

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

**EXPEDIENTE:** SG-JDC-80/2017

**ACTOR:** JORGE RICHARDI  
ROCHÍN

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL  
DE NAYARIT

**MAGISTRADO ELECTORAL:**  
EUGENIO ISIDRO GERARDO  
PARTIDA SÁNCHEZ

**SECRETARIOS:** JORGE CARRILLO  
VALDIVIA, MARISOL LÓPEZ ORTÍZ,  
CARLOS FRANCISCO LÓPEZ  
REYNA Y DANIEL BAILÓN  
FONSECA

Guadalajara, Jalisco, treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete.

**VISTOS** para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con clave SG-JDC-80/2017, promovido por Jorge Richardi Rochín, por derecho propio, en su calidad de aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Tepic, Nayarit; a fin de impugnar del Tribunal Estatal Electoral de dicha entidad federativa, la sentencia de diez de mayo de dos mil diecisiete, dictada en el expediente TEE-JDCN-33/2017, en la que confirmó el acuerdo IEEN-CLE-024/2017 que aprobó *“LOS TOPES DE GASTOS DE PRECampaña POR PRECANDIDATO*

*Y ASPIRANTE A CANDIDATURA INDEPENDIENTE Y LOS TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2017”.*

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

**I. Antecedentes.** De las constancias y de lo manifestado por el actor se desprende lo siguiente:

**1. Aprobación del Acuerdo IEEN-CLE-024/2017.** El ocho de febrero del presente año, el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit aprobó el acuerdo por el que se aprueban los topes de gastos de precampaña por precandidato y aspirante a candidatura independiente y los topes de gastos de campaña para el proceso electoral local ordinario 2017, en el que, entre otras cosas, determinó como límite de gasto de precampaña por precandidato y aspirante a candidato independiente para la elección de ayuntamientos, el 20% del tope de gastos establecido para la campaña inmediata anterior, como se demuestra a continuación:

*“c) Para la elección de los ayuntamientos, se fraccionará otra de las tres partes resultantes de lo establecido por la fracción II del artículo 61 de la Ley Electoral, y se distribuirá en proporción al número de electores inscritos en el padrón electoral, con corte al 30 de noviembre del año anterior de la elección, en cada uno de los municipios de la entidad. Del monto que resulte, el cincuenta por ciento se aplicará a la elección de Presidente y Síndico; y para precampañas el límite máximo de gastos en cada uno de los municipios de la entidad, será el equivalente al veinte por ciento de tope de gastos para la campaña inmediata anterior por precandidato y aspirante a candidato independiente, resultando los siguientes límites:*

Municipio	Padrón Electoral	Padrón Electoral %	Límite de Gastos	Presidente y Síndico	Tope de gasto de campaña a 2014	Límite de gasto de precampaña por precandidat
-----------	------------------	--------------------	------------------	----------------------	---------------------------------	---

						o y aspirante a candidato independiente (20%)
<b>Tepic</b>	289,732	35.6246 4	\$7'054, 008.426 67	\$3'527,00 4.21333	\$3'149, 530.00	\$629,906.00

## **2. Constancia de Aspirante a Candidato Independiente.**

El veintiséis de marzo de dos mil diecisiete, el Instituto Estatal Electoral de Nayarit, expidió la constancia en la que se le reconoció al actor como aspirante a Candidato Independiente a la Presidencia Municipal de Tepic, Nayarit.

## **3. Presentación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano.**

En desacuerdo con el acuerdo IEEN-CLE-024/2017, el treinta de marzo del año en curso, el accionante presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Nayarit vía *per saltum*, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

**4. Acuerdo de remisión a Sala Superior.** El cinco de abril del año que corre, en el cuaderno de antecedentes SG-CA-10/2017, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional, acordó remitir el expediente a la Sala Superior a efecto de que determinara el cauce jurídico del juicio ciudadano.

**5. Improcedencia.** El once de abril del año que transcurre, en el expediente SUP-JDC-231/2017, el máximo tribunal en materia electoral, determinó la improcedencia del medio

de impugnación y ordenó reencauzar la demanda al Tribunal Estatal Electoral de Nayarit.

**6. Recepción de expediente en el Tribunal Estatal Electoral.** El trece de abril del año actual, se recibió en el Tribunal Local las constancias relativas al medio impugnativo el cual fue registrado con la clave JDCN-33/2017.

**II. Acto Impugnado.** Lo constituye la sentencia pronunciada el diez de mayo de dos mil diecisiete por el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, en el expediente TEE-JDCN-33/2017, en la que confirmó el acuerdo que aprobó los topes de gastos de precampaña por precandidato y aspirante a candidatura independiente y los topes de gastos de campaña para el proceso electoral local ordinario 2017.

**III. Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.** Contra la anterior determinación, el trece de mayo del año que transcurre, el actor presentó ante la autoridad responsable Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

**IV. Remisión a Sala Superior.** En virtud de que el actor en su demanda, solicitó al órgano supremo en materia electoral ejercer la facultad de atracción para conocer del asunto, el veintidós de mayo se recibió en la Oficialía de Partes de aquella instancia, el acuerdo de la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional por el que remitió el expediente SG-CA-33/2017.

**V. Respuesta a Solicitud.** El veinticinco de mayo pasado, el máximo tribunal de justicia electoral, declaró improcedente el ejercicio de facultad de atracción solicitada por el accionante.

En consecuencia, remitió el expediente a esta Sala Regional para que conociera del asunto y dictara la determinación correspondiente conforme a derecho.

**VI. Turno.** Por acuerdo de veintisiete de mayo pasado, la presidencia de esta Sala Regional, acordó registrar el medio de impugnación con la clave **SG-JDC-80/2017** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez.<sup>1</sup>

**VII. Radicación.** Mediante acuerdo del día siguiente, el citado Magistrado Electoral, determinó tener por recibido el expediente y radicar el juicio ciudadano en la ponencia a su cargo.

**VIII. Admisión.** Mediante proveído de treinta y uno de mayo, se admitió la demanda y se proveyó respecto de las pruebas ofrecidas.

**IX. Cierre de Instrucción.** En virtud de no existir trámite o diligencia pendiente por desahogarse; cerró la instrucción, quedando el juicio en estado de resolución.

## **CONSIDERANDO**

---

<sup>2</sup>Acuerdo que fue cumplimentado por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional mediante oficio TEPJF/SG/SGA/456/2017 de esa misma fecha.

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, tiene competencia legal y constitucional para conocer y resolver por tratarse de un medio promovido por un ciudadano, que controvierte una resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral Nayarit; autoridad jurisdiccional que se encuentra dentro de la circunscripción de este órgano jurisdiccional<sup>2</sup>.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Se satisfacen los requisitos generales de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9 párrafo 1, 79 párrafo 1, 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por las siguientes consideraciones:

**a) Forma.** La exigencia en estudio se cumple porque la demanda se presentó por escrito, en la que consta el nombre y firma autógrafa del compareciente, así como los demás requisitos legales exigidos.

**b) Oportunidad.** El juicio se presentó oportunamente, esto es, al segundo día de que tuvo conocimiento del fallo impugnado, lo anterior, toda vez que se notificó personalmente el once de mayo pasado, según consta de la cédula de notificación que obra a foja 268 del cuaderno accesorio; por tanto el plazo de cuatro días contemplado

---

<sup>3</sup> De conformidad con lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 94, párrafo primero y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, incisos c), 192, párrafo primero y 195, fracciones III y IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

en el numeral 8, de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación, corrió del doce al quince del mismo mes.

**c) Legitimación y Personería.** El medio de impugnación es promovido por parte legítima, en virtud de que comparece un ciudadano en su calidad de candidato independiente a la presidencia municipal de Tepic, Nayarit, por derecho propio, por tanto, se estima que se cumplen con lo dispuesto en los artículos 13, en relación con el 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d) Interés Jurídico.** El accionante cumple con este requisito en un primer momento, ya que la sentencia impugnada en esta instancia, le causa una afectación a su esfera jurídica, ello atendiendo a que el Tribunal responsable emite pronunciamiento sobre la constitucionalidad del precepto legal aplicado, y que a su decir, dicha determinación no le genera el beneficio pretendido.

Ahora, en la instancia primigenia se reclamó el acuerdo IEEN-CLE-024/2017, emitido por el Instituto Estatal Electoral de Nayarit, por el que se aprobaron los topes de gastos de precampaña por precandidato y aspirante a candidatura independiente y los topes de gastos de campaña para el proceso electoral local ordinario 2017; en el que se estableció como límite de gastos de precampaña para aspirante a candidato independiente el 20% veinte por ciento; sin embargo, en el citado no se adujo lo atinente al tope de gastos para aquellos que adquirieran la calidad de candidatos independientes, aunado que en el

mismo tampoco se hace una distinción entre el límite para el financiamiento público o privado.

En efecto, en la demanda que dio origen al juicio ciudadano local, el accionante refiere que dicho acuerdo le causa afectación, ya que lo dispuesto en el artículo 47, apartado B, fracción I, de la ley electoral nayarita; esto es el límite de financiamiento privado para los candidatos independientes atinente al 10% diez por ciento del gasto aprobado para la elección de que se trate, es desproporcional en comparación con otro tipo de candidaturas.

Si bien, el acuerdo referido no menciona de manera categórica la disposición relativa al financiamiento privado de candidatos independientes; empero, ello no puede limitar el derecho del actuante a cuestionar la constitucionalidad del precepto legal, toda vez que el acto concreto de aplicación se continuará con la emisión del acuerdo, en razón de que quienes participan como candidatos independientes están obligados a observar la normativa, en el caso, aquella que fija el porcentaje de financiamiento privado.

Ello es así, ya que aunque el Consejo local electoral no emitió disposición diversa aplicable para el financiamiento privado en el caso de quienes obtengan la calidad de candidatos independientes, es evidente que quedan sujetos al límite del 10% diez por ciento referido en la ley, en ese sentido, lo aplicable reviste precisamente en el porcentaje indicado en el dispositivo legal.

En esas condiciones, una vez determinado que el acto concreto de aplicación consiste en la propia disposición normativa, se debe concluir que existe lesión al interés jurídico del promovente en virtud de lo siguiente:

De conformidad con los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el interés jurídico es aquél que le asiste a quien es titular de un derecho subjetivo (público, privado o social), que resulta lesionado por el acto de autoridad, y para su existencia se deben reunir los siguientes elementos: 1) la existencia de un interés exclusivo, actual y directo; 2) el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley; y 3) que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular, para exigir del obligado la satisfacción de ese interés, mediante la prestación debida y exigida.

Por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener, el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado; en el caso el derecho de ser votado en una elección popular.

Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de

impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión.

En ese sentido, el principio para el conocimiento del medio de impugnación se exige que el promovente aporte los elementos necesarios que hagan suponer que es el titular del derecho subjetivo afectado directamente por el acto de autoridad controvertido, y que la afectación que resiente en sus derechos es actual y directa.

Para que tal interés jurídico exista, el acto o resolución impugnado debe repercutir de manera clara y suficiente en los derechos subjetivos del actor o demandante, pues sólo de esta manera, de llegar a demostrar en juicio que es ilegal la afectación del derecho de que aduce ser titular, se le podrá restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada, o bien se hará factible su ejercicio.

Por tanto, solo está en circunstancias de instaurar un juicio procedente quien tiene interés jurídico, es decir, quien afirma la existencia de un agravio, afectación o lesión en su ámbito de derechos.

De ahí que se estime se satisface el requisito de interés jurídico, puesto que lo dispuesto en el artículo 47, apartado B, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, según afirma violenta en su perjuicio los principios de equidad en la contienda e igualdad de condiciones para los candidatos que participan en el proceso electoral, reduciendo sus posibilidades de ser votado, por lo cual acude ante esta instancia para la defensa de sus derechos

político-electorales, con lo cual se cumple el requisito en cuestión.

En ese sentido, si el actor aduce que el citado artículo contiene una restricción al ejercicio del derecho a ser votado de los candidatos independientes, la verificación de su validez debe realizarse de forma obligada por parte de este Tribunal Electoral, sin que sea necesario esperar un acto diverso de la autoridad administrativa electoral para estimar la aplicación de la norma.

Así, para esta Sala Regional, es claro que el actor tiene interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión.

**e) Definitividad y Firmeza.** Se tiene por cumplida la exigencia, al tratarse de una sentencia definitiva y firme, además que de conformidad a lo estipulado en el artículo 104 de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit,<sup>3</sup> no se prevé medio de impugnación distinto capaz de refutar dicha resolución.

Por tanto, toda vez que se cumplen los requisitos generales de procedencia, y no se advierte la actualización de alguna causal de improcedencia, lo procedente es realizar el estudio de la controversia planteada.

---

<sup>3</sup> **Artículo 104.-** Las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral, que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano nayarita, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes: (...)

**TERCERO. Síntesis de agravios.** Del estudio realizado se aprecia que hacen valer varios motivos de disenso, los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

**1)** Aduce la falta de exhaustividad dado que la responsable no se pronunció en torno a la mayoría de los planteamientos expuestos en la demanda de juicio ciudadano local, lo que a su decir le deja en estado de indefensión, al ignorar la argumentación hecha valer en el acto primigenio.

**2)** Indica, que la resolución impugnada no se encuentra debidamente motivada, lo anterior, pues solo se limita a indicar que los candidatos independientes deben recibir recursos para solventar los gastos que conlleva la realización de la campaña electoral, para que en la medida de lo posible el proceso se desarrolle en condiciones de equidad entre todos los aspirantes a obtener un cargo de elección popular.

De igual manera, que no expresó, qué debe de entenderse por una elección desarrollada en condiciones de equidad, señalando además, que lo dispuesto en el artículo 47, apartado B, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, no garantiza que la contienda se desarrolle en condiciones de equidad entre todos los aspirantes a obtener un puesto de representación democrática.

**3)** Afirma que el acto se encuentra indebidamente motivado, al indicar que el régimen de financiamiento público y privado para los candidatos independientes en Nayarit, les permite una posibilidad real de competir y

ganar una elección; sin embargo, expresa que dicha afirmación es insuficiente para anular los argumentos expuestos en su demanda primigenia, y por el contrario, el régimen de financiamiento que aduce, no garantiza a los ciudadanos la equidad en la contienda electoral.

Sostiene, que lo referido en la resolución combatida, atinente a la libertad configurativa de los Estados, no puede ser absoluta e ilimitada, sino que era necesario que la responsable sometiera el artículo impugnado, a un análisis constitucional a través de un test de proporcionalidad para determinar si la norma cuestionada se apegaba al orden constitucional.

Señala que la norma reclamada afecta el principio de equidad de la elección y el derecho a ser votado de los candidatos independientes, pues el límite al financiamiento privado (10% diez por ciento) a los independientes, genera una ventaja indebida a favor de las candidaturas partidistas.

**4)** Concluye que la sentencia es incongruente porque el argumento originalmente planteado, no consistió en que ambas candidaturas (independientes y partidistas) debían recibir el mismo recurso; sino que la diferencia entre ambas debe tener sustento legal, lo que no acontece en la legislación nayarita.

**5)** Finalmente, respecto a que los candidatos independientes cuentan con un tope más limitado en relación con un candidato partidista, la autoridad únicamente argumentó, que los institutos políticos no

tienen una distribución equitativa entre sus candidatos; sin que con ello logre desvirtuar la idea de que un postulante de partido cuenta con nueve veces más recursos que uno independiente, para la elección de presidente municipal de Tepic, Nayarit.

**CUARTO. Estudio de fondo:**

Se declara **FUNDADO** el agravio de falta de exhaustividad y se revoca la determinación.

Esta Sala Regional estima que el agravio que tiene que ver con la falta de exhaustividad en el análisis de la demanda es **fundado** y suficiente para revocar según se expone.

Como lo refiere el quejoso, al momento de analizar las pretensiones que le fueron puestas a consideración al tribunal estatal, este alojó su determinación en lo siguiente:

1. Enunció que el legislador local ordinario estableció el régimen de financiamiento público y privado para los candidatos independientes.
2. Que de acuerdo con el artículo 116 Constitucional las legislaturas de los Estados tienen libertad configurativa respecto de la reglamentación de la postulación, registro, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes. Por lo cual el legislador local estableció un régimen de financiamiento de origen público y privado para los candidatos independientes, con el objetivo de que éstos estén en posibilidad de competir en el proceso electoral.

3. Que el legislador estatal determinó que el financiamiento privado se integra con las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, las cuales no deben rebasar el 10% del límite máximo del gasto aprobado para la elección de que se trate, y que el límite de las aportaciones individuales de los simpatizantes debe ser del 0.5% del límite máximo de gasto para la elección de gobernador anterior.

4. De igual forma, señaló que el límite del 10% del gasto aprobado para la elección de que se trate también ha sido adoptado en el artículo 39 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, además, como parámetro estándar por el Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG84/2015; y que el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en su artículo 96 establece que el financiamiento privado de aspirantes y candidatos independientes no podrá rebasar en ningún caso el 10% de tope de gastos para la elección de que se trate.

5. Con base en lo anterior, el Tribunal Local consideró que no le asistía la razón al impetrante ya que parte de una premisa errónea al considerar que se merma su derecho a ser votado porque el límite del 10% del financiamiento privado le impide contener en condiciones equitativas frente a los candidatos independientes.

6. Que lo erróneo de su premisa se evidencia de considerar que los regímenes de financiamiento son o deben ser idénticos para candidatos independientes y para candidatos partidistas. Que el trato diferenciado entre partidos políticos y candidatos independientes que también realiza la Constitución Federal para la

asignación de tiempos de radio y televisión , respecto de la cual prevé una distribución en conjunto, como si se tratara de un partido de nueva creación; sustentando tal consideración en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 en la que reconoció que los candidatos independientes se encuentran en supuestos jurídicos distintos a los de los candidatos independientes; criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

7. Por último, el Tribunal Local determinó dejar subsistentes los límites establecidos por el Consejo local en el Acuerdo Impugnado, al no desprenderse en la demanda de origen controversia alguna contra el parámetro establecido como tope de gasto de precampaña de precandidatos y aspirantes a candidatos independientes, el 20% del monto total del establecido en las campañas inmediatas anteriores de la elección de que se trate, derivado de la interpretación del artículo 229 párrafo 1 de la legislación sustantiva electoral federal, al no existir norma expresa en la legislación local.

Esto es, inadvirtió temas medulares como el hecho de que se contendía inequitativamente, a partir de la ventaja desmesurada lo que en favor de los candidatos partidistas, no tomó en cuenta la esencia de la tesis XXI/2015 de este Tribunal; que a su parecer él contendría con un techo menor a \$400 mil pesos (cuatrocientos mil pesos), en tanto que los partidarios una cantidad superior con poco más de 3.5 millones de pesos.

En este sentido, afirmó que no se puede alcanzar un fin legítimo con un trato desproporcionado, como lo es el diez por ciento graduado en la ley, y que sin bien era cierto existe la libertad de configuración legislativa, esta no era irrestricta u omnímoda y que incluso los postulados de la Comisión de Venecia infieren un equilibrio en el financiamiento de los partidos y los candidatos independientes.

Así, se hace evidente que el juzgador local, dejó inauditos cuestionamientos que por su naturaleza debieron ser respondidos en pro de una justicia completa y exhaustiva.

Por tanto, asumiendo que el tribunal estatal, no abordó los supuestos ya citados, se torna necesario decretar **FUNDADO** el agravio de falta de exhaustividad y declarar que es suficiente para revocar.

De igual manera, al haberse declarado el reproche apto para revocar el fallo, se torna innecesaria la revisión de los restantes disensos, motivo por el cual este tribunal no hará pronunciamiento alguno de ellos, máxime que en lo concerniente al rubro de las UMA, este ya fue acogido y no es motivo de queja en este sumario.

En ese tenor, al resultar sustancialmente fundado el disenso formulado, lo procedente es revocar la sentencia emitida y ordenar su reposición, sin embargo considerando la proximidad de la fecha de la elección, esta Sala en **plenitud de jurisdicción** se avoca al estudio de los disensos formulados contra el mismo.

Encuentra aplicación *mutatis mutandi* la tesis **LVII /2001** emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional cuyo título es del tenor “**PLENITUD DE JURISDICCIÓN. LOS TRIBUNALES ELECTORALES UNIINSTANCIALES GOZAN DE ESTA FACULTAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA)**”<sup>[1]</sup>.

### **Plenitud de jurisdicción.**

Agravio relativo a la inaplicación del artículo 47, apartado B, fracción I, **FUNDADO.**

Esta autoridad, estima que el numeral en pugna es contrario a los principios constitucionales que rigen el proceso electoral, como lo es la equidad en la contienda y debe inaplicarse según se expresa a continuación.

En primer término, conviene precisar que el recurrente en su agravio primigenio 5.3 estableció:

---

<sup>[1]</sup> La tesis es consultable en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 117 y 118; y el contenido de la misma es el siguiente “De la interpretación sistemática de los artículos 86 bis, fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en relación con los diversos 310, 311, 326, 327, 374 y 375 del código electoral de esa entidad, se desprende que el tribunal electoral estatal es un órgano jurisdiccional de pleno derecho y la máxima autoridad jurisdiccional local en la materia, por lo que, a efecto de garantizar el irrestricto respeto al principio de legalidad, con independencia de que sólo tenga una instancia única, al resolver los recursos regulados en el código mencionado puede, no sólo anular o revocar las decisiones de los órganos electorales estatales, sino que inclusive tiene facultades para modificar y corregir dichos actos. Estas cuestiones se hacen patentes, toda vez que los tribunales electorales locales tienen plena facultad para examinar todas las cuestiones que omitieron resolver las autoridades responsables, atendiendo al principio de plenitud de jurisdicción de que se encuentran investidos. Por lo anterior, se hace evidente que estos organismos jurisdiccionales gozan de plena jurisdicción, dada la facultad que la legislación constitucional y electoral les reconocen, para conocer el fondo de las controversias que se juzguen y, en su caso, revocar, confirmar o modificar los actos en análisis”.

En el disenso marcado como 5.3, expone que en el caso de estimar que la norma combatida cobra vigencia a partir de la aprobación del tope de gastos de campaña y que por ende, se estime en qué consiste su primer acto de aplicación, solicita su inaplicación dado que estima, vulnera su derecho a ser votado en calidad de candidato independiente.

La porción normativa establece que, tratándose de candidatos independientes, el financiamiento privado no podrá rebasar en ningún caso el diez por ciento del tope de gastos de campaña aprobado para la elección correspondiente, siendo dicha norma restrictiva, excesiva, injustificada y desproporcional en cuanto al financiamiento privado para candidatos independientes.

Así en el caso, el tope asciende a \$3'527,004.2133, por lo que el límite de financiamiento privado con el que puede contar para competir es de \$352,700.4213, lo que implica una merma a su derecho de voto pasivo, pues le impide contender en condiciones equitativas frente a candidatos partidistas; sosteniendo que la norma cuya inaplicación solicita no es proporcional ya que su vigencia afecta su derecho de ser votado y el principio de equidad en la contienda electoral.

Esto es, fija su pretensión de forma medular en que existe una notoria inequidad en la contienda cuando se le topa con el 10% del límite máximo del gasto aprobado para la elección de que se trate y las aportaciones individuales no excederán el límite establecido a los simpatizantes de los partidos políticos por esta ley, en tanto que a sus

contrarios de los partidos políticos se les favorece con mayor cantidad, lo que trastoca su derecho a ser votado.

Comenzando con esta base argumentativa, es necesario hacer las siguientes acotaciones previo a realizar la revisión de constitucionalidad de la norma a través del test correspondiente.

### **I. El derecho a ser votado**

Desde su promulgación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como un derecho humano, de tipo político-electoral, el derecho de acceder a cargos de elección popular, también llamado al voto pasivo o a ser votado. Este derecho siempre ha estado reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución<sup>4</sup>.

Desde entonces, el artículo 35 constitucional ha sido reformado en cuatro ocasiones<sup>5</sup>, de las cuales sólo la tercera conllevó una modificación a la fracción II. En efecto, en la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, se incluyó expresamente en el texto constitucional la posibilidad de las personas de ser votadas en su calidad de candidatas independientes, como una alternativa a la participación a través de los partidos políticos<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> El texto original del precepto en comento establecía lo siguiente:

**Artículo 35.-** Son prerrogativas del ciudadano:

I.- [...];

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; [...].

<sup>5</sup> Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, el 22 de agosto de 1996, el 9 de agosto de 2012 y el 10 de febrero de 2014.

<sup>6</sup> El texto del precepto modificado fue el siguiente:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I. [...];

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos

Con anterioridad a la inclusión de la posibilidad de la ciudadanía de acceder a cargos de elección popular a través de candidaturas independientes, el derecho a “ser votado” ya había sido objeto de un desarrollo jurisprudencial por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En las jurisprudencias 27/2002, cuyo rubro es “*DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN*”<sup>7</sup>, y 20/2010, cuyo rubro es “*DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO*”<sup>8</sup>, se estableció que el derecho a ser votado se integra por cuatro elementos: **(i)** posibilidad de contender en una campaña electoral<sup>9</sup>; **(ii)** el derecho a ser proclamado en caso de alcanzar la mayoría de los votos efectivamente emitidos; **(iii)** el derecho a

---

ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...].

En esta reforma constitucional también se separó de la fracción II y se incluyó en una nueva (la VI) el derecho de acceder a cargos públicos que no sean de elección popular, dando a ambos derechos un contenido y alcances distintos. Asimismo, se introdujeron dos nuevas fracciones (VII y VIII), reconociendo dos mecanismos fundamentales de participación directa de la ciudadanía: la iniciativa ciudadana de ley y las consultas populares.

<sup>7</sup> Jurisprudencia 27/2002, Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 26 y 27.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 20/2010, Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

<sup>9</sup> En la jurisprudencia 24/2011, cuyo rubro es “*DERECHO A SER VOTADO. NO COMPRENDE LA PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA EN PROCESOS INTERNOS DE DIVERSOS PARTIDOS (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO)*”, se reconoció que la posibilidad de contender no incluía la de buscar distintas candidaturas simultáneamente en procesos internos distintos, pues ello podría generar que en efecto una persona aspirase a distintos cargos en una misma elección. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 24 y 25.

ocupar el cargo; y **(iv)** derecho a ejercer la función pública correspondiente<sup>10</sup>.

Por otra parte, en la primera jurisprudencia en cita se introdujo un elemento de gran relevancia sobre este derecho, el cual se entendió como inescindible del derecho de la ciudadanía a votar. Así, ambos derechos fueron conceptualizados por la Sala Superior como parte de un único derecho al sufragio “encaminad[o] a la integración legítima de los poderes públicos”. Con base en esta conclusión, la Sala Superior sostuvo enfáticamente que el derecho “a ser votado”, además de su dimensión individual, conlleva una dimensión colectiva, puesto que las afectaciones al mismo se resienten también “en el derecho a votar de la ciudadanía”.

Volviendo al tema de las vertientes del derecho a ser votado, la de contender en una campaña electoral es sumamente relevante para efectos del presente caso. Sobre el tema, este tribunal ha sostenido el criterio de que resulta de importancia la posibilidad real de éxito de una campaña, de modo que los actos partidistas o estatales que disminuyan las posibilidades de triunfo deberán entenderse como una trasgresión al citado derecho<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Sobre este punto, la propia Sala Superior ha sido clara en cuanto a que la actividad referente al ejercicio del cargo dentro del Poder Legislativo pertenece a la esfera del derecho parlamentario. Jurisprudencia 34/2013, cuyo rubro es “*DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO*”. Quinta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

<sup>11</sup> Tesis XLVIII/2001, cuyo rubro es “*DERECHO A SER VOTADO. COMPRENDE LA CORRECTA UBICACIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SUJETA A REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS)*”. Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 52 y 53. La tesis surgió de un asunto en el cual se consideró que la

Esto, por supuesto, con independencia de la legitimidad de dichas afectaciones.

Ahora, de acuerdo al nuevo marco constitucional, las personas pueden ser votadas en dos calidades distintas: **(i)** propuestas por un partido político; o **(ii)** de forma independiente.

Además es importante recordar que el derecho a ser votado se encuentra reconocido en normas de origen internacional que forman parte del bloque de constitucionalidad.

#### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

##### **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

#### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

---

posición de un candidato de representación proporcional en la lista respectiva tenía una relación directa con sus posibilidades de alcanzar una diputación.

Al reconocer el derecho al voto pasivo, los artículos enunciados establecen que las personas tienen derechos y oportunidades, con un énfasis especial respecto a la obligación de los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para materializar los derechos políticos formalmente reconocidos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido contundente al sostener en su jurisprudencia que los derechos políticos deben entenderse como oportunidades reales y efectivas de acceder a los cargos por los cuales se participa en una contienda electoral.

Por su parte, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) emitió el *Código de buenas prácticas en materia electoral*, que contiene un conjunto de directrices, entre las cuales destaca la relativa a la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos, la cual debe entenderse como un mandato de orientar las decisiones hacia la búsqueda de que sea el electorado y no el marco normativo e institucional quien decida quien los representa.

**Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia**

La igualdad del sufragio.

La igualdad del sufragio supone:

Igualdad de oportunidades.

a. Deberá garantizarse la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos. Ello implica la neutralidad de las autoridades públicas.

b. El sufragio libre.

Libertad del votante para formar su opinión.

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

la financiación de los partidos y de los candidatos.

Condiciones para la aplicación de los principios.  
El respeto de los derechos fundamentales.

Las elecciones democráticas no son posibles sin el respeto de los derechos humanos las restricciones a estas libertades deberán tener una base jurídica, respetar el interés público y cumplir con el principio de proporcionalidad.

En ese tenor, queda en evidencia la existencia de un estándar internacional conforme al cual los candidatos que participan en una misma contienda electoral deben contar con igualdad de oportunidades de éxito y de obtener el cargo buscado, lo cual implica un equilibrio en su financiamiento, más allá de los topes que al respecto se establezcan; y que el derecho a ser votado también conlleva la protección de la oportunidad real de que una persona obtenga los votos suficientes para acceder al cargo que pretende.

Como puede advertirse, el reconocimiento y alcance de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, compete primigeniamente a la Constitución y a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, ambas fuentes del *bloque de constitucionalidad*, lo que a su vez obliga al propio Estado a limitar las modificaciones al contenido de los derechos humanos únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus limitaciones, mediante un aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

En estos términos, en cumplimiento al principio de progresividad reconocido en el artículo 1º constitucional, se ampliaron los alcances del derecho de las personas a

ser votadas, señalando que deberá garantizarse tanto respecto de quienes hayan sido postuladas por un partido político, como respecto de quienes hayan solicitado directamente su registro como candidatos de manera independiente, en términos de su artículo 35, fracción II, como una alternativa a la participación a través de los partidos políticos.

Por su parte, de conformidad con la base I del artículo 41 constitucional, resulta evidente que los partidos políticos no son un fin en sí mismo, sino que su relevancia constitucional deriva del rol instrumental que tienen para la democracia, al permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, por lo que no tendría sentido limitar las posibilidades reales de los candidatos independientes para competir y ganar una elección, en aras de favorecer a los partidos políticos, como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público<sup>12</sup>.

De lo citado, se puede colegir que el derecho al voto que estima lesionado el actor, guarda una relación inmediata con la posibilidad de contender en igualdad de condiciones con sus iguales partidarios, lo que a su parecer se trastoca por no contar con las mismas prerrogativas económicas.

## **II. Reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes<sup>13</sup>**

---

<sup>12</sup> Véase SUP-REC-193/2015

<sup>13</sup> ID.

El 9 de agosto de 2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dictamen mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 35, fracción II. Con base en esta reforma 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 derecho exclusivo de los partidos políticos, reconociéndose por primera vez la figura de las *candidaturas independientes*.

En consecuencia, el 27 de diciembre de 2013, la Constitución se reformó en su artículo 116, a efecto establecer que las constituciones y leyes de los estados, así como la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal tuvieran la obligación de fijar bases y requisitos para las y los ciudadanos que soliciten su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular. De esta forma se buscó que las entidades federativas armonizaran sus respectivos marcos normativos para dar efectividad al derecho humano de ser votado de forma independiente de los partidos políticos.

En la reforma político-electoral de 2014, específicamente en su parte legislativa, se establecieron las reglas para la participación de los candidatos independientes tanto a nivel federal como en el caso del entonces Distrito Federal.

Ahora, en cuanto al reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes, la Sala Superior tres meses antes de la reforma constitucional que las reconoció como parte del derecho de las personas a ser votadas, había

emitido la jurisprudencia 11/2012 en el sentido de sostener que el derecho en comento era de libre configuración legal, pues la Constitución no se pronunciaba sobre las calidades con base en las cuales las personas podían contender a una elección, siempre y cuando pudieran obtener una nominación a través de mecanismos democráticos<sup>14</sup>.

Más allá de lo narrado, y aunque pudiera resultar aparentemente contradictorio, se considera que dicho criterio evidencia una postura que sigue vigente hoy en día: **el reconocimiento y alcance de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, compete primigeniamente a la Constitución y a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, ambas fuentes del *bloque de constitucionalidad***. Las leyes podrían crear derechos siempre y cuando ello no se traduzca en una afectación a otros derechos previamente reconocidos.

En estos términos, reconoce que el Poder Revisor de la Constitución actuó en cumplimiento al principio de progresividad reconocido en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, al ampliar los alcances del derecho de las personas a ser votadas, señalando que deberá garantizarse tanto respecto de quienes hayan sido postuladas por un partido político, como de quienes hayan solicitado directamente su registro como candidatas.

---

<sup>1414</sup> Jurisprudencia 11/2012, cuyo rubro es "*CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES*". Quinta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 13-15. La jurisprudencia se aprobó durante la sesión de 2 de mayo de 2012 y fue corregida el 4 de junio del mismo año.

Como se reconoció recientemente al resolver el juicio ciudadano 1004/2015, durante la sesión del pasado 27 de mayo de 2015 en la Sala Superior de este Tribunal, el principio de progresividad tiene una doble dimensión:

- 1) Por una parte, reconoce que el contenido de los derechos humanos se encuentra limitado por una prohibición de regresividad que opera como límite al poder y a las mayorías.

Aunque en el precedente en cita no se desarrolló, esta conclusión es un corolario de tres preceptos constitucionales que deben interpretarse armónicamente: *(i)* el tercer párrafo del artículo 1º constitucional<sup>15</sup>, el cual señala como principio rector de los derechos humanos el de progresividad, lo que limita la actividad del Poder Revisor de la Constitución; *(ii)* el artículo 15<sup>16</sup>, conforme al cual no serán válidos los tratados internacionales que menoscaben el bloque de constitucionalidad, lo que limita la actividad del Estado mexicano en la celebración de tratados internacionales; y *(iii)* el

---

<sup>15</sup> **Artículo 1o.** [...].

[...].

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

<sup>16</sup> **Artículo 15.** No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

artículo 35, fracción VIII, fundamento 3<sup>o</sup><sup>17</sup>, conforme al cual no podrán ser objeto de consultas populares las limitaciones o restricciones a derechos humanos, lo que limita la posibilidad de que la ciudadanía actuando mediante mecanismos de democracia directa pueda llegar a menoscabar el contenido del bloque de constitucionalidad.

En este sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman Vs. Uruguay*,<sup>18</sup> asunto en el cual estableció:

*239. La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del*

---

<sup>17</sup> **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

[...].

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

[...].

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; [...].

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221.

*Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas [...].*

- 2) Por otra parte, obliga al Estado que limite las modificaciones al contenido de los derechos humanos únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus limitaciones, a través del incremento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Todo lo anterior, permite a esta Sala concluir que la intención del Poder Revisor de la Constitución fue la de ampliar el contenido del derecho fundamental de las personas a ser votadas, extendiendo el núcleo constitucional del mismo al reconocer la posibilidad de contender en elecciones populares tanto por conducto de un partido político, como de forma directa a través de las *candidaturas independientes*.

Esta ampliación del contenido constitucional del derecho a ser votado se traduce, inevitablemente, en una restricción de la libertad de configuración legal otorgada a los órganos legislativos secundarios –general, federal y locales. Así, la actuación legislativa podrá adquirir distintas características, pero deberá partir de la necesidad de convertir a las candidaturas independientes en una realidad.

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto varias acciones de inconstitucionalidad en los cuales ha convalidado algunos de los requisitos y condiciones establecidas a nivel legislativo para el registro de las candidaturas independientes. Entre los asuntos de referencia vale la pena destacar las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y su acumulada, 38/2014 y sus acumuladas, 43/2014 y sus acumuladas, 49/2014, 65/2014 y su acumulada, así como 56/2014 y su acumulada, en las cuales se determinó que los órganos legislativos cuentan con una amplia libertad de configuración legal para regular los porcentajes de apoyo ciudadano que deben acreditar quienes aspiren a obtener el registro de una candidatura independiente.

De esto surgen dos reflexiones, la primera consiste en que el reconocimiento de una “amplia libertad de configuración legislativa” no equivale a una carta en blanco para los órganos legislativos. Así, los requisitos y condiciones que establezcan para el registro de candidaturas independientes podrán válidamente ser cuestionados en cuanto a regularidad constitucional. De hecho, durante la sesión del pasado 27 de mayo de 2015, la Sala Superior resolvió el juicio ciudadano 1004/2015 en el sentido de declarar excesivo uno de los requisitos legislativos para el registro de candidaturas independientes.

La segunda consiste en que una cosa es el proceso de registro de una candidatura independiente y otra es la campaña en sí misma y la participación en una contienda electoral.

Bajo esta tesitura, es necesario abordar la necesidad de garantizar la equidad en el financiamiento de los candidatos independientes, para ello se acogerá un marco de postulados básicos y el ulterior examen de constitucionalidad.

Si bien este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido que el legislador de cada entidad federativa goza de la potestad de instrumentar el ejercicio del derecho ciudadano a ser postulado como candidato independiente en su demarcación, dicha libertad de configuración legal de un derecho fundamental no es absoluta e ilimitada, porque estos sólo pueden ser objeto de restricciones que obedezcan a un fin constitucionalmente legítimo y conforme al principio de proporcionalidad.

Por otro lado, de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Federal, y con base en una interpretación pro persona del derecho ciudadano a ser votado a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales, conclusión que se sustenta en tres premisas:

A) Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido 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;

B) El principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo; y

C) La medida resulta desproporcionada para los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público, conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección.

Al respecto, el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conforme a estos preceptos, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección.

Lo anterior, acorde al criterio de tesis XXI/2015,<sup>19</sup> de rubro:

---

<sup>19</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 45, 46 y 47. Dicho criterio se sustentó en el SUP-REC-193/2015.

**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Por otro lado, se ha expuesto que es posible predicar una igualdad sustantiva entre ambos tipos de candidaturas, pues son perfectamente compatibles los supuestos de derecho en los cuales se encuentran. Esto implica que los candidatos independientes deban recibir, cuando menos un trato que facilite y torne accesible el poder ganar una elección al competir en similares condiciones respecto a otros participantes que hubieran emanado de un partido político.

Sobre esa base, se debe apuntar que los candidatos independientes contienden en los procesos electorales rigiéndose por los principios de la materia, entre los cuales se encuentra el de equidad.

Así, resulta oportuno señalar que el orden jurídico les reconoce el derecho a recibir financiamiento público y privado para la obtención del voto, siendo que tales recursos están sujetos al cumplimiento del régimen de fiscalización, transparencia y del principio de equidad.

De modo que el financiamiento que deben recibir de forma equitativa está referido a las condiciones bajo las cuales participan en los comicios.

Así la normativa legal pacta en lo conducente lo siguiente:

El artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit refiere que los ciudadanos que participen como candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público y privado, en la forma y términos que establezca la ley de la materia.

De igual manera, el artículo 135, apartado A, fracción II del referido ordenamiento señala que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y emitirá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado e indica que los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a las prerrogativas destinadas para las campañas electorales en los términos que establezcan las leyes de la materia.

Por otra parte, la Ley Electoral del Estado de Nayarit en sus artículos 47 y 51 señala que el Instituto Estatal Electoral, será el encargado de la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos y los candidatos independientes, el cual para gastos de campaña será de la siguiente manera:

Tratándose de candidatos independientes el financiamiento privado no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del límite máximo del gasto aprobado para la elección

de que se trate; asimismo, el financiamiento público, se distribuirá a los candidatos independientes en su conjunto, considerados como un partido político de nuevo registro de la siguiente manera:

- a) Un 25.0% se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Gobernador del Estado;
- b) Un 25.0% se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de Diputados por el principio de mayoría relativa;
- c) Un 25.0% se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas de candidatos independientes para presidente y síndico de los Ayuntamientos, y
- d) Un 25.0% se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes a regidores de mayoría relativa de todos los municipios de la entidad.

El artículo 54 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, expresa que tratándose de partidos políticos el financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

- I. Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el

sostenimiento de sus actividades ordinarias y para la obtención del sufragio en el año de que se trate;

- II. Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del límite máximo de gasto establecido para la última campaña de Gobernador inmediata anterior;
- III. Cada partido político, a través del órgano competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas; y,
- IV. Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del límite máximo de gasto para la elección de Gobernador inmediata anterior.

Finalmente, el artículo 55, de la citada ley estatal establece que el financiamiento público que el Estado otorgará a los partidos políticos a través del Instituto Estatal Electoral, comprende:

- I. El financiamiento en apoyo a las actividades ordinarias de los partidos políticos, el cual se les otorgará anualmente;

- II. El financiamiento para la obtención del sufragio, que se otorgará en el año en que se celebren elecciones ordinarias a los partidos políticos que participen en ellas, y;
  
- III. El financiamiento especial en apoyo a la realización de actividades de educación y capacitación política, editorial y de estudios socioeconómicos, que se les otorgará anualmente en los términos de la presente ley.

Es decir, existe un reconocimiento para las candidaturas independientes respecto a los múltiples derechos de los que goza así como las cargas que le son conferidas, empero, al llegar al tema de la delimitación de los topes de gastos de campaña las cosas cambian en su perjuicio según se apunta.

Ahora, bajo todo este soporte teórico, es necesario precisar si la norma tachada aprueba el examen de constitucionalidad, para ello resulta de explorado derecho que esta herramienta define si una norma no cumple con los requisitos para ser considerada como apegada a la carta magna y se basa en un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Test de constitucionalidad, **IDONEIDAD.**

Por lo que hace a este apartado, se estima que la norma cumple con este rubro, toda vez que la entidad legal, es

adecuada en la medida que reconoce y establece la posibilidad de recibir recurso para la contienda.

Esto es, la medida normativa pretende definir y constreñir a los participantes a que reciban un recurso de ahí que se pueda afirmar que es idónea en cuanto al fin que sigue.

### **Necesidad.**

De igual manera, se prevé que la norma es necesaria toda vez que delimita en cada caso los topes que deben regir para el acceso al financiamiento público.

Esto conlleva a que la proscripción del numeral 47, apartado B, fracción I, encuentra similitud con los topes que se prevén en las candidaturas partidistas, de aquí que pueda colegirse que es útil para definir los parámetros de unos y otros en cuanto al acceso al dinero que pueden ejercer acorde a la procedencia de la candidatura, sea independiente o partidaria.

### **Proporcionalidad.**

En este supuesto, se estima que la normativa no supera este principio, ya establece reglas dispares que provocan una lesión al derecho de ser votado de los candidatos independientes en la medida que restringe y recorta la adquisición de recursos privados para el proceso.

Así, en el caso concreto, la norma tildada de inconstitucionalidad, establece lo siguiente:

Artículo 47.-...

I. Financiamiento privado, que se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del límite máximo del gasto aprobado para la elección de que se trate y las aportaciones individuales no excederán el límite establecido a los simpatizantes de los partidos políticos por esta ley, y

Es decir, pacta una limitación al tope de gastos de campaña que puede erogar un candidato independiente en el rubro de financiamiento privado, graduándolo a un máximo de diez por ciento del gasto aprobado para la elección de que se trate y las aportaciones individuales no excederán el límite establecido a los simpatizantes de los partidos políticos, lo que en la práctica implica un menoscabo respecto a un contendiente partidario, quien al contar con un ingreso superior calculado entre el público y privado supera con creces al del candidato independiente.

Este supuesto cuantitativo de suyo, implica que cuando converjan a contender dos candidaturas de extracción independiente y partidaria, habrá una limitación monetaria en el primero, ya que la cantidad de numerario que le corresponda por financiamiento público sumado al privado no se equipara al que obtiene uno de origen partidista.

Entonces, se hace evidente que la norma legal, hace una distinción que por su naturaleza no fomenta una competencia en igualdad de condiciones entre los participantes, pues de suyo aplica una limitación (10%) a una partida (la privada) que aun en conjunción con la pública no replica la que puede ejercer un contrincante que no sea independiente.

Luego, si la propia ley desde su construcción y aplicación pone en un estado de desventaja a los participantes independientes, se hace evidente que no es proporcional para alcanzar el fin de garantizar la equidad en la contienda electoral para todos los involucrados, dado que pone en un estado de desventaja a los independientes en relación con los de génesis partidista.

Consecuentemente, si la expresión proporcionalidad se relaciona la relación que guarda una cosa respecto a otra y la medida en que estas se afectan entre sí, por lo que al existir esta sinergia entre el supuesto normativo y la restricción al derecho, puede colegirse que el principio no se respeta en la medida que la limitación hace nugatoria la posibilidad de contender con equidad al no fomentar o avalar un proceso equitativo, pues más bien delimita una desventaja que riñe contra los intereses del candidato independiente.

Por tanto, al haberse detectado que la fracción I, apartado B, del artículo 47 de la ley sustantiva de Nayarit, no supera el examen de proporcionalidad, se acarrea la declaración de inconstitucionalidad.

Dicho esto, es necesario apuntar que para que pueda existir la igualdad solicitada, se debe optar por la implementación de una fórmula que garantice y fomente la igualdad de condiciones en el uso de los recursos, por tanto, dicho tope deberá estipularse como aquel que en conjunción (público y privado) no rebase el tope de gastos de campaña pactado para la elección correspondiente a

presidente municipal, pues con ello se puede equilibrar y tornar en posible una participación justa en la contienda electoral<sup>20</sup>.

En resumen, puede afirmarse, que el derecho a ser votado, tiene como finalidad la postulación de ciudadanos que representen opciones reales a la sociedad, lo cual implica que en cualquier modalidad en que participen lo hagan en condiciones de igualdad, que en el caso de los independientes se traduce en que reciban, cuando menos, el mismo trato que quienes contienden representando a partidos políticos de reciente creación.

De esta manera, las barreras legales que existan para limitar esta prerrogativa deben abatidas para que, en su oportunidad, permitan a los candidatos independientes, competir en condiciones de igualdad con los candidatos de los partidos políticos, pues esto es uno de los postulados del principio de equidad anclado en la Carta Magna y en diversos tratados internacionales.

## **EFFECTOS.**

Por todo lo anterior se hace necesario fijar los siguientes efectos.

1. Se revoca en lo tocante a la resolución recaída al juicio ciudadano nayarita con la clave TEE-JDCN-33/2017 de fecha diez de mayo del año en curso.
2. Se acoge en plenitud de jurisdicción el planteamiento de inconstitucionalidad únicamente al ser la materia

---

<sup>20</sup> Similar criterio se sostuvo en el SUP-REC-193/2015

del juicio ciudadano federal sin que se aborde lo concerniente a las unidades de medición, toda vez que no fueron sujetas de combate en esta sede.

3. Se decreta la inaplicación de la fracción I, del apartado B, del artículo 47 de la ley electoral de Nayarit.
4. La declaración de inaplicación se hace extensiva única y exclusivamente al ciudadano Jorge Richardi Rochín.
5. En su momento se ordena a la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Regional notifique a la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la inaplicación efectuada para todos los efectos legales a que hubiera lugar.

Por lo expuesto y fundado, se

#### **RESUELVE:**

**Primero.** Se revoca en lo conducente el acto reclamado, acorde a los argumentos del considerando de fondo.

**Segundo.** Se ordena informar a la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la inaplicación efectuada para todos los efectos constitucionales previstos.

**Notifíquese** en términos de ley.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**GABRIELA DEL VALLE PÉREZ  
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**EUGENIO ISIDRO GERARDO  
PARTIDA SÁNCHEZ  
MAGISTRADO**

**JORGE SÁNCHEZ MORALES  
MAGISTRADO**

**OLIVIA NAVARRETE NAJERA  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional, CERTIFICA: que el presente folio, con número 46 forma parte de la sentencia de esta fecha, emitida por esta Sala en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con la clave SG-JDC-80/2017. DOY FE.-----

Guadalajara, Jalisco, a treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete.

OLIVIA NAVARRETE NAJERA  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS