetro atendía a la previsión que expresamente dispuso el legislador local,** respecto del cual se sostuvo que dicho porcentaje permitía a las candidaturas ciudadanas 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 equidad.

En esa medida, al haber acudido el tribunal local al criterio sustentado en la jurisprudencia 7/2016, a fin de fijar como límite del financiamiento privado hasta por el cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate, pasó por alto que ese criterio derivó de la legislación local que expresamente disponía la regla, lo que no acontece en la ley comicial del estado de Tabasco.

De ahí que, al determinar el tribunal responsable que el límite para el financiamiento privado que realice el candidato independiente y sus simpatizantes, en ningún caso podrá rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate, continúe generando desventaja frente a los candidatos de los partidos políticos y coaliciones, dado que, legalmente estos cuentan con posibilidad de erogar hasta por el total del tope de gastos de campaña fijado.

En tal estado de cosas, dado que esta Sala Superior se ha ocupado de similar problema jurídico al que hace valer la parte actora en el presente juicio, lo procedente es **revocar** en la materia de impugnación la sentencia controvertida y en **plenitud de jurisdicción**, proceder a fijar el límite de financiamiento privada que garantice a la candidatura independiente la participación en condiciones de equidad frente al resto de los contendientes.

4.3. Fijación del límite de financiamiento privado

En principio, este Sala Superior comparte lo resuelto por el tribunal local al declarar la inaplicación al caso concreto del

artículo 313 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, en la parte que establece que el financiamiento privado no debe rebasar el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate; que incluso es coincidente con lo resuelto en los juicios ciudadanos SUP-JDC-222/2018 y acumulados, en donde este Tribunal Electoral abordó una problemática similar al considerar que si bien la fijación de límites de financiamiento privado atiende a un fin legítimo, resultaba idónea y necesaria, el establecimiento del diez por ciento como límite no era proporcional en sentido estricto, porque el límite impuesto a las candidaturas independientes les genera desventaja frente a los demás competidores; de ahí de que ha dicha restricción resultaba contraria a la Constitución y, por tanto, declaró su inaplicación al caso concreto, en la parte que señala *“el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”*.

En consecuencia, esta Sala Superior, a fin de generar certeza jurídica, rendición de cuentas y fiscalización de los recursos, debe colmar, una vez declarada la inaplicación, el vacío normativo, para establecer la regla aplicable al caso concreto, dado que resulta necesario sentar los parámetros que deberá observar el organismo público local electoral, para fijar el límite del financiamiento privado de las candidaturas independientes, conforme al cual se asegure la equidad entre todas las candidaturas y fortalecer la licitud en el origen de los recursos que soporten una campaña.

No pasa por alto para este Tribunal Electoral lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de

inconstitucionalidad 56/2014 y acumuladas, así como 50/2015 y acumuladas, en las que se pronunció sobre la constitucionalidad del financiamiento privado de las candidaturas independientes, al establecer el límite del diez por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

En efecto, en la primera de las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, la Corte analizó el artículo 137 del Código Electoral del Estado de México que establece el límite del diez por ciento del tope de gasto que pueden recibir las candidaturas independientes como financiamiento privado. El planteamiento toral consistió en que dicho límite es **inequitativo en comparación con el financiamiento público y privado que pueden recibir los partidos políticos.**

Al respecto, la Corte declaró por unanimidad de votos la validez de la norma al considerar que, de conformidad con su línea jurisprudencial, era infundado el planteamiento de comparación del régimen de financiamiento de las candidaturas independientes con el de los partidos políticos, **porque son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado.**

De manera adicional, la Corte señaló que las legislaturas de los Estados cuentan con libertad para configurar el régimen de financiamiento de los candidatos independientes, en términos del inciso K de la fracción IV del artículo 116 constitucional.

En la segunda acción constitucionalidad citada, la Corte adoptó similar criterio al analizar el artículo 293 del Código

Electoral para el Estado de Veracruz, donde fue planteado que el límite del financiamiento privado al diez por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate, era inequitativo **en comparación con el financiamiento público y privado que pueden recibir los partidos políticos.**

Para resolver el problema, la Corte señaló que la norma impugnada establece el límite de financiamiento privado en función de un porcentaje del tope de gastos de campaña, mientras que el artículo 55 de dicha ley refiere los límites anuales diferenciados de los partidos políticos, según se trate de financiamiento proveniente de militantes, candidatos o simpatizantes.

Empero, arribó a la misma conclusión, en el sentido de que conforme a su línea jurisprudencial, ha sostenido reiteradamente que los argumentos que plantean violaciones al principio de equidad o de igualdad por el trato diferenciado que las legislaciones electorales dan a los candidatos independientes frente a los partidos políticos o coaliciones, en realidad parten de un ejercicio de comparación entre sujetos desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes están en una situación distinta, de tal forma que no se puede exigir que la legislación trate igual a sujetos de derecho que, por su propia naturaleza son diferentes; por tanto, reconoció la validez de la norma impugnada.

Por el contrario, en el caso que se analiza, el demandante en su calidad de candidato independiente, aduce que el límite de financiamiento privado que fue determinado por el tribunal

electoral hasta en un cincuenta por ciento del tope de gasto de la elección de gubernatura, afecta sus derechos al impedirle participar en condiciones de equidad frente a los demás contendientes.

En esos términos, si bien es verdad que la Corte ha estimado constitucional el límite del diez por ciento del tope de gasto como financiamiento privado de las candidaturas independientes, también lo es que, únicamente se resolvió desde la vertiente del trato inequitativo que pudiera generar el financiamiento privado de las candidaturas independientes, frente al financiamiento público y privado que pueden recibir los partidos políticos.

Sin embargo, a diferencia de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esta instancia lo que se cuestiona es si el porcentaje determinado por el tribunal local como límite del financiamiento privado, le permite a una candidatura independiente participar en un nivel de competitividad, con el resto de los contendientes en la campaña electoral.

Cuestión que en ese momento no merecía un pronunciamiento por parte del Alto Tribunal, sino que ello se debe al perjuicio que ahora sufre la parte actora en su calidad de candidato independiente dentro de la campaña a la gubernatura local, al hacer patente que el monto de financiamiento privado que legalmente puede obtener, la coloca en una situación de desventaja frente a los demás candidatos postulados por los partidos políticos, en virtud de no poder erogar el monto total del

tope de gastos de campaña, lo que amerita el análisis de esta Sala Superior.

Las consideraciones anteriores, incluso han sido abordadas por este Tribunal Constitucional al analizar tópicos relacionados con las candidaturas independientes. En efecto, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-193/2015, de manera central se sostuvo lo siguiente:

- En las acciones de inconstitucionalidad resueltas por la el Alto Tribunal se estableció que no existía un trato discriminatorio hacia las candidaturas independientes por tener que cumplir con algunos requisitos que se estimaron más estrictos que los exigidos a los partidos políticos para el registro de las candidaturas.
- Se precisó que en el caso era necesario hacer una distinción: la diferente situación de candidaturas independientes, respecto de los partidos políticos ha quedado perfectamente expuesta por la Suprema Corte; sin embargo, entre las candidaturas independientes y los candidatos postulados 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.
- Se consideró 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.

Ante tales circunstancias, queda patente que esta Sala Superior ha optado por un marco normativo que permita a las candidaturas ciudadanas competir en equidad de condiciones con los candidatos postulados por los partidos políticos, que es la base de una competencia real y efectiva en las contiendas electorales.

Hechas las precisiones, para resolver el problema jurídico que nos ocupa, es conveniente traer a colación los razonamientos que sirvieron de base para fijar el límite del financiamiento privado de las candidaturas independientes, en el precedente apuntado y con el propósito de que los candidatos independientes no se vean comprometidos por determinados grupos de poder que financien sus campañas, así como aminorar los riesgos de que ingresen recursos de manera desconocida; es necesario establecer parámetros como garantía de independencia de las candidaturas ciudadanas frente a actores externos y fijar los límites a las aportaciones de los candidatos y simpatizantes, estableciendo certeza en los montos que pueden recaudar un candidato independiente para efectos de la fiscalización.

En este sentido, si bien en la sentencia cuestionada el tribunal electoral decretó la inaplicación al caso concreto del

artículo 313 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; en la parte que señala *la condicionante de que el financiamiento privado no debe rebasar el porcentaje del 10% del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate*; lo cierto es que, la disposición anotada resulta idéntica al contenido del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que esta Sala Superior declaró su inaplicación por ser contraria a la Constitución, tal como se advierte del siguiente cuadro:

Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<p>“ARTÍCULO 313.</p> <p>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 diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.”</p>	<p>“ARTÍCULO 399.</p> <p>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 diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.”</p>

Hecho esa precisión, la relevancia jurídica del criterio anotado, radica en que este Tribunal Constitucional sentó los parámetros referidos a partir de los cuales la autoridad administrativa electoral nacional deben tomar en consideración para fijar el límite del financiamiento privado de las candidaturas independientes.

Para ello, esta Sala Superior partió de la base de que existe un parámetro que sirve de base para medir la equidad en la contienda, que es el tope de gastos de campaña, el cual tiene por objeto permitir a todos los contendientes participar en condiciones de equidad respecto de los recursos que se pueden emplear en la campaña, con lo que se busca garantizar la equidad en la contienda; empero, esto no se garantiza cuando el límite debe

fijarse a partir del tope de gastos de campaña tasando con un diez por ciento dicha restricción, que es el caso de la norma que en este precedente fue cuestionada, conforme al cual, a partir de la comparación del tope de gastos de campaña con relación al financiamiento público y el límite del financiamiento privado a que tienen derechos las candidaturas independientes, se advirtió que la suma de ambos financiamientos, no generaba la posibilidad de erogar el cincuenta por ciento del tope de gastos, lo que pone de manifiesto una situación de desventaja frente a los candidatos postulados por los partidos políticos.

En tal estado de cosas, esta Sala Superior estableció la regla conforme al cual sustituyó la restricción impuesta por el legislador (la inaplicación al caso concreto el artículo 399.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) y fijó el límite a partir de las aportaciones individuales hasta alcanzar el tope de gastos de la elección de que se trate, de acuerdo a lo siguiente:

- **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.**
- **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.⁵**

Los límites individuales de aportación anotados, se encuentran soportados en las siguientes razones:

⁵ Se precisó que los montos se compondrán por las aportaciones realizadas desde el período de obtención de apoyo ciudadano hasta la campaña.

- El Tribunal tiene el deber de establecer una regla que sustituya la restricción impuesta por el legislador, es decir, resulta indispensable fijar el límite a que deben estar sujetos los candidatos independientes respecto de las aportaciones privadas.
- Debe fijarse una regla o medida que tenga como finalidad 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 de que se trate.
- Se garantiza mayor equidad, en la medida que las candidaturas independientes pueden gastar tantos recursos como el tope de campaña respectivo les permita, lo que variará a partir de diversos factores como pueden ser: 1) el monto fijado como tope de gastos de campaña; 2) la cantidad de candidaturas postuladas por cada tipo de cargo, 3) el monto de recursos que les corresponda como financiamiento público; y, 4) la capacidad de recaudación de financiamiento privado.
- Cada candidatura tiene injerencia directa únicamente en la capacidad de recaudación de financiamiento privado, 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.
- 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 y 2) el financiamiento público a que tiene derecho cada candidatura; 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.
- 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.
- La resolución adoptada no contraviene otros principios previstos por el legislador, los cuales constituyen un parámetro racional para la vigilancia de los recursos que ingresan a las campañas electorales.
- A efecto de no vulnerar el marco jurídico de la fiscalización y buscando no propiciar la injerencia de terceros en la contienda, se

considera necesario determinar límites individuales de aportaciones privadas que realicen los simpatizantes y candidatos independientes de manera específica. Medida que permite evitar que una sola persona genere todo el impacto económico en las aportaciones que reciba una candidatura independiente.

- La Ley General de Partidos Políticos establece como límite individual anual de aportaciones de simpatizantes el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior; 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.
- Respecto de los candidatos y precandidatos, no se menciona en específico un límite individual.
- El límite individual que se debe establecer en el caso, 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.
- Es 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 General de Partidos Políticos, a fin de que se genere proporcionalidad entre la capacidad económica de cada candidatura independiente.

Como se advierte, este Tribunal Electoral expuso que los argumentos trazados en la contradicción de criterios no acontecía en el caso concreto, 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; dado que, el límite equivalente al diez por ciento del tope de 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.

Conforme a lo expuesto, al tratarse de similar regulación jurídica y a efecto de guardar congruencia en las decisiones judiciales, entonces, esta Sala Superior arriba a la misma consideración en el sentido que para el caso de la candidatura independiente para el cargo de gubernatura en el estado de Tabasco, el límite individual que se debe establecer, se fijara considerando, por una parte, que la participación de las candidaturas independientes esta 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.

Además, 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 General de Partidos Políticos, a fin de que se genere proporcionalidad entre la capacidad económica de cada candidatura independiente. Lo anterior, al disponerlo expresamente, el artículo 75 de la legislación electoral local, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 75.

1. El financiamiento que no provenga del erario tendrá las siguientes modalidades:

I. Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los Partidos Políticos;

II. Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

III. 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.

2. El Financiamiento privado **tendrá los límites que para las aportaciones de militantes, simpatizantes y candidatos se establecen en el párrafo 2 del artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos.**

3. En todo caso, para los procesos electorales locales, los Partidos Políticos nacionales y locales se sujetarán a las reglas que en materia de financiamiento privado disponen las leyes generales y la normatividad reglamentaria que expida el Instituto Nacional Electoral.”

En consecuencia, los límites de aportaciones individuales se harán en los siguientes términos:

- **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.**
- **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.**

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

Con base en lo anterior, se determina los límites de aportaciones individuales que deberá observar la candidatura independiente al cargo de gubernatura en el estado de Tabasco:

Tipo de elección	(A) Tope de gastos de campaña para partidos políticos y candidatos independientes	(B) Límite de aportación individual de candidaturas independientes (A*10%)	(C) Límite de aportación individual de simpatizantes (A*0.5%)
Gobernador del Estado de Tabasco Proceso electoral 2017-2018	\$20,488,184.16	\$2,048,818.42	\$102,440.92

5. Decisión y efectos

Por las razones expuestas, procede revocar en la materia de impugnación la sentencia controvertida y el acuerdo CE/2017/051 de Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, para los siguientes efectos:

1. Se **ordena** al Consejo General emitir un nuevo acuerdo en el que se determine los límites de financiamiento privado a la candidatura independiente al cargo a la gubernatura del estado de Tabasco, que le permita alcanzar los topes de campaña fijados en el diverso acuerdo CE/2017/045.
2. Al fijar los montos correspondientes al límite de financiamiento privado que pueda recibir el candidato independiente, 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.
3. Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar a la candidatura independiente los simpatizantes, corresponde a un monto equivalente al 0.5 por ciento del actual tope de gastos de campaña de la elección actual de que se trate.

4. Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar el candidato independiente a su campaña, corresponde a un monto equivalente al 10 por ciento del actual tope de gastos de campaña de la elección de que se trate.
5. Se ordena a la autoridad responsable cumplir la presente ejecutoria en un plazo de setenta y dos horas a partir de su notificación.
6. Una vez emitido el nuevo Acuerdo, se deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca**, en la materia de impugnación, la sentencia controvertida, así como el Acuerdo CE/2017/051 del Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en

ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y 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**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO