

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE GUERRERO
JUICIO ELECTORAL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: TEE/JEC/046/2020.

ACTORES: ARTURO FLORES MERCADO,
ALFREDO FELIPE AVILÉS Y
JORGE ARMANDO MORALES
HARO.

**AUTORIDAD
RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL Y DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL ESTADO DE
GUERRERO.

**MAGISTRADA
PONENTE:** HILDA ROSA DELGADO
BRITO.

**SECRETARIA
INSTRUCTORA:** MARIBEL NÚÑEZ RENDÓN.

Chilpancingo, Guerrero, veintiuno de noviembre de dos mil veinte.

El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, en sesión celebrada en esta fecha, dicta sentencia en el medio de impugnación citado al rubro, en el sentido de **inaplicar** diversas porciones normativas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero y **modificar** la Convocatoria aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, mediante el Acuerdo 061/SE/21-10-2020.

G L O S A R I O

Actores	Arturo Flores Mercado, Alfredo Felipe Avilés y Jorge Armando Morales Haro.
Acuerdo 061	Acuerdo 061/SE/21-10-2020, por el que se aprueba la convocatoria, el modelo único de estatutos, el número de apoyo de la ciudadanía requerido, el tope de gasto para recabar el apoyo de la ciudadanía y los formatos que deberán utilizar la ciudadanía interesada en postularse mediante una candidatura independiente a los cargos de Gubernatura del Estado, Diputaciones locales por el principio de mayoría relativa o miembros de ayuntamientos, durante el proceso electoral ordinario 2021-2021.
Autoridad responsable	Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Convocatoria	Convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse mediante una candidatura independiente a los cargos de Gubernatura del Estado, Diputaciones locales y miembros de los Ayuntamientos del Estado de Guerrero, en el Proceso Electoral Ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2020-2021.
Instituto Electoral local	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.
Ley de Medios local	Ley del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
Ley Electoral local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.
Sala Superior	La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral / Órgano jurisdiccional	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que obran en el expediente, se desprenden lo siguiente:

A N T E C E D E N T E S

1. Inicio del proceso electoral. El nueve de septiembre se declaró el inicio formal del Proceso Electoral Ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones locales y Ayuntamientos 2020-2021.

2. Emisión del acuerdo. El veintiuno de octubre, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Electoral local, emitió el Acuerdo 061 mediante el cual se aprueba la Convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse mediante una candidatura independiente a los cargos de Gubernatura del Estado, Diputaciones locales y miembros de los Ayuntamientos del Estado de Guerrero y sus anexos.

3. Juicios federales. El treinta de octubre, los actores, quienes se ostentan como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de Gobernador del Estado, Presidente Municipal y Diputado local, respectivamente, promovieron ante el Instituto Electoral local, vía *per saltum*, sendos Juicios para la

Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano en contra de la Convocatoria aprobada mediante el Acuerdo 061; ordenando la Sala Superior integrar los expedientes SUP-JDC-10091/2020, SUP-JDC-10092/2020 y SUP-JDC-10093/2020, respectivos.

4. Reencauzamiento. Mediante acuerdo de sala dictado el once de noviembre y notificado el dieciocho del mismo mes, la Sala Superior, determinó entre otras cosas, acumular dichos medios de impugnación, así como reencauzar el asunto a este Tribunal Electoral, por no justificarse el salto de la instancia solicitado, para efectos de que dentro del plazo de tres días hábiles se dictara la resolución correspondiente.

5. Recepción y turno a ponencia. Por proveído de dieciocho de noviembre, con las demandas presentadas por los actores, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, ordenó formar el juicio electoral ciudadano, registrarlo con la clave **TEE/JEC/046/2020** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Hilda Rosa Delgado Brito, para su trámite y sustanciación.

6. Radicación. En la misma fecha, la Magistrada ponente, radicó el medio de impugnación.

7. Admisión y cierre de instrucción. El veinte de noviembre, se admitió a trámite el Juicio Electoral Ciudadano y al no existir diligencia pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó formular el proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia y jurisdicción. Este Tribunal Electoral ejerce jurisdicción y es competente para resolver el presente asunto¹, por tratarse de un juicio electoral ciudadano en el cual los actores en su calidad de aspirantes

¹ En términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, incisos b), c), apartados 5° y I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 4, 5, fracciones VI y XVII, 7, 15, 19, apartado 1, fracciones II, III, IV, IX y apartado 2, 106, 108, 112, 115, 132, 133 y 134, fracciones II y XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 1, 2, 3, 4, 5, fracción III, 6, 7, 14, fracción I, 97, 98, fracciones I y IV, 99 y 100, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero; 1, 2, 3, fracción I, 4, 5, 7, 8, fracción XV, inciso a), 39, 41, fracciones II, VI, VII y VIII, 49 y 50, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

a candidatos independientes a los cargos de Gobernador, Presidente Municipal y Diputado local, respectivamente, controvierten violaciones a sus derechos político–electorales a ser votados en condiciones de equidad dentro del actual proceso electoral, atribuidas al Consejo General del Instituto Electoral local.

SEGUNDO. Procedencia del medio de impugnación.

a) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, se hizo constar el nombre y las firmas de los actores, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones², se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; igualmente se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que les causan y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. El requisito relativo a la presentación de las demandas dentro del plazo legal previsto para ese efecto, también se encuentra satisfecho, ya que si bien es cierto que el Acuerdo 061, fue aprobado el veintiuno de octubre, y las demandas fueron presentadas el treinta del mismo mes, también lo es que, los actores manifiestan que tuvieron conocimiento del acto hasta el día veintiséis de octubre, por medio la publicación de la síntesis de la Convocatoria divulgada en un diario de circulación estatal³, y al no existir prueba en contrario, dicha manifestación se traduce en una confesión expresa de su parte, suficiente para determinar que el medio de impugnación fue presentado dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 11 de la Ley de Medios local.

c) Legitimación e interés jurídico. El juicio electoral ciudadano, es promovido por parte legítima, toda vez que los actores Arturo Flores Mercado, Alfredo Felipe Avilés y Jorge Armando Morales Haro, acuden por su propio derecho y en su calidad de aspirantes a candidatos independientes a los cargos de Gobernador del Estado, Presidente Municipal de Acapulco, Guerrero y Diputado local (distrito 04, de acuerdo con el número de sección

² Requerido mediante acuerdo de radicación y prevención del 18 de noviembre, visible a foja 1117.

³ Visibles a fojas 31, 398 y 763 del expediente.

electoral 0039 que aparece en la copia de su credencial de elector), respectivamente, por tanto, se encuentran legitimados para impugnar la Convocatoria aprobada mediante el Acuerdo 061; por considerar que diversas disposiciones normativas de la misma afectan sus derechos a ser votados en condiciones de equidad, igualdad y proporcionalidad.

Al respecto, ha sido criterio de la Sala Superior que el interés jurídico existe cuando en la demanda se alega vulneración a algún derecho sustancial, a la vez que se aduce la intervención del órgano jurisdiccional competente como necesaria y útil para lograr la reparación de esa violación, ello a partir de la formulación de un planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto impugnado, lo cual debe producir la restitución al demandante en el goce de los derechos político-electorales presuntamente violados⁴.

En ese sentido, los actores señalan que las disposiciones legales que sustentan los requisitos para los aspirantes a candidatos independientes, contravienen la Constitución Federal, por lo que solicitan la inaplicación de las normas vigentes conforme a los criterios emitidos al respecto.

Además, se inconforman respecto de la afectación a un derecho político-electoral en su vertiente de ser votados como candidatos independientes, en condiciones de igualdad frente a los candidatos postulados por partidos políticos, por lo cual, acuden a esta instancia jurisdiccional, a efecto de evitar que se le cause una afectación respecto a su pretensión de participar en el presente proceso electoral.

En ese sentido, si los actores controvierten diversas porciones normativas de la Convocatoria, por considerar que son desiguales, inequitativos y desproporcionales, resulta evidente que cuentan con interés para promover este medio de impugnación, porque exigirles un acreditamiento adicional implicaría un obstáculo de acceso a la justicia, por ser precisamente éstos los que, a su criterio, les impiden hacer oponible el derecho en cuestión.

⁴ Ello, acorde con el criterio jurisprudencial 7/2002, de rubro: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**

Al respecto, la Sala Superior ha determinado que, aun cuando no exista acto concreto de aplicación de una norma, se debe analizar su regularidad constitucional, cuando sus efectos son inminentes para el promovente⁵.

En ese supuesto, basta con advertir una afectación a su esfera jurídica para que proceda el análisis, de ahí que ante el posible perjuicio a sus derechos se concluya que cuenta con interés.

d) Definitividad. El cumplimiento de este requisito se satisface toda vez que el acuerdo impugnado fue emitido por la autoridad responsable, en el que la parte actora aduce una vulneración de sus derechos de ser votados en la Convocatoria que prevé la figura de candidato independiente.

Bajo este contexto, acorde a la normatividad aplicable, no existe ningún medio de impugnación que deba ser agotado previamente, a través del cual se pueda estudiar la afectación de los derechos político-electorales de los que se duelen los actores y que pueda modificar o revocar el acuerdo impugnado.

TERCERO. Causales de improcedencia.

En razón de que las causales de improcedencia son de orden público y de observancia obligatoria, a continuación se procede a su estudio.

La autoridad responsable en los tres informes circunstanciados, solicita que el medio de impugnación sea declarado improcedente con fundamento el artículo 14 de la Ley de Medios local, por considerar que se actualiza lo siguiente:

a) Frivolidad de la demanda. La autoridad responsable invoca la causal de improcedencia prevista en la fracción I del artículo 14 mencionado, que trae aparejado el desechamiento de las demandas presentadas por los actores, consistente en que el medio de impugnación resulta evidentemente frívolo, aduciendo que se surte en razón de la inexistencia de motivos y fundamentos que hacen posible la procedencia de la acción tentada por los actores, ya que

⁵ Ver tesis XXV/2011, de rubro: **LEYES ELECTORALES. ACTOS DE APLICACIÓN INMINENTES, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN.**

en los escritos de demanda los promoventes solo se limitan a señalar hechos y conceptos de agravio de manera generalizada, sosteniendo reiteradamente que lo dispuesto en la convocatoria es excesivo, sin abundar en mayores razonamientos o argumentos; lo que implica que sea totalmente trascendente y carente de sustancia.

Resulta pertinente señalar que, la frivolidad se surte cuando en las demandas o promociones se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la existencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan⁶.

Ahora bien, de la lectura integral de los escritos de demanda de los actores, se advierte que los mismos aducen que diversas bases de la Convocatoria les generan agravios por ser contrarias a los principios de equidad, igualdad y proporcionalidad, lo que genera una vulneración a sus derechos políticos electorales al colocarlos en un plano de desigualdad en la contienda en la que pretenden participar, aunado a que solicitan a este órgano jurisdiccional la inaplicación de distintas porciones normativas de la Ley Electoral local, cuestión que hace necesario un pronunciamiento de fondo; de ahí que la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable deviene infundada.

b) Interposición extemporánea del medio de impugnación. En el caso, la autoridad responsable manifiesta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 14 de la Ley de Medios local, consistente en que el medio de impugnación se interpuso en forma extemporánea, toda vez que el Acuerdo 061 fue aprobado el veintiuno de octubre, y los actores lo controvierten hasta el día treinta del mismo mes, por lo que resulta evidente que las demandas fueron presentadas fuera de plazo de cuatro días, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Medios local.

⁶ Jurisprudencia 33/2002, “FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE”. Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=33/2002&tpoBusqueda=S&s Word=frivolidad>

Al respecto, este Tribunal Electoral considera que no se actualiza la causal invocada, en virtud de que si bien es cierto que el Acuerdo 061, fue aprobado el veintiuno de octubre, y las demandas fueron presentadas el treinta del mismo mes, también lo es que conforme a lo razonado en el apartado correspondiente a la oportunidad, las demandas fueron interpuestas dentro del término legal establecido.

c) Definitividad. La autoridad responsable aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 14 de la Ley de Medios local, consistente en que no se han agotado las instancias previas establecidas en la ley para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

Esta causal invocada, queda superada al reencauzar la Sala Superior los medios de impugnación a este Tribunal Electoral para su conocimiento y resolución, por considerar que es el medio de defensa idóneo para combatir el acto controvertido, y con el propósito de alcanzar el desahogo oportuno de la cadena impugnativa que pudiera tener lugar.

Ahora bien, de la revisión de los escritos de demanda y de los informes circunstanciados presentados por la autoridad responsable, se advierte que no se actualiza alguna otra causal de improcedencia que impida a este órgano jurisdiccional entrar al análisis de fondo del presente asunto.

CUARTO. Agravios.

Con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, atendiendo al criterio sostenido por la Sala Superior, para tener por configurados los agravios, es suficiente la causa de pedir⁷.

⁷ Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 3/2000, de rubro: “**AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**”, así como: “**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**”.

Es decir, basta precisar la lesión o agravio que causa el acto impugnado y los motivos, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a la decisión, el Pleno de Tribunal proceda al estudio.

Así, del análisis integral de los escritos de demanda, suscritos por los actores, se advierte que son coincidentes en sus motivos de disenso, por lo que, en suplencia de la deficiencia de la queja prevista en el artículo 28 de la Ley de Medios, se advierten los siguientes **agravios**:

1. Que la convocatoria pide como requisito para participar en las candidaturas independientes la separación de dirigente o militante con sus figuras similares con dos años de anticipación, no obstante, conforme al criterio establecido por la Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-705-2016 y la tesis 17/2018⁸, no debe exigirse tal requisito a los candidatos independientes, pues no es la misma forma de incidencia que tiene un dirigente o militante por la posición que ocupa en el propio partido político.

Por lo anterior, solicita la inaplicación del artículo 50 inciso c) fracción VII, inciso 2), de la Ley Electoral local⁹; por no ser proporcional ni progresivo, así como la base décima sexta inciso b) punto 9 junto con su anexo 6.5 y correlativos a los lineamientos y demás normatividad interna con ese mismo efecto.

2. Que la convocatoria establece el requisito de la obtención del 3% de apoyo ciudadano a través de firmas para respaldar el registro como candidatura independiente y además obliga a conseguirlas en la mitad del ámbito que se pretenda y con un umbral mínimo del 3%, lo que en concepto de los actores es una carga excesiva para la figura de candidaturas independientes, puesto que el constituyente debe cuidar los principios de igualdad, proporcionalidad y equidad para el acceso al ejercicio público.

⁸ De rubro: “**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES INCONSTITUCIONAL EXIGIR A LOS MILITANTES, AFILIADOS O EQUIVALENTES QUE PRETENDAN REGISTRARSE POR ESA VÍA EL MISMO TIEMPO DE SEPARACIÓN QUE A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS**”.

⁹ En adelante, Ley Electoral local.

Y en el caso consideran que, para la constitución de un partido político que cubre todos los cargos a elegir en el ámbito nacional o estatal, solo necesita el 0.26% como el umbral más alto que sirve para la permanencia como partido político y para el registro de candidaturas independientes, se requiere el 3% de firmas, lo que resulta inequitativo, por lo que el umbral a considerar para obtener el apoyo de firmas y el registro de una candidatura independiente, debe ser menor al 0.065% del listado nominal, sin necesidad de distribuirlas, dado que las firmas de apoyo solo servirán para registrar el cargo determinado por el que se desee ser propuesto y no la totalidad de ellos en el ámbito estatal como en el supuesto de un partido local; y que, en todo caso, el porcentaje debe ser proporcional al cargo que se pretende por orden de relevancia iniciando con el de Gobernador con un 0.5%, Diputados Locales 0.3% y para Ayuntamientos el 2.5%.

Es por ello, que solicitan la inaplicación en su parte proporcional del artículo 39 de la Ley Electoral local; así como la base octava inciso a) de la convocatoria.

3. Que la convocatoria pide como requisito para participar en las candidaturas independientes, presentar la constancia del Instituto Electoral local, en donde se acredite no contar con sanciones pendientes de pago impuestas por la autoridad electoral por la participación de las y los interesados en procesos electorales anteriores; sin embargo, dicho requisito de elegibilidad no se encuentra contemplado en los artículos 46, 75 y 173 de la Constitución local ni en los numerales 10, 36 y 48 de la Ley Electoral local, por lo que, de introducirse nuevos requisitos adicionales o extraordinarios que no se encuentren establecidos en la Constitución local u otra disposición legal, podría hacer nugatoria la pretensión de los actores.

Por lo anterior, solicitan la inaplicación de la base quinta inciso b), punto quinto de la convocatoria, con la finalidad de que el registro de candidaturas sea procedente sin exigirse el citado documento.

4. Que los plazos legales para el registro de candidaturas independientes establecidos en la convocatoria se modificaron, lo cual reduce los previstos en

el artículo 271 de la Ley Electoral local, impactando en la organización previa para participar en el proceso electoral en curso.

Por lo anterior, solicita la modificación de la base décima sexta y vigésima primera, por cuanto hace a los plazos señalados en la convocatoria.

5. Que la convocatoria establece el requisito de protocolización ante notario, lo que a consideración de los impugnantes es inequitativo dado que, conforme a las disposiciones constitucionales y legales el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral local, deben facilitar las certificaciones para formalizar o protocolizar el registro del Estatuto y la inscripción de los Estatutos al Registro Público de Propiedad o en su caso dejar sin efecto la necesidad de protocolización ante fedatario público, dado que, conforme al numeral 41 fracción V, apartado A, párrafo cuarto de la Constitución federal, existe la Oficialía Electoral como instancia pública especializada en la materia para certificar lo atinente, asimismo, los artículos 2814 y 2815 del Código Civil del Estado, otorgan la posibilidad directa al Registro Público de recibir las inscripciones de Asociaciones Civiles que no transfieran bienes cuya enajenación debe revestir otras formalidades pero que en el caso, el objeto de esta asociación está limitada a la participación política-electoral.

Con base en lo anterior, piden la modificación de la base quinta inciso a) inciso b), punto primero de la convocatoria impugnada, los Lineamientos en la parte normativa, así como los derivados del modelo único de estatuto, con la finalidad de que sea el Instituto Electoral local quien certifique los actos necesarios para el registro de aspirantes a candidaturas independientes.

6. Que el hecho de que en la convocatoria se exija que los aspirantes a candidaturas independientes solo serán registrados si cumplen con el umbral mínimo de firmas de apoyo y en el caso de que haya más de un aspirante al mismo cargo, se registrará al que obtenga más firmas, resulta una medida excesiva y desproporcional, pues en consideración de los impugnantes, a todos los partidos políticos si se les otorga la posibilidad de registrar un candidato en cada elección, lo que haría nugatorio el derecho de los aspirantes a candidatos independientes a participar en condiciones de igualdad.

7. Que la convocatoria impugnada impone a los candidaturas independientes un tope de gastos para la obtención de apoyo ciudadano menor al tope de gastos de precampaña destinado a los partidos políticos, lo que en concepto de los actores hace inequitativa la participación al señalar que mientras para los precandidatos de los partidos políticos es del 20%, para los aspirantes a candidaturas independientes, solo es del 10%.

Por lo anterior, solicita la inaplicación del artículo 66 de la Ley Electoral local en cuanto hace al porcentaje del tope de gastos, así como la base décima segunda de la convocatoria y sus respectivos anexos en lo referente al tema, para efectos de que el tope de gastos para recabar las firmas de apoyo ciudadano sea del 20%.

8. Que en la convocatoria impugnada, se establece que el límite de la aportación de los aspirantes junto a sus simpatizantes, no debe rebasar el 10% del financiamiento privado, lo que haría nugatorio la participación de las candidaturas independientes frente a la de sus similares en los partidos políticos de manera equitativa. Pues conforme a los criterios de la Sala Superior contenidos en el expediente SUP-JDC-274/2018 y en la tesis 21/2015¹⁰ el financiamiento privado debe prevalecer sobre el público para estar en condiciones de equidad en su participación, poniendo como límite del financiamiento del aspirante el 10% y de las aportaciones de sus simpatizantes el 0.5%.

Por lo anterior, solicitan la inaplicación del artículo 66 de Ley Electoral local y de la base décima primera de la convocatoria para efectos de que, las aportaciones del aspirante al cargo que se postule de acuerdo al tope de gastos para recabar las firmas, sea de un 10%; las aportaciones de sus simpatizantes no rebasen el límite de 0.5% cada uno y; que las aportaciones puedan ser deducibles de impuestos para los que deseen hacerlo y estén autorizados por la ley.

¹⁰ De rubro: “**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LE ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**”.

9. Que en concepto de los actores, las tres diversas cuentas para llevar el control de los ingresos y egresos como parte de la fiscalización que contempla la convocatoria, es una carga excesiva no contemplada en las leyes.

Por ello, solicitan la inaplicación de la base quinta inciso b) punto 3 de la citada convocatoria, así como de los lineamientos y demás normas internas relativas al tema, para efectos de que prevalezca una sola cuenta bancaria como lo establece el artículo 36 de la Ley Electoral local, para el registro que tiene como anexo la manifestación de la intensión.

10. Que el hecho de que en la convocatoria impugnada se exija que todo gasto se debe realizar a través de transferencia electrónica o cheque, resulta una carga excesiva para los actores, considerando que, conforme al artículo 63 numeral 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos a los partidos políticos únicamente se les requiere realizar pagos a través de transferencia electrónica o cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, cuando el monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Por lo anterior, solicitan la inaplicación de los artículos 40, 70 y 71 de la Ley Electoral local, así como la base quinta inciso b) y décima primera de la convocatoria, en lo relativo al gasto, a efecto de que los gastos menores a los noventa días de salario mínimo vigente, se puedan realizar a través de comprobaciones mediante recibos cuyo formato podría facilitar como modelo único el Instituto Electoral local.

11. Que el artículo 46 inciso d) de la Ley Electoral local, hace nugatoria la participación de los representantes de los aspirantes a candidatos independientes, pues prevé que los mismos no tienen derecho a voz ni voto, por lo que solicita la inaplicación del inciso d) del citado numeral para que, en condiciones de igualdad que los representantes de un partido político, tengan derecho a manifestar sus inquietudes o preocupaciones por los actos, normas o a externar lo que a sus intereses convenga.

12. Que en la base vigésima segunda de la convocatoria se establece que en las candidaturas independientes no se puede sustituir a los aspirantes en ninguna de las etapas del proceso, lo que consideran contrario a los artículos 1, 9, 35 y 41 de la Constitución federal, que tutelan el derecho a ser votado para acceder en igualdad de condiciones a la función pública a los partidos políticos y a las candidaturas independientes, pues aun cuando se diferencian en sus formas de registros y de participación, ello no implica que se violente el principio de igualdad, proporcionalidad, equidad en la contienda o de prerrogativas, pues las dos figuras de asociación de ciudadanos tienen el mismo fin de hacer que la ciudadanía acceda al poder público.

Por ello, los actores solicitan la modificación de la base vigésima segunda y vigésima tercera de la convocatoria para efectos de que, las sustituciones relativas a las candidaturas independientes se realicen al igual que los partidos políticos conforme lo dispone el artículo 277 de la Ley Electoral local, especialmente en su fracción III.

13. Que en la convocatoria, el Instituto Electoral local, omitió prever mecanismos de solución para las y los que deseen participar en candidaturas independientes, dado que, por la contingencia, los trámites que se anexan a la manifestación de intención, pueden tener complicaciones al acudir a oficinas gubernamentales como son: la certificación de documentos ante el propio Instituto Electoral local; inscripción del estatuto de la asociación civil ante el Registro Público de la Propiedad; Inscripción al Sistema de Administración Tributaria y la apertura de la cuenta bancaria.

Por lo que solicitan que el Instituto Electoral local, exhorte a las diversas instituciones para que otorguen facilidades o intervengan de forma directa para que los bancos no pongan trabas en la realización del trámite respectivo.

QUINTO. Pretensión, causa de pedir y controversia.

La pretensión de los actores recae en que este Tribunal Electoral ordene la modificación de la Convocatoria aprobada mediante el Acuerdo 061, e inaplique diversas disposiciones de la Ley Electoral local.

La causa de pedir de los recurrentes se centra en que los artículos de la Ley Electoral que invocan así como la convocatoria impugnada, contravienen la Constitución federal y atentan contra los derechos fundamentales de los aspirantes a candidatos independientes por ser excesivos, desproporcionales e inequitativos.

Con base en lo anterior, la controversia radica en determinar si la convocatoria aprobada por acuerdo 061 y sus anexos, fue emitida conforme a derecho, o si por el contrario, procede ordenar su modificación; así como resolver si los artículos que controvierten los actores vulneran sus derechos fundamentales, y por ende procede su inaplicación.

SEXTO. Metodología de estudio.

El estudio de los agravios expuestos por los actores se realizará en el orden en que fueron planteados, a excepción de los identificados con los numerales 7 y 8, que se atenderán de manera conjunta.

Asimismo, tomando en cuenta que los actores se ostentan como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de gobernador, presidente municipal y diputado local, y que existe identidad en la expresión de la totalidad de sus agravios, en donde resulte pertinente, el análisis de los motivos de disenso comprenderá los tres tipos de elección, haciendo la precisión que para mayor comprensión se identificarán por temas.

Sin que lo anterior genere afectación alguna a los actores, pues conforme a la jurisprudencia **4/2000**¹¹ emitida por la Sala Superior de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**” Lo trascendental no es la forma en cómo se analicen, sino que todos sean estudiados.

¹¹ Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/920/920773.pdf>

SÉPTIMO. Estudio de fondo.**a) Marco jurídico.**

El nueve de agosto de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas del párrafo primero y la fracción II del artículo 35 de la Constitución federal, que permite a los ciudadanos postularse como candidatos independientes, para quedar como sigue:

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

[...]

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 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;

[...]”

Conforme a ello, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, es un derecho de rango constitucional, que debe desarrollarse en la legislación correspondiente, por lo que tiene que considerarse que tal derecho no es absoluto, sino que se encuentra limitado a las previsiones que imponga el legislador ordinario, por lo que debe estar sujeta a no imponer limitaciones desproporcionadas que pudieran imponer restricciones al propio derecho de ser votado.

Así tenemos que las calidades, requisitos o condiciones con las cuales deben contar los ciudadanos que aspiren a un cargo de elección popular se conocen como requisitos de elegibilidad, los cuales consisten en la capacidad y aptitudes para desempeñar el cargo al cual se aspira, lo que se entiende como la posibilidad real y jurídica de un ciudadano para asumir un cargo de elección popular propuesto por un partido político o de manera independiente.

Tales requisitos, revisten importancia en relación con la posibilidad real de ejercer un cargo público, por lo cual se dan exigencias que están relacionadas con el vínculo respecto del ámbito territorial en el que se efectúe la elección,

una edad mínima, la prohibición de ocupar cargos públicos que los coloquen en posiciones ventajosas, la limitante de ser ministro de culto religioso, entre otras; de tal forma que, cuando se dé el supuesto de prohibición es cuando se puede declarar la inelegibilidad de poder acceder al cargo de elección popular al que se aspire.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Castañeda Gutman¹² ha destacado que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana¹³ debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no se debe interpretar aisladamente, ni soslayar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para darle sentido a dicha norma; en particular, la obligación positiva de los Estados consistente en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos, para lo cual deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

De igual forma, en la Observación General Número 25 del Comité de Derechos Humanos, se señala que cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados en el artículo 25 —el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública— del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

¹² Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, pár. 153.

¹³ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- 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 voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

*(El Gobierno de México hizo Reserva expresa en cuanto al artículo 23.2 considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos).

En lo que es materia de estudio, entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario se encuentra, por ejemplo, el de especificar los requisitos necesarios para ser votado mediante la modalidad de la candidatura independiente, a fin de garantizar su naturaleza o carácter como una institución alternativa al registro a través de la postulación por los partidos políticos.

Con todo, los requisitos, condiciones y términos que se establezcan en la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y, por ende, no ser irrazonables o desproporcionados o hagan nugatorio de cualquier forma el derecho de que se trata y han de estar razonablemente armonizados con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general.

En el caso, el Poder Reformador de la Constitución estableció expresamente una reserva de ley al legislador ordinario, sin embargo, no puede actuar en forma insubordinada, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal, por lo que dentro de los límites que la Constitución le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales¹⁴, se encuentra la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la equidad, la democracia representativa, la democracia deliberativa, y los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

En tal virtud, el legislador ordinario deberá respetar el contenido esencial de ese derecho humano previsto constitucionalmente y, consecuentemente, las

¹⁴ Conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenido en la tesis identificada con la clave 1a./J. 45/2015 (10a.), número de registro 2009405, de rubro: **“LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSEVERSA”**.

calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el principio de igualdad y, en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución.

En todo caso, tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general; ya que, de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos, condiciones y términos irrazonables o desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.

En este sentido, la proporcionalidad y racionalidad de la medida, reside en que la prohibición a los partidos políticos de registrar a los aspirantes a candidatos independientes obedece a que se pretende respetar la naturaleza de dichas candidaturas, la cual responde al efectivo ejercicio de los ciudadanos mexicanos para poder acceder a los cargos de elección popular eliminando el monopolio de los partidos políticos de presentar candidaturas a cargos de elección popular con lo cual se busca ampliar y potenciar el ejercicio del derecho a ser votado¹⁵.

Por tal razón, las normas cuestionadas de inconstitucionalidad, al regular un derecho fundamental de votar y ser votados de manera independiente a los partidos políticos, deben encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –respetar la naturaleza de las candidaturas independientes y evitar simulaciones–, pues en caso de ser excesivo, irracional o desproporcionado, resultarían inconstitucionales.

Considerar lo contrario implicaría establecer un requisito que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la

¹⁵ En el mismo sentido razonó la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JRC-53/2013.

protección del fin buscado, atentaría contra el núcleo esencial del derecho, en tanto, impone una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

De ahí que, la proporción exigida deba ser objetiva y racional, atendiendo a las limitaciones naturales y condiciones particulares ordinarias en que se encuentran las y los ciudadanos ajenos a los partidos políticos.

Por consiguiente, para el efecto de analizar las medidas legislativas cuestionadas, dado que el derecho a ser votado bajo la institución de candidatura independiente, se trata de un derecho humano de carácter político-electoral, su estudio debe someterse a un escrutinio estricto, razón por la cual debe realizarse a través de un análisis que comprende dos etapas.

En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión, es decir, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental, por lo que debe precisarse cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho.

Como segunda fase, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.

Cabe precisar que en esta fase debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites

encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad¹⁶.

Por tanto, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Al respecto, es preciso señalar dos aspectos metodológicos: primero, que la utilización del test permite transparentar los pasos argumentativos del escrutinio constitucional y el segundo, que cada uno de los elementos del test constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no se considera que supera el test.

Cabe precisar que este Tribunal, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, puede declarar la inaplicación de una norma, vinculada a un acto concreto de aplicación, cuando estimen que es contradictoria con la Constitución Federal o en su caso, a los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte; es decir, cuando la norma afecta una situación particular de las y los gobernados; en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, 40, 99 y 116 de la Constitución Federal; 132 y 134 de la Constitución local.

¹⁶ Establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), número de registro 2013156, de rubro: “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**”.

b) Calificación de agravios.

1. Inconstitucionalidad y legalidad del requisito de dos años para separarse de los partidos políticos para registrarse como candidato independiente, previsto en el artículo 50, inciso c), fracción VII, inciso 2), de la Ley Electoral local, y en la base décima séptima inciso b) de la convocatoria.

Los actores plantean en su agravio que el requisito previsto en la citada norma electoral es inconstitucional, debido a que no es proporcional ni progresivo, porque a su juicio, con el hecho de exhibir el acuse de recibo de la renuncia presentada ante el partido político, al momento de solicitar su registro, es suficiente para acreditar su separación, con base en el criterio de tesis XVII/2018 de rubro **“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES INCONSTITUCIONAL EXIGIR A LOS MILITANTES, AFILIADOS O EQUIVALENTES QUE PRETENDAN REGISTRARSE POR ESA VÍA EL MISMO TIEMPO DE SEPARACIÓN QUE A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS”**.

Este Tribunal estima que el agravio referido es **fundado**, y por tanto procede a decretar la inaplicación de la porción normativa que establece el requisito para ser registrado como candidato independiente, tanto a la gubernatura del estado, como a diputado local o miembro de ayuntamiento, respecto a que los militantes, los afiliados o sus equivalentes para separarse de un partido político con anticipación de dos años previsto por la norma electoral mencionada, al ser irrazonable y desproporcional, como se analiza a continuación.

Como cuestión previa, debemos precisar que en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014, 71/2014; así como 88/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció ciertos lineamientos para el análisis de la constitucionalidad de los requisitos previstos para el registro de las candidaturas independientes.

Así, señaló que las candidaturas independientes tienen como finalidad abrir cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un

partido político, es decir, como su nombre lo indica, se trata de personas ajenas a los partidos políticos, pues lo que se busca con ellas es evitar la participación o influencia de éstos en aquellos ciudadanos que aspiren a un puesto de elección popular por la vía independiente.

Por tanto, refirió que resulta constitucional la restricción a la candidatura independiente a aquéllos que sean o hayan sido presidente de comité ejecutivo nacional, estatal, municipal y dirigente de un partido político, de donde se entiende que su objetivo es que los interesados que se ubiquen en ese supuesto, no se sirvan de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de la candidatura, por lo que deben separarse del cargo en el plazo previsto en la ley, a fin de evitar que los dirigentes de los partidos aprovechen su liderazgo, representatividad y estructura partidista, para impulsar su candidatura independiente.

Para el caso de los ciudadanos que sólo tienen la calidad de militantes, afiliados o equivalentes (no dirigentes) en un partido político y que deciden contender como candidatos independientes, evidentemente, no resultaría proporcional requerirles el mismo plazo que se exige a los dirigentes partidistas, porque no existe la presunción de la fuerza de decisión con que cuenta un dirigente partidista, derivada de su calidad de líder, su representatividad y por la estructura misma del partido.

Ahora bien, la norma cuestionada establece lo siguiente:

ARTÍCULO 50. *Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:*

a) al b)

c) *La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:*

I al VI

VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

1)

2) ***No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años, y***

(Lo resaltado es propio de la presente sentencia)

El mismo requisito se encuentra establecido en la base décima séptima, inciso b), noveno punto, inciso b), de la convocatoria impugnada, aprobada mediante Acuerdo 061/SE/21-10-2020.

Cabe señalar que la Sala Superior, al resolver el juicio para la protección de los derechos políticos electorales número SUP-JDC-705/2016 promovido por un ciudadano interesado en postularse como candidato independiente a Gobernador del Estado de Puebla, determinó la inaplicación normativa referente al plazo de doce meses para que los militantes se separaran de un partido político, al considerar que tal porción normativa imponía restricciones desproporcionadas al derecho a ser votado.

De la misma forma, al resolver el juicio SUP-JDC-1163/2017, la citada autoridad jurisdiccional determinó inaplicar lo referente a no ser militante, afiliado o su equivalente de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección, contenida en el artículo 201 bis de la Ley electoral del Estado de Puebla.

Conforme a esos precedentes, dio como resultado el criterio de tesis número XVII/2018, de rubro y contenido siguiente:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES INCONSTITUCIONAL EXIGIR A LOS MILITANTES, AFILIADOS O EQUIVALENTES QUE PRETENDAN REGISTRARSE POR ESA VÍA EL MISMO TIEMPO DE SEPARACIÓN QUE A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS.—*De la interpretación sistemática de los artículos 34, 35, fracción II, 41, Apartado D, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que si bien la ciudadanía debe cumplir con las calidades, requisitos, condiciones y términos que establezca la ley para ejercer el derecho a ser votado, los mismos deben ser razonables y proporcionales. En ese contexto, las normas locales que exijan a quienes pretenden registrar una candidatura independiente haber renunciado a una militancia o afiliación partidista con el mismo plazo de anticipación que se requiere de renuncia a cargos de dirección partidista, implican una restricción excesiva y desproporcionada del derecho a ser votado y, por ende, son inconstitucionales. Lo anterior, porque la militancia o afiliación no supone la misma calidad, posición y ventaja que los cargos de dirección dentro de la estructura del partido político. Por tanto, se considera razonable que los militantes, afiliados o equivalentes se*

desafilien o separen de su partido político, al menos un día antes de la presentación del escrito de manifestación de intención de registrar una candidatura independiente ante el órgano administrativo electoral.

Ahora bien, como se señaló anteriormente, la norma en cuestión, resulta contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, porque no supera el test de proporcionalidad que debe observar por tratarse de una norma que regula, instrumenta o establece condiciones de operatividad del derecho fundamental a ser votado como candidato independiente.

Así, cuando se plantea la constitucionalidad de una norma jurídica, lo primero es analizar si admite una interpretación conforme en sentido amplio, después en sentido estricto, y únicamente cuando su lectura más favorable no es opuesta a la Constitución, pero sigue condicionando o delimitando el ejercicio de un postulado o derecho humano, debe someterse a un análisis de proporcionalidad.

En el presente caso, los militantes, afiliados o su equivalente que desean separarse de un partido político para postularse como candidatos independientes, evidentemente, no es proporcional exigirles un plazo de dos años previos al registro, considerablemente amplio de distancia o desvinculación con el partido político en el que militan, ya que al no tener la calidad y posición de ventaja a la de un dirigente partidista, por la simple asociación o afiliación a un partido político, implica una limitante considerable al derecho fundamental de ser votado como candidato independiente.

Por tanto, como ha sido considerado, dicha disposición constituye una restricción desproporcionada para el fin que legítimamente protegen este tipo de normas, que es evitar que las personas que presumiblemente gozan de fuerza partidista por su dirigencia, representación o disposición de la estructura partidista, pueden trasladar a la vía independiente y defraudar con ello una institución que tiene la finalidad de constituirse en la vía ciudadana para el acceso al poder público.

De modo que, las partes correspondientes de las disposiciones normativas que regulan el requisito cuestionado por cuanto se refiere a los militantes, afiliados o equivalentes, resultan contrarias al derecho humano a ser votado y por tanto se apartan del marco de regulación legal y reglamentaria admisible por el sistema constitucional mexicano.

En consecuencia, las normas locales y reglamentarias que exijan a los militantes, afiliados o su equivalente, su separación en un plazo de dos años como se les es exige a los dirigentes partidistas nacionales, estatales y municipales, resultan excesivas y, por tanto, inconstitucionales.

Lo anterior, se sustenta en el razonamiento de la Sala Superior señalado en el juicio SUP-JDC-1163/2017, al considerar:

“En efecto, la pertenencia a un partido entendida como compromiso o relación que se tiene con el mismo, varía según la posición que se ocupe dentro del partido político y la actualidad o no de la posición.

“Así, es posible suponer que el nivel de adhesión que tiene el presidente de un comité ejecutivo o el dirigente de un partido en funciones es mucho más fuerte que el que tiene un militante, afiliado o su equivalente.

“De hecho, las posiciones de presidente o dirigente son desempeñadas por personas que han hecho una carrera dentro de un partido político y han mostrado en un período más o menos largo su compromiso con este.

“Además, si bien el militante, afiliado o equivalente tienen una relación formal con el partido político, no debe olvidarse que constitucionalmente los partidos políticos son solo uno de los medios para el acceso al poder público.

“Por tanto, es constitucionalmente legítimo que el militante, afiliado o equivalente opte por militar o afiliarse a un partido político con el fin de ser registrado como candidato a un cargo de elección popular o lo haga como candidato independiente.”

En ese sentido, se pretende evitar que los partidos políticos, a través de sus dirigentes, abarquen un espacio que corresponde a los ciudadanos para acceder al poder público por la vía independiente y con ello se posibilite cometer fraude a la ley.

Con base en lo anterior, **se considera razonable que los militantes, afiliados o equivalentes se desafilien o separen de su partido político, al menos un día antes de la presentación del escrito de manifestación de intención de registrar una candidatura independiente ante el órgano administrativo electoral**; de ahí que resulte inaplicable el plazo previsto en la norma impugnada para el caso de los ciudadanos que ostente la calidad antes mencionada, a fin de maximizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental de ser votado.

Como consecuencia de lo anterior, procede la modificación de la base décima séptima inciso b), noveno punto, inciso b), de la convocatoria impugnada, así como el contenido de las demás disposiciones que guarden relación con la misma, para ajustarse a los parámetros anteriormente establecidos.

2. Porcentaje de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes de Gobernatura, Diputaciones de mayoría relativa y miembros de Ayuntamiento.

Los actores aducen que el 3% de la lista nominal equivalente al número de firmas de respaldo ciudadano requerido para obtener alguna de las candidaturas antes mencionadas, previsto en el artículo 39 de la Ley Electoral local así como en la base octava incisos a), b) y c) de la convocatoria; les resulta excesivo, desproporcional y hace nugatorio su derecho a ser votados como candidatos independientes en condiciones de igualdad comparado con los requisitos que se exigen para la constitución de un partido político, tanto a nivel federal como local, los cuales son menores, de ahí que le resulta inequitativo y desproporcional los requisitos para obtener la candidatura independiente para alguno de los cargos antes mencionados.

La disposición cuestionada establece lo siguiente:

ARTÍCULO 39. *Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios, que sumen cuando menos el*

3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Para miembros de Ayuntamientos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Asimismo, en la base octava de la convocatoria impugnada así como en su anexo 3, se establece que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal con corte al treinta y uno de agosto, es de 2'517,296, por lo que se señaló el correspondiente 3% que equivale a nivel estatal, distrital y municipal requerido para cada una de las candidaturas impugnadas.

Con relación a este requisito, de manera general se ha considerado que tiene por objeto cumplir con el fin legítimo de acreditar que el aspirante a candidato independiente cuenta con una base significativa de ciudadanos, que lo consideran como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo, lo que además implica que ese respaldo tiene la entidad suficiente para presentarlo ante el electorado como una alternativa real y competitiva, que legitima su participación en los comicios.

En este sentido, la proporcionalidad y racionalidad de la medida, reside en que el número de firmas que se solicite se traduce en un elemento de comprobación o verificación de dicha finalidad, por lo que, en sentido contrario, la gradualidad de su exigencia debe ser acorde a las circunstancias concretas de cada entidad, para garantizar en alguna medida importante el respaldo que debe tener finalmente cada candidato independiente, en cuanto opción real, pero no debe afectar al núcleo esencial del derecho.

Esto es, los apoyos y las exigencias para su obtención, no deben constituir un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público mediante una candidatura independiente, a través de cargas, requisitos o formalidades desmedidas.

Por tal razón, la norma que establezca la forma de obtener los respaldos ciudadanos para una candidatura independiente, al regular un derecho fundamental, debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –acreditar representatividad ciudadana–, pues en caso de ser excesivo, irracional o desproporcionado, será inconstitucional.

Considerar lo contrario implicaría establecer un parámetro que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la protección del fin buscado, atenta contra el núcleo esencial del derecho, en tanto, impone una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

De ahí que, la proporción exigida deba ser objetiva y racional, atendiendo a las limitaciones naturales y condiciones particulares ordinarias en que se encuentran las y los ciudadanos ajenos a los partidos políticos.

De otra manera, por ejemplo, si el respaldo exigido a los candidatos independientes fuera mayor que el pedido para constituir un partido político, resultaría válido presumir, en principio, que se está una restricción ilegítima o incluso una categoría sospechosa de restricción del derecho fundamental a ser votado como candidato independiente.

Ahora bien, como se señaló en el marco normativo, se procede analizar la porción normativa en cuestión, a fin de determinar la limitación a un derecho fundamental, haciendo un ejercicio de interpretación de las disposiciones normativas correspondientes.

a) Finalidad constitucionalmente válida.

Conforme con lo dispuesto en los artículos 35, 41, párrafo segundo, base V y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución federal y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la renovación de los poderes públicos federales y locales, se realiza mediante la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas.

En ese contexto, el sistema de candidaturas independientes permite la posibilidad de llegar a ocupar un cargo de elección popular sin la necesidad de estar vinculado a un partido político, y al mismo tiempo representa una opción política más para la ciudadanía al momento de elegir a sus gobernantes.

No obstante, ello no implica que toda persona que desee postularse a un cargo por esta vía, aparezca en la boleta electoral sin que previamente demuestre tener un verdadero respaldo de la ciudadanía que haga viable la posibilidad de ser electo, porque se atentaría contra los propios principios constitucionales antes mencionados, en primer lugar, el de la autenticidad de las elecciones, pues de no reconocerse la necesidad de que las y los candidatos independientes demuestren cierta representatividad provocaría una dispersión del voto en detrimento del mencionado principio.

Por otra parte, la medida legislativa en cuestión, también tiene como fin la tutela al principio de equidad en los procesos electorales. Ello puede evidenciarse, porque nuestro sistema electoral garantiza que las candidatas y los candidatos –de partidos políticos e independientes- cuenten con acceso a prerrogativas otorgadas por el Estado, a saber: financiamiento público y el acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión.¹⁷

De esta manera, es posible advertir que la medida legislativa que se analiza, consistente en la exigencia del tres por ciento de respaldo ciudadano para las candidaturas impugnadas, cumple con la característica de tener un fin

¹⁷ Artículos 41 base III inciso e) y 116 fracción IV inciso k) de la Constitución.

legítimo, al encaminarse a demostrar que quien se postule en una candidatura independiente cuenta con una auténtica posibilidad de participar en la contienda electoral, impidiendo así la participación de un sinnúmero de ciudadanas y ciudadanos cuya postulación resulte inviable.

En ese sentido, la medida busca fortalecer los sistemas de participación democrática para acceder a los cargos de elección popular, preservando valores constitucionales como son la autenticidad de las elecciones, el principio de equidad y la correcta distribución de recursos públicos.

Por lo anterior, se concluye que la medida legislativa analizada tiene un fin constitucionalmente válido.

b) Idoneidad de la medida legislativa.

El análisis de la idoneidad de la medida, consiste en definir si ésta tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En ese sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo a conseguir el propósito que buscó el legislador.¹⁸

En ese sentido, debe analizarse si la exigencia del 3% de firmas de ciudadanos inscritos en el listado nominal, es una medida idónea, por cuanto constituye un medio para lograr la finalidad que busca la restricción que se ha impuesto al derecho humano; esto es, demostrar el respaldo social, específicamente de electores, para acceder a la postulación de una candidatura por la vía independiente.

Al respecto, la porción normativa analizada establece como medida para la consecución del fin constitucional:

¹⁸Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

- Recabar 3% de respaldo ciudadano en la demarcación a postularse – estatal, distrital o municipal-.
- La relación de las personas se conformará por ciudadanas y ciudadanos inscritos en el listado nominal.
- Dispersión del apoyo recabado en los municipios y secciones electorales.

Puede destacarse así, que el mecanismo descrito en líneas que preceden, fue implementado por el legislador para lograr el fin perseguido, es decir, tiene el propósito de que los aspirantes a una candidatura independiente demuestren que su postulación será viable al contar con el respaldo de la ciudadanía, constituyéndose así como una verdadera opción política.

Ahora bien, dado que en el presente apartado se estudia la idoneidad de la norma cuestionada y esto se colma siempre que en el examen pueda advertirse que con dicha medida se contribuye **en algún modo** a lograr la finalidad constitucionalmente válida buscada por el legislador, se debe considerar satisfecha dicha grada del test de proporcionalidad en el caso analizado.

De esta manera, dada la relación de la medida establecida con el fin perseguido, se debe considerar que la porción normativa analizada cumple con el parámetro de **idoneidad**.

c) Necesidad.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido¹⁹ que el citado requisito constituye una medida necesaria, porque considera que es inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, siempre y cuando el porcentaje que se exija por el legislador garantice condiciones mínimas de igualdad en la obtención de candidaturas, frente a aquellas que se postulen a través de diversos mecanismos de participación en los procedimientos electorales.

¹⁹ De acuerdo con la sentencia dictada en el juicio SUP-JDC-33/2016.

Por tanto, la obtención de firmas de apoyo, resulta uno de los mecanismos más aceptados en las democracias que reconocen la participación de candidatos independientes, pues permiten advertir la viabilidad de la participación de los mismos en un procedimiento electoral determinado, evitando la dispersión de los votos de los ciudadanos, y con ello perder la posibilidad de lograr las mayorías necesarias para obtener el triunfo en la elección respectiva.

Por lo que la exigencia de un determinado porcentaje de firmas, cumple con el imperativo aludido, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en determinado momento se puede lograr, para obtener los sufragios de la ciudadanía en un procedimiento electoral, también evita, como se señaló, la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos de fortalecer tal forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir con el propósito que se buscó al incorporar tal figura en la normativa electoral mexicana, pues con ello, se podría llegar al extremo de que esa votación perdiera representatividad en el órgano de elección popular, al no ser computada para efectos de representación proporcional.

d) Proporcionalidad de la medida.

En concepto de este Tribunal el requisito de cumplir con la proporcionalidad de la medida consistente en el umbral del 3% establecido por el legislador para estar en posibilidad para solicitar el registro como candidato independiente, corresponde, en primer término al ámbito de autonomía de las entidades federativas en cuanto a la regulación legislativa, pues el artículo 35, fracción II de la Constitución federal, al tutelar el derecho a ser votado bajo la modalidad de candidato independiente, ordena que la regulación de tal derecho se realice bajo los términos, condiciones y requisitos que determine la legislación.

Al respecto, se considera que es conforme a derecho que la ley electoral exija a quien pretenda contender como candidato independiente en una elección popular, parámetros mínimos de apoyo ciudadano, pues es precisamente a través del cumplimiento de este y otros requisitos que la autoridad electoral puede hacer operativo el sistema electoral, evitando trastornos al mismo al

acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo.

En efecto, realizando un ejercicio hipotético, advirtiendo que los candidatos independientes tienen acceso a prerrogativas (dinero público y privado, acceso a medios masivos de comunicación, lugares de uso común, entre otros), de no existir determinadas reglas para obtener el registro respectivo, se podrían generar un número considerable de solicitudes de registro de ciudadanos que sólo deberían de cumplir con los requisitos de elegibilidad para poder postularse a cargos de elección popular y estar en aptitud de acceder a prerrogativas, lo que puede generar situaciones de despilfarro de recursos públicos en múltiples candidatos que desde un principio carecen de cualquier probabilidad de participar competitivamente en los comicios.

Tal escenario resulta adecuadamente acotado cuando el legislador establece ciertos parámetros o requisitos (distintos a los de elegibilidad) que deben cubrirse para estar en posibilidad de participar y, en su caso, obtener el registro como candidato independiente.

En el caso, el requisito que se cuestiona es el relativo a contar con un porcentaje de apoyo ciudadano, el cual se estima razonable y proporcional, pues se traduce en que el aspirante a candidato ciudadano cuenta con el respaldo de determinados votantes, lo que justifica, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas, además de generar condiciones de equidad en la contienda, pues de la misma forma que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le piden determinado número de apoyos con el objetivo, en ambas situaciones, que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.

Por tanto, mientras no se dé un aspecto irracional y verdaderamente desproporcionado, el Estado de Guerrero cuentan con la libertad de configuración legislativa, e incluso para establecer porcentajes que consideren necesarios, sin que ello violente algún principio o precepto constitucional.

Ello, debido a que cada entidad federativa presenta diferentes contextos y circunstancias específicas que el legislador estatal debe tomar en consideración al momento de emitir la normativa correspondiente, cuestión que justifica la posibilidad de establecer, por ejemplo, diferentes porcentajes para otorgar o conservar registros, o participar en asignaciones de representación proporcional, ello, se insiste, siempre que la determinación adoptada no sea desproporcionada o irracional.

En el caso, se considera que el requisito de 3% de apoyo ciudadano exigido a los aspirantes a candidatos independientes para contender en las elecciones locales de gubernatura, diputaciones de mayoría relativa y miembro de ayuntamiento no es desproporcionado o irracional.

Lo anterior, debido que dicho porcentaje se exige únicamente respecto del ámbito geográfico en el que se desee participar -estatal, distrital o municipal- respecto del cargo de elección popular al que se quiera acceder, cuestión que no representa, desde la óptica de este Tribunal, un requisito excesivo, habida cuenta que la intención de participar es obtener el triunfo

Por otra parte, al realizar un ejercicio comparativo entre el requisito bajo estudio y los requisitos que deben cumplir los partidos políticos estatales y nacionales se advierte que las prerrogativas, así como la conservación de los respectivos registros o acreditaciones, en el estado de Guerrero se establece un porcentaje idéntico al exigido para candidatos independientes respecto a la obtención del porcentaje ciudadano.

En esta tesitura, resulta equivalente el porcentaje exigido a partidos en relación con el solicitado para el caso de candidatos independientes, lo que permite establecer las bases de unos comicios equitativos en los que cualquier contendiente tiene la posibilidad de ganar.

Otra razón para considerar que el porcentaje bajo estudio no resulta desproporcionado o irracional estriba en el hecho de que una vez que el ciudadano es registrado como candidato independiente, tendrá derecho a las prerrogativas que la ley prevé para competir en condiciones de equidad, tales

como, financiamiento público, posibilidad de registrar representantes ante los órganos electorales, acceso a radio y televisión, repartición de lugares de uso común para la fijación de propaganda, entre otros, aspecto que evidencia que el porcentaje exigido encuentra justificación en la medida en que el candidato independiente podrá disponer de recursos públicos.

Por lo anterior, a juicio de este Tribunal, resulta conforme a la Constitución y tratados internacionales el artículo 39 de la Ley Electoral local y su consiguiente exigencia en la convocatoria impugnada, de ahí que deba declararse **infundado** el agravio respectivo.

3. Acreditar que no cuenta con sanciones pendientes de pago impuestas por la autoridad electoral.

El actor impugna el requisito previsto en la base quinta, inciso b), punto cinco, de la convocatoria aprobada en el Acuerdo 061, en virtud de no estar previsto dicho requisito en la legislación electoral ni tampoco en alguna otra disposición, por lo que solicita se declare su inaplicación a los aspirantes a candidatos independientes en el presente proceso electoral.

La citada base establece lo siguiente:

Quinta. *La manifestación de intención deberá dirigirse ante las instancias señaladas en la base anterior, conforme a lo siguiente:*

- a) ...
- b) *La manifestación de intención deberá acompañarse de la documentación siguiente:*
 - (...)
 - *Constancia del Instituto Electoral donde se acredite que no cuenta con sanciones pendientes de pago impuestas por la autoridad electoral correspondiente, derivadas de procesos de fiscalización a informes de apoyo ciudadano o de campaña según corresponda, por su participación en procesos electorales anteriores.*

A efecto de analizar dicho requisito, es pertinente señalar que el Título Cuarto, Libro Primero de la Ley Electoral local, se detallan las disposiciones que tienen por objeto regular las candidaturas independientes para Gobernatura,

Diputaciones de mayoría relativa y miembros de Ayuntamientos, entre las que se encuentran las reglas aplicables al proceso de selección, derechos y obligaciones, prerrogativas como el acceso a financiamiento y a tiempo en radio y televisión; así como las disposiciones aplicables en materia de fiscalización.

Asimismo, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que las candidaturas independientes se les debe garantizar que tengan posibilidades reales de éxito, de modo que su reconocimiento constitucional se traduzca en su tutela desde una óptica material y no estrictamente formal²⁰.

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

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

Así, el artículo 34 de la Constitución Federal, señala que para ser considerados ciudadanos de la República, los mexicanos, además de haber cumplido dieciocho años de edad, deben tener un modo honesto de vivir.

²⁰ Véase SUP-JDC-1004/2015.

Tener un modo honesto de vida, ha sido definido por la Sala Superior²¹, como la conducta constante y reiterada, asumida por un hombre o una mujer en el seno de la comunidad en la que reside, que se realiza con apego y respeto a los principios superiores de la convivencia humana, según la consideración compartida por la generalidad de los habitantes de ese núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa; y de esto se desprende la necesidad de que concurren, fundamentalmente, dos elementos: uno de carácter objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene la persona; y el otro, subjetivo, consistente en que esos actos se encuentren en concordancia con los valores legales y morales que rigen en el medio social y territorial en que vive y se desarrolla.

La Sala Superior también ha sostenido que una máxima de experiencia y consenso generalizado enseña, que la honestidad de una persona se presume hasta que se pruebe lo contrario, por lo cual, en principio, todas las personas se encuentran beneficiadas por dicha presunción *juris tantum*. Por tanto, para desvirtuarla se debe acreditar con datos objetivos que la persona de que se trate carece de esas cualidades.²²

En el caso de quien ha cometido un delito, cabe la posibilidad de que por las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución del ilícito, se pudiera contribuir de manera importante para desvirtuar la referida presunción. Esto, porque el hecho de haber incurrido en una conducta delictiva puede llegar a constituir un factor que demuestre la falta de honestidad de una persona, según las circunstancias de la comisión del ilícito.²³

Ahora bien, la Sala Superior ha determinado que, tratándose de requisitos de carácter negativo, en principio, debe presumirse que se satisfacen, puesto que

²¹ Véase “**MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO**”. Tesis de Jurisprudencia 18/2001.

²² Véase **MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL**. Tesis de Jurisprudencia 17/2001.

²³ Véase la jurisprudencia 20/2002, denominada “**ANTECEDENTES PENALES. SU EXISTENCIA NO ACREDITA, POR SÍ SOLA, CARENCIA DE PROBIDAD Y DE UN MODO HONESTO DE VIVIR**”.

no resulta apegado a la lógica jurídica que se deban probar hechos negativos, como lo serían, por ejemplo, no ser ministro de culto religioso, no ser miembro de alguna corporación de seguridad pública con funciones en el ámbito de la elección, no tener empleo, cargo o comisión de la federación, del estado o municipio.

De esta manera, por regla general, corresponderá a quien afirme que no se satisface alguno de estos requisitos el aportar los medios de convicción suficientes para demostrar que el candidato cuestionado se encuentra en alguna circunstancia que impediría considerarlo elegible para el cargo de elección popular de que se trate.²⁴

En ese sentido, la fracción VIII del artículo 10 de la Ley Electoral local, establece la obligación para quienes hayan tenido la responsabilidad de administrar recursos públicos en los cinco años anteriores a la elección, haber cumplido en tiempo y forma con las obligaciones que establece la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero, en cuanto a la entrega de informes semestrales y cuentas públicas anuales, según corresponda, en cuyo caso, lo manifestarán bajo protesta de decir verdad.

Congruente con lo anterior, el Instituto Electoral local, estableció como requisito a los aspirantes a candidatos independientes la exhibición de la constancia donde se acredite que no cuenta con sanciones pendientes de pago impuestas por la autoridad electoral correspondiente, derivadas de procesos de fiscalización a informes de apoyo ciudadano o de campaña según corresponda, por su participación en procesos electorales anteriores.

Lo anterior, como parte de la honestidad del candidato de encontrarse al corriente de sus pagos y obligaciones que la Ley Electoral le impone, en el caso de que haya tenido la oportunidad de haber participado en procesos electorales anteriores con la misma calidad de candidato independiente, sin

²⁴ En términos del criterio de tesis LXXVI/2001, de rubro “**ELEGIBILIDAD. CUANDO SE TRATA DE REQUISITOS DE CARÁCTER NEGATIVO, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A QUIEN AFIRME NO SE SATISFACEN**”.

que se advierta que dicho requisito sea desproporcionado o fuera del contexto legal, sino que forma parte de la conducta asumida en el seno de la comunidad, mediante la cual demuestra su apego y respeto a los principios superiores de la convivencia humana, como elementos necesarios para llevar a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, en términos del artículo 34 Constitucional, en correlación con el diverso 10, fracción VIII, de la Ley Electoral local.

Abunda lo anterior que, derivado de la reforma de dos mil catorce, se contempló la determinación de financiamiento público para las candidaturas independientes, por lo que atendiendo a su naturaleza, únicamente puede ser utilizado para los gastos de campaña²⁵.

La incorporación de dichas figuras tuvo algunas variantes, respecto del financiamiento que pueden recibir, en relación con los partidos políticos. Por ejemplo, mientras los partidos políticos pueden destinar recursos públicos para los procesos de selección internos, los candidatos independientes no, durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano²⁶.

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

Conforme a ello, están obligados a presentar sus informes de campaña sobre el origen y monto de sus ingresos, así como su aplicación y empleo, debiendo ser responsables solidarios, junto con el encargado de la administración de sus recursos financieros, dentro de los procedimientos de fiscalización de dichos recursos²⁷.

En ese tenor, es evidente que los candidatos independientes como los partidos políticos, gozan de derechos y obligaciones de manera análoga, de modo que también les resulta aplicable las mismas obligaciones de fiscalización para la

²⁵ Artículo 60, inciso c), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (LIPEEG)

²⁶ Artículo 42 de la LIPEEG.

²⁷ Artículo 61, incisos n) y ñ) de la LIPEEG.

rendición de cuentas de los recursos que utilicen durante las etapas de apoyo ciudadano y de campaña electoral respectiva, de ahí que resulte necesario la comprobación del requisito cuestionado que acredite no tener sanciones pendientes de pago, en términos similares al requisito fijado para los candidatos de los partidos políticos previsto en la fracción VIII del artículo 10 de la Ley de la materia.

Por consiguiente, resulta conforme a derecho el requisito impugnado, previsto en la Base Quinta, inciso b), punto cinco, de la Convocatoria aprobada mediante el acuerdo 061, y por tanto, **infundado** el agravio en cuestión.

4. Modificación de los plazos para registrar a los candidatos independientes.

Señala el actor que, en la convocatoria impugnada, se modificaron los plazos previstos en el artículo 271 de la Ley Electoral local, lo que repercute en la organización previa de las etapas del proceso electoral al reducir los plazos para ello, por lo que solicita el apego a lo previsto en la norma mencionada y modificar los plazos establecidos en la base décima sexta y vigésima primera de dicha convocatoria.

A efecto de analizar dicho agravio, es preciso señalar que si bien, el artículo 271 de la Ley Electoral local establece diversas fechas a las señaladas en la convocatoria mencionada, cabe precisar que por acuerdo 031/SE/14-08-2020²⁸, el Consejo General del Instituto Electoral local aprobó el calendario del proceso electoral ordinario de gubernatura del estado, diputaciones y ayuntamientos 2020-2021; en cuyos considerandos XIV, XV, XVI y XVII razonó lo siguiente:

XIV. *Que en el contexto citado resulta pertinente que este Consejo General haga propias las consideraciones establecidas tanto en el artículo Segundo Transitorio de la Constitución Federal como en los razonamientos contenidos en la sentencia SUP-RAP-246/2014 y modifique los plazos establecidos en la legislación electoral local para el registro de coaliciones lo que se hace extensivo a las candidaturas comunes, dado que ambas figuras persiguen los mismos objetivos y por*

²⁸ Consultable a foja 110 del expediente en que se actúa.

tanto la regulación respecto de los plazos para presentar solicitudes debe darse en los mismos términos.

Lo anterior, dado que en el caso de las últimas figuras mencionadas el legislador local en la reforma aprobada mediante Decreto 458 ya citado buscó homologar los plazos con los de las mencionadas coaliciones.

Así, los plazos establecidos para el registro de convenio de coalición y de candidatura común serán de la fecha en que inicie el proceso electoral y hasta el inicio del periodo de las precampañas.

XV. *Que de conformidad con el artículo 23 de la Ley Electoral en cita, las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir: Gobernador del Estado de Guerrero, cada seis años; Diputados al Congreso del Estado y Ayuntamientos, cada tres años.*

XVI. *Que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante resolución INE/CG187/2020 aprobada el pasado 7 de agosto del 2020 aprobó ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2021, quedando dichos plazos en los términos siguientes:*

Cargos	Precampaña		Apoyo ciudadano	
	Inicio	Término	Inicio	Término
Gubernatura	10-nov-2020	08-ene-2021	10-nov-2020	08-ene-2021
Diputaciones	30-nov-2020	08-ene-2021	10-dic-2020	08-ene-2021
Ayuntamientos	14-dic-2020	08-ene-2021	10-dic-2020	08-ene-2021

XVII. *Que de acuerdo con lo anterior, a efecto de garantizar los plazos de solicitud de registro y que la duración de las campañas se ciña a lo establecido en la Ley Electoral local, resulta necesario modificar el plazo para la aprobación del registro de candidatos contenido en el artículo 274 (sic) de la citada ley, y fijarlo en fecha posterior, con la finalidad de que el periodo de campañas se inicie a partir del día siguiente al de la aprobación correspondiente, se desarrollen conforme a los periodos de duración establecidos en la Constitución local y todas concluyan tres días antes de la jornada electoral.*

Como se advierte de los citados considerandos, la autoridad responsable modificó los plazos para el registro de coaliciones y candidaturas comunes, de precampaña, apoyo ciudadano a los candidatos independientes y para el registro de candidatos, en acatamiento a lo resuelto en la sentencia SUP-RAP-

246/2014, así como en la resolución INE/CG187/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobada el siete de agosto, mediante la cual ejerció la facultad de atracción.

De la misma manera, la autoridad responsable realizó los ajustes a los plazos establecidos en el artículo 271 de la Ley Electoral local (citado erróneamente por dicha autoridad como artículo 274), a fin de garantizar que los plazos de registro y de duración de las campañas electorales se ciñeran a los previstos en la Constitución local, esto es, de un máximo de noventa días para gobernador, sesenta para diputados y cuarenta para ayuntamientos²⁹.

Bajo esas consideraciones, se aprobaron como periodos para el registro de candidatos y campañas electorales los siguientes:

Tipo de elección	Registro de candidatos	Plazo para resolver	Campaña electoral	Duración de la campaña
Gubernatura	Del 15 de febrero al 1º de marzo de 2021	Del 2 al 4 de marzo/2021	5 de marzo al 2 de junio de 2021	90 días
Diputados MR y RP	Del 7 al 21 de marzo de 2021	Del 1º al 3 de abril/2021	4 de abril al 2 de junio de 2021	60 días
Ayuntamientos	Del 27 de marzo al 10 de abril de 2021	Del 21 al 23 de abril/2021	24 de abril al 2 de junio de 2021	40 días

Como se observa, en el ejercicio de la facultad prevista en el último párrafo del artículo 271 de la Ley de la materia, el Instituto Electoral local realizó los ajustes necesarios a fin de garantizar los periodos de campaña que los candidatos deberán realizar conforme a los plazos establecidos en el artículo 40 de la Constitución local.

De esta manera, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 49 de la ley mencionada, referente a que las candidaturas independientes deberán registrarse dentro de los mismos plazos y ante los órganos competentes del instituto electoral local para el registro de gobernador, diputados y ayuntamientos, se estableció en la base décima sexta de la convocatoria impugnada, los mismos plazos para el registro de las citadas candidaturas.

²⁹ Artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Conforme a ello, se advierte que no existe discrepancia en cuanto al registro de las candidaturas independientes con el registro de los candidatos de los partidos políticos, pues contrario a lo señalado por el actor, los plazos se encuentran debidamente ajustados para que las candidaturas de cada elección se realicen conforme a los periodos de la campaña electoral, sin que se advierta, como tampoco el impugnante lo señala, en qué consiste la presunta repercusión o reducción de las actividades organizativas de los candidatos independientes.

De la misma forma, el plazo para resolver sobre el registro de las candidaturas independientes, se encuentra dentro del mismo periodo para resolver sobre las candidaturas de los partidos políticos, como lo refiere la base vigésima primera de la convocatoria, esto es: para gobernador, del dos al cuatro de marzo, para diputación de mayoría relativa, del primero al tres de abril y para ayuntamiento, del veintiuno al veintitrés de abril, todos del año dos mil veintiuno; lo cual es acorde con lo estipulado en el calendario electoral aprobado mediante el acuerdo 031/SE/14-08-2021.

Por consiguiente, al haberse establecido los plazos para el registro de candidaturas de manera previa a la emisión de la convocatoria impugnada y estos quedaron firmes y definitivos, se advierte que los mismos son acordes a los plazos para el registro de candidaturas independientes como lo prevé el artículo 49 de la Ley Electoral local, de ahí que se considere **infundado** el agravio en cuestión.

5. Exigencia de protocolizar ante fedatario público la constitución de la sociedad civil y esto se pueda hacer por parte de Oficialía Electoral del Instituto Electoral local.

Refiere el impugnante que el requisito de protocolizar ante notario público la constitución del asociación civil es inequitativo en cuanto al requisito para constituir un partido político, por lo que a fin de facilitar las certificaciones, estas las realice el Instituto electoral o bien, dejar sin efecto su protocolización dado que el Código Civil del Estado, en sus artículos 2814 y 2815 otorga la

posibilidad de registrar directamente la asociación civil que no transfiera bienes, como es la que se requiere para postular al candidato independiente, a menos que lo requiera el SAT, para lo cual, debería ser el Instituto responsable el que certifique su registro.

Lo argumentos de los actores son **infundados**, con base en lo siguiente:

El artículo 36, párrafo cuarto de la Ley Electoral local, establece que con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal.

Para ello, el Instituto electoral establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Dicho requisito fue estipulado en la base quinta, inciso b), punto primero, de la convocatoria impugnada.

Ahora bien, con relación a la constitución de la asociación civil y su protocolización respectiva a que aluden los actores, es un requisito que, en diversas acciones de inconstitucionalidad se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la Sala Superior³⁰, mediante las cuales se decretado su validez al considerar que es razonable y no constituye un requisito excesivo o desproporcionado.

Lo anterior, por las siguientes razones:

³⁰ Véase las sentencias dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, así como las sentencias dictadas por la Sala Superior al resolver los juicios SUP-JDC-548/2015 y SUP-JDC-887/2017 y el SUP-JDC-890/2017.

- a) Permite dar un cauce legal a las relaciones jurídicas que se entablen con la candidatura independiente.
- b) Provee a las candidaturas comunes de una estructura mínima que facilita su actuación a través de los distintos miembros de la asociación.
- c) Abona a la transparencia, al permitir distinguir claramente entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal y los relacionados con su candidatura.
- d) No constituye un obstáculo o carga excesiva, pues si bien implica un trámite y un costo para quien aspire a ser candidato independiente, guarda proporción con la finalidad de la candidatura, que es la de acceder a un cargo de elección popular.

En este tenor, si la ley electoral exige a los ciudadanos la constitución de una asociación civil, éste trámite se debe ajustar a las leyes y reglas de la materia registral, así como a los pagos que correspondan, sin que de la normativa electoral se advierta alguna exención de pago.

En este contexto, al establecerse en la convocatoria impugnada el requisito aludido, la autoridad responsable únicamente instrumentó el mandato legal contenido en el citado artículo 36, en el sentido de exigir la constitución de una asociación civil y exigir –como prueba de ello- que se acompañe copia certificada de la correspondiente acta constitutiva al momento de presentar el escrito sobre que concierne a la manifestación de intención de contender en una candidatura independiente, el cual no se erige en un requisito excesivo o desproporcionado, ya que únicamente pretende dar un cauce legal a las relaciones jurídicas que se entablen con la candidatura independiente, porque entre otras finalidades, facilita su actuación y contribuye a la transparencia, al permitir distinguir entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal y los relacionados con su candidatura.

Asimismo, se considera que el constituir una asociación civil, así como exhibir copia certificada del acta constitutiva, no es un obstáculo o carga excesiva, porque si aun cuando implica un trámite y costo, esto guarda proporción con la finalidad de la candidatura independiente, que es la de acceder a un cargo

de elección popular, máxime que será en la cuenta bancaria aperturada a nombre de la Asociación Civil donde se depositarán los recursos privados y públicos que serán fiscalizados por el Instituto Nacional Electoral.

Por estas razones se concluye que resulta válido el requisito consistente en constituir una Asociación Civil para ser registrado como aspirante a una candidatura independiente.

A lo expuesto debe agregarse que la ley no establece a favor de las autoridades electorales –administrativas y/o jurisdiccionales- la facultad para eximir de tal requisito a quienes tengan la intención de contender como candidatos independientes; de ahí lo **infundado** de la petición que formulan los actores.

6. Registro de la candidatura independiente solamente al que logre el umbral mínimo de firmas y sea mayor al de los demás que aspiran al mismo cargo.

Los actores refieren que la exigencia prevista en el artículo 53, en su párrafo primero, es excesiva y desproporcionada, lo que hace nugatorio su derecho a participar en condiciones de igualdad, al establecerse que, de todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular, solamente podrá registrarse, quien, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas y supere el porcentaje mínimo requerido.

El citado agravio es **infundado**, y por tanto procede su valides, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre el tema, en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas, en la cual declaró que las candidaturas únicas son constitucionales, debido a que se respeta el derecho a ser votado conforme al artículo 35, fracción II, de la Constitución federal y además, porque los estados cuentan con un amplio margen de configuración legislativa para establecer los requisitos y restricciones para los aspirantes a contender en la vía independiente.

Así, algunas de las consideraciones en que se basó nuestro máximo Tribunal Constitucional, fueron:

- *La porción normativa que establece el derecho de un ciudadano para buscar el respaldo de la ciudadanía, a efecto de ser registrado como candidato independiente es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el artículo 35, fracción II, de la Constitución General reconoce la prerrogativa a ser candidato independiente, sin establecer alguna condición o restricción específica, con la autorización expresa al Congreso estatal para emitir la regulación correspondiente.*
- *El artículo 116, fracción IV, constitucional no prevé alguna condición concreta que deba observar el órgano legislativo de la entidad al respecto, de donde se sigue la existencia de una amplia libertad para los Congresos estatales con el objeto de regular el tema de las condiciones de participación de los ciudadanos en la renovación de los poderes públicos a través de candidaturas independientes.*
- *La lectura sistemática de la Constitución General conduce a la conclusión de que esa libertad debe ejercerse de manera que se permita el ejercicio efectivo del derecho político a ser votado en su aspecto de candidato independiente, en relación con los demás valores y derechos, que deben ser respetados conforme a lo previsto en el artículo 1º de la propia Constitución.*
- *De los artículos 35, 40, 41, 116 y 124, de la Constitución federal se desprende que las legislaturas locales tienen libertad para regular el tema de las candidaturas independientes, pero a la vez, también se puede constatar que esa libertad no es absoluta, dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la propia Constitución.*
- *El artículo 124 de la Constitución prevé que las entidades federativas tienen libertad legislativa para regular aquellas situaciones que no están reservadas a la Federación, siempre que con ello no se vulnere o se restrinjan derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental.*
- *En lo concerniente al derecho a ser candidato independiente, en principio, no se advierte condicionante que se imponga a las legislaturas locales, dado que el artículo 35 de la Constitución que reconoce dicho derecho político, no prevé una base específica. Incluso, el propio precepto expresamente señala que la práctica de dicho derecho se ejerce en los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, con lo que expresamente se autoriza a las legislaturas a regular las condiciones relativas a su ejercicio.*

- *El artículo 116, fracción IV, tampoco establece alguna base o directriz específica en torno al tema.*

- *De este modo, los aspirantes al ser registrados como candidatos independientes, podrán realizar este tipo de actos frente a la sociedad, con la finalidad de demostrar que cuentan con un respaldo suficiente para obtener la candidatura sin que puedan llamar al voto a su favor, pues la finalidad de este tipo de actividades se constriñe medularmente en ubicar la imagen del precandidato o candidato, frente a las personas que a la postre votarán por ellos, aunque en este momento sólo se requiera de su respaldo para obtener el mayor porcentaje de preferencia posible.*

De esta manera, se valida el ejercicio de la libertad configurativa estatal, conforme al cual sólo puede registrarse como candidato independiente por cada cargo de elección popular, el aspirante que obtenga el mayor número de apoyo ciudadano, como lo prevé la norma tildada de inconstitucional, sin que tal supuesto contravenga el derecho político electoral de ser votado.

Además, debe considerarse que las candidaturas independientes únicas hacen posible que el electorado tenga preferencias hacia esta nueva vía de acceso a los cargos de elección popular, que apoye al único candidato independiente registrado –para cada uno de los distintos cargos que se elegirán– y los votos emitidos, lejos de dispersarse, permitan hacer más viable su acceso al poder público.

De ahí que, contrario a lo argumentado por los actores, resulta aplicable el contenido del artículo 53, párrafo primero, de la Ley Electoral local, pues en ejercicio de la libertad configurativa, el legislador ordinario estableció un diseño conforme al cual sólo puede registrarse una candidatura independiente por cada cargo de elección popular, quien obtenga el mayor número de respaldos.

Por las razones expresadas, toda vez que las bases constitucionales sobre candidaturas independientes únicas fueron dadas por la Suprema Corte y la Sala Superior, lo procedente es declarar la **infundado** el agravio que se analiza.

7. y 8. La fijación del tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano y el 10% del tope de gastos para la elección de que se trate, como financiamiento privado.

Los actores aducen que se ha impuesto a las candidaturas independientes un tope de gastos menor al de los partidos políticos, ya que el tope de dichos partidos es del 20% para sus precandidatos y para los aspirantes es del 10% del tope de campaña inmediata anterior, según la elección de que se trate; asimismo, que el límite de aportaciones de los aspirantes junto a sus simpatizantes, fijado en la convocatoria, no debe rebasar el 10% del tope de gastos de la elección de que se trate, no obstante, que la Sala Superior estableció en la sentencia SUP-JDC-274/2018 que el financiamiento privado debe prevalecer sobre el público, por lo que fijó como aportaciones el 10% a los aspirantes y el 0.5% a sus simpatizantes, haciendo valer el criterio de tesis número XXI/2015 de rubro **“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**.

Por lo anterior, solicita la inaplicación del artículo 66 de la Ley de la materia y las bases décima primera y décima segunda de la convocatoria impugnada.

Con relación al tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano, mediante el acuerdo que se impugna, el organismo electoral responsable determinó dichos montos para las diversas elecciones, con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Electoral local.

Lo anterior, debido a que los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financian con recursos privados de origen lícito por el tipo de elección para el que el que se pretenda ser postulado, consiste en el 10% de la campaña inmediata.

Al respecto, es de resaltar que la determinación del tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano, se vio reflejada en los Lineamientos que al efecto aprobó la autoridad administrativa electoral local con el ánimo de generar certeza entre los participantes sobre las cantidades fijadas para ese cometido.

Lo anterior, no genera perjuicio alguno al actor, porque la Ley Electoral local dispone con claridad la forma en que deberá calcularse dicho tope de gastos para cada tipo de elección.

En cuanto al financiamiento privado que podrán recibir los candidatos independientes, resulta factible mencionar que en diversas ejecutorias, la Sala Superior del Tribunal Electoral federal³¹, ha considerado que una candidatura independiente, una vez superada la etapa de registro, debe regirse por un marco normativo que le permita competir en igualdad de armas con las y los candidatos de los partidos políticos; lo cual implica que deben recibir, cuando menos, el mismo trato, más allá de las diferencias evidentes –como la existencia de una estructura partidista de apoyo– o las derivadas del propio texto constitucional –como el acceso a tiempos en radio y televisión, en términos del artículo 41, Base II y III, y 116, fracción IV, incisos k) y p) de la Constitución federal.

Con base en lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que es esencialmente **fundado** el agravio de los actores, puesto que el límite de financiamiento privado que aporte el candidato independiente y sus simpatizantes, no podrá rebasar el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate, en el que se advierte una clara desventaja frente a los candidatos de los partidos políticos, al permitirles erogar legalmente hasta el total del tope de gastos de campaña, mientras que aquellos solo el 10%, de ahí la situación de inequidad.

Así lo establece el artículo 66 de la ley comicial local que a la letra dice:

ARTÍCULO 66. *El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.*

(Lo resaltado es propio de esta sentencia)

³¹ Sentencias dictas en los expedientes SUP-REC-193/2015 y SUP-JRC-582/2015.

Ahora bien, es menester señalar que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-222/2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación abordó una problemática similar a la que se plantea en el presente agravio, en la cual consideró que, si bien el límite de financiamiento privado atiende a un fin legítimo, el establecimiento del diez por ciento como límite impuesto a las candidaturas independientes genera una desventaja frente a los demás competidores, por lo que dicha medida resulta contraria a la Constitución, determinando declarar 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*”.

Como se puede observar, de la lectura de las disposiciones jurídicas previstas en el ordenamiento local antes mencionada y aquella que fue declarada inaplicable en la ejecutoria antes citada, contenida en el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son exactamente similares como se muestra enseguida:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado
<p>ARTÍCULO 399. 1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate</p>	<p>ARTÍCULO 66. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate</p>

(El resaltado es propio de esta sentencia)

Conforme al análisis realizado por la Sala Superior, sentó los parámetros a partir de los cuales la autoridad administrativa electoral nacional debería tomar en consideración para fijar el límite de financiamiento privado de las candidaturas independientes, en consecuencia, estableció la regla conforme al cual sustituyó la restricción impuesta por el legislador (la inaplicación al caso concreto del 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 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 mencionados se compondrán por las aportaciones realizadas desde el periodo de obtención del apoyo ciudadano hasta la campaña electoral.

Conforme a los razonamientos vertidos en la ejecutoria referida, se advirtió que la regla del diez por ciento fijada por el legislador federal, no soportaba interpretación ni el test de proporcionalidad que permitiera hacer prevalecer su vigencia en el caso concreto; dado que, el límite equivalente al diez por ciento del tope gasto de campaña, para candidatos independientes genera desventaja frente a los demás competidores de los partidos políticos, pues legalmente estos cuentan con posibilidad de erogar gasto hasta por el total del tope de gastos de campaña fijado.

En consecuencia, al tratarse de similar regulación jurídica y a efecto de guardar congruencia en las decisiones judiciales, este órgano jurisdiccional arriba a la misma consideración en el sentido de que para el caso de la candidatura independiente que pretenden los actores del presente juicio, 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 138 de la Ley Electoral local, a fin de que se genere proporcionalidad entre la capacidad económica de cada candidatura independiente.

Derivado de lo anterior, y toda vez que se ha considerado inaplicable al caso concreto la porción normativa mencionada, este Tribunal tiene el deber de establecer una regla que sustituya la restricción impuesta por el legislador, esto es, fijar el límite al que deben estar sujetos los candidatos independientes respecto de las aportaciones privadas.

Por ello, se determina que los límites de aportaciones individuales que deberán observar las candidaturas independientes en cada elección se ajustarán conforme a la siguiente fórmula:

Tipo de elección	Tope de campaña	Límite de aportación individual de la candidatura independiente	Límite de aportación individual de simpatizantes
Gubernatura	(A)	(A*10%)	(A*0.5%)
Diputación de MR	(A)	(A*10%)	(A*0.5%)
Ayuntamiento	(A)	(A*10%)	(A*0.5%)

Lo anterior, tiene 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 propicia la igualdad de trato entre quienes compiten en la elección de que se trate.

Asimismo, 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.

Por otra parte, el límite de financiamiento privado que fije el Instituto Electoral responsable 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; que pueden 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.

Con base en lo anterior, se arriba a la conclusión de inaplicar, del artículo 66 de la Ley Electoral local, la porción normativa que establece que el financiamiento privado que reciban los candidatos independientes “...el cual *no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate*” y, en consecuencia, se debe ordenar a la autoridad responsable que mediante acuerdo, determine los límites de financiamiento privado a todas las candidaturas independientes involucradas en el presente proceso electoral ordinario 2020-2021, tomando como referencia la fórmula antes señalada, a fin de establecer:

- a) Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar a las candidaturas independientes los simpatizantes, correspondiente a un monto equivalente al 0.5 por ciento del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate.
- b) Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar las candidatas y candidatos independientes a sus campañas, correspondiente a un monto equivalente al 10 por ciento del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate.

Como consecuencia de lo anterior, se modifique el **Anexo 5** de la base décima segunda de la convocatoria impugnada, así como el contenido de las demás disposiciones que guarden relación con la misma, debiendo ajustarse a los parámetros anteriormente establecidos.

9. Apertura de tres cuentas bancarias como requisito a los aspirantes a una candidatura independiente.

En su agravio noveno, los inconformes se duelen de que, en la base quinta inciso b), punto 3, de la convocatoria, la autoridad responsable impuso como requisito a los aspirantes a una candidatura independiente, cumplir con lo establecido en los artículos 54 numeral 10 y 59 numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, esto es que deberían proporcionar los datos de identificación de tres cuentas bancarias aperturadas a nombre de la Asociación Civil que los represente, mediante las que rendirán cuentas ante el órgano fiscalizador; lo que en su concepto se traduce en una carga excesiva.

El agravio expresado por los recurrentes, es **fundado** conforme a las siguientes consideraciones.

Para mejor comprensión, se transcribe la parte impugnada de la base quinta de la convocatoria.

Quinta. *La manifestación de intención deberá dirigirse ante las instancias señaladas en la base anterior, conforme a lo siguiente:*

*a) Deberá presentarse por escrito, en original, con firma autógrafa de la persona interesada, en el formato de manifestación de intención determinado por este Instituto Electoral, el cual podrá consultarse en la página institucional www.iepcgro.mx en el **Anexo 6.1.***

b) La manifestación de intención deberá acompañarse de la documentación siguiente:

- [...]
- [...]
- *Copia simple del contrato de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la Asociación Civil, en la que recibirá el financiamiento privado y, en su caso, público. **En caso que las personas interesadas adquieran la calidad de aspirantes a una candidatura independiente, deberán cumplir con el requisito establecido en los artículos 54, numeral 10 y 59, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del INE, en cuyo caso, deberán proporcionar los datos de identificación de tres cuentas bancarias aperturadas a nombre de la Asociación Civil que los representen, mediante las que rendirán cuentas ante el órgano de fiscalización del INE y que tendrán la siguiente utilidad:***

1. Una cuenta que servirá y será exclusiva para el control de los recursos provenientes del financiamiento público (campaña) y de las propias

aportaciones de las y los aspirantes a candidaturas independientes independientes (obtención de apoyo ciudadano).

2. Una cuenta para la recepción y administración de las aportaciones de simpatizantes. (CBAS).

3. Una cuenta para la recepción y administración de los ingresos por autofinanciamiento. (BAF).

[...]

A criterio de este órgano jurisdiccional, deviene ilegal la base quinta, inciso b) punto tres de la convocatoria impugnada, toda vez que la exigencia de aperturar tres cuentas bancarias no encuentra sustento legal y significa una mayor carga para el aspirante a una candidatura independiente, por lo siguiente:

El artículo 36 de la Ley Electoral local, en la parte que interesa, señala:

ARTÍCULO 36. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Electoral por escrito en el formato que éste determine.

Durante los procesos electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado y miembros de los Ayuntamientos, o cuando se renueve solamente el Congreso del Estado y miembros de los Ayuntamientos, la manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al en que se emita la convocatoria y hasta que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:

[...]

*Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y **anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.***

El artículo transcrito, establece que, con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria **y anexar los datos de la cuenta bancaria**

aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Esto es, la Ley Electoral únicamente exige al aspirante a candidato independiente, anexar a su manifestación de intención los datos de una sola cuenta bancaria.

Por su parte, el contenido del artículo 50 de la Ley Electoral local, señala:

ARTÍCULO 50. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

a) Presentar su solicitud por escrito;

b) La solicitud de registro deberá contener:

[...]

c) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

[...]

IV. Los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de esta Ley;

(Lo resaltado es propio)

Como se lee, la porción normativa transcrita, también establece que los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes, deberán acompañar a su solicitud, **los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente** en términos de la mencionada Ley Electoral local. Es decir, prevé la exigencia de proporcionar únicamente los datos de una cuenta bancaria.

Ahora bien, la autoridad responsable al emitir la base impugnada, justificó la imposición del requisito de aperturar tres cuentas bancarias, fundamentándose en lo dispuesto por los artículos 54, numeral 10 y 59 numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del INE, que establecen:

Artículo 54.

Requisitos para abrir cuentas bancarias

[...]

10. *Tratándose de los aspirantes y candidatos independientes, se utilizarán cuentas bancarias conforme a lo siguiente:*

a) *CBAS: Recepción y administración de las aportaciones de simpatizantes.*

b) *BAF: Recepción y administración de ingresos por autofinanciamiento.*

Artículo 59.

Cuentas bancarias para candidatos

[...]

2. Los aspirantes y candidatos independientes, *deberán abrir cuando menos una cuenta bancaria a nombre de la Asociación Civil a través de la cual rendirán cuentas y deberán cumplir con las disposiciones descritas en el presente Capítulo.*

Con base en lo anterior, el Instituto Electoral local, impuso una carga excesiva a los interesados en registrarse como candidatos independientes, al requerirles la apertura de tres cuentas bancarias en las cuales se manejará su financiamiento público y privado; medida cuya necesidad no se justifica.

Así pues, el instituto al emitir la base impugnada debió atender a la regulación prevista en la Ley Electoral local en apego a su facultad reglamentaria y en atención el principio de jerarquía normativa ajustar su determinación a su contenido, apartándose de la disposición que impone una carga mayor a los sujetos de dicha convocatoria, como es la contenida en el Reglamento anteriormente invocado.

Ahora bien, a consideración de este órgano jurisdiccional, resulta incuestionable que la convocatoria, en la parte impugnada, en el tema que se analiza, se aparta de lo establecido en la Ley Electoral local, y del Reglamento de Fiscalización del INE, ordenamientos que deben prevalecer sobre la convocatoria –en atención al principio de subordinación jerárquica–

Ello es así, considerando que las disposiciones reglamentarias que emita el Instituto Electoral local deben atender al principio de subordinación jerárquica, el cual consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta

observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídico; tal como fue sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**³².

Por las razones expuestas, lo procedente conforme a derecho es **ordenar** a la autoridad responsable, **modificar** la base quinta, inciso b), punto tres, de la Convocatoria, debiendo tomar como fundamento el parámetro establecido en el artículo 36 inciso c), párrafo tercero de la Ley Electoral local, así como lo establecido en el diverso 59, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del INE.

10. La exigencia de realizar transferencia electrónica y la posibilidad comprobar cuando los montos no excedan de noventa días de salario mínimo general vigente en la ciudad de México.

Los actores aducen que es una carga excesiva para comprobar gastos que son menores a noventa días de salario mínimo, mediante transferencia electrónica, como lo refieren los artículos 40, 70 y 71 de la Ley electoral local, por lo que, a su juicio, dichos gastos se deben realizar de manera equitativa como se encuentra señalado para los partidos políticos en el artículo 63 de la Ley General de Partidos Políticos; en tal virtud, solicitan la inaplicación de las disposiciones legales primeramente mencionadas, así como la base quinta, inciso b), y décima primera, de la convocatoria impugnada.

Es **infundado** el argumento de los actores, porque, contrario a lo alegado, tanto para los candidatos independientes como a los partidos políticos aplican las mismas reglas de fiscalización, como se señala enseguida:

³² Con datos de identificación: 281001299. 58. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Primera Sección - Relaciones entre Poderes y órganos federales, Pág. 472.

Primeramente, debemos precisar que, derivado de la reforma electoral del año dos mil catorce, la facultad de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos de elección popular corresponde al Instituto Nacional Electoral, por disposición expresa de los artículos 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 6; y el artículo 7, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos.

No obstante, dicho instituto podrá, de manera excepcional, delegar en los organismos públicos locales dicha fiscalización, siempre y cuando se cumplan los requisitos que refiere el artículo 8 de la citada Ley General de Partidos Políticos; lo que en el presente caso no acontece, puesto que no se ha delegado dicha función al instituto electoral local, por ser un hecho público y notorio³³.

Ahora bien, tanto el artículo 44 como el 71 de la Ley Electoral local, establecen que todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica y que, en el caso de los pagos por la prestación de bienes o servicios, adicionalmente el cheque deberá contener la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario".

En los mismos términos, el artículo 126 del reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral establece que todo pago que efectúen los sujetos obligados que en una sola exhibición **rebase a cantidad equivalente a noventa días de salario mínimo**, deberá realizarse mediante cheque nominativo librado a nombre del prestador del bien o servicio, que contenga la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o a través de transferencia electrónica.

Cabe precisar que se entiende como "sujetos obligados", a los señalados en el artículo 3, numeral 1, de dicho Reglamento, entre los que se encuentran los aspirantes, precandidatos candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular, tanto a nivel federal como local, referidos en el inciso g).

³³ De conformidad con la jurisprudencia de rubro "**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**", emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con número de registro 174899, Tomo XXXIII, de junio de 2016, página 963, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Con base en lo anterior, podemos concluir que, conforme a una interpretación a contrario sensu, los pagos que no rebasen la cantidad equivalente a noventa días de salario, podrán realizarse a través de otro medio de pago que no sea cheque o transferencia electrónica, como es en efectivo.

En cuanto a los gastos menores, el artículo 48 del citado Reglamento establece que a través de bitácoras los sujetos obligados podrán comprobar gastos que por circunstancias especiales, no sea posible comprobar con la documentación fiscal respectiva, como se precisa a continuación:

Artículo 48.

De las bitácoras de gastos menores

1. Constituyen el instrumento por el cual los sujetos obligados pueden comprobar gastos que, por circunstancias especiales, no es posible comprobar con documentación que cumpla con requisitos fiscales.

2. Las bitácoras podrán ser utilizadas por todos los sujetos obligados, en gastos de operación ordinaria y proceso electoral, exclusivamente en los rubros siguientes:

a) Gastos en servicios generales.

b) Viáticos y pasajes.

3. Todo gasto que cuente con comprobante pero que no reúna los requisitos establecidos en el artículo 46 del Reglamento, no podrá reclasificarse a las bitácoras de gastos menores.

4. Para la comprobación de las operaciones a las que se refieren los artículos 49 al 52 del Reglamento, la Unidad Técnica emitirá el formato de Bitácora de Gastos Menores y será incorporado en el Sistema de Contabilidad en Línea en la sección de formatos.

En ese sentido, como se adelantó, resulta **infundado** el agravio hecho valer por los actores; en virtud de que existen las circunstancias de igualdad entre los partidos políticos y los candidatos independientes para el efecto de acreditar los gastos que ejerzan durante el periodo de apoyo ciudadano como en la campaña electoral.

11. Derecho a voz de los representantes de los aspirantes a candidatos independientes

Señalan los recurrentes que el artículo 46 inciso d) de la Ley Electoral local, hace nugatoria la participación de los representantes de los aspirantes a candidatos independientes en razón de que el citado dispositivo legal, establece como derecho de los aspirantes a candidatos independientes, nombrar un representante para asistir a las sesiones de los Consejos General y Distrital, no obstante, dicho representante no tendrá derecho a voz ni voto.

Por lo anterior, solicitan a este órgano jurisdiccional inaplicar la porción normativa del artículo 46 inciso d) de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que niega el derecho a voz y voto.

Es **infundado** el agravio esgrimido por los actores por las siguientes razones:

Los artículos 46, inciso d), y 60, inciso f), de la Ley Electoral local, establecen que quienes ostentan la calidad de aspirantes a candidatos independientes, únicamente tienen derecho a designar representantes sin derecho a voz ni voto, en cambio, el segundo de los preceptos, para el caso de los que ya cuentan con la condición de candidatos independientes, abiertamente reconoce el derecho a nombrar un representante, sin negarse el derecho de voz, sólo con la precisión de que la designación será en los términos que disponga la ley.

Sin embargo, debe decirse que dicha restricción es temporal, que comprende a partir del momento en que se confirme el registro como aspirante a candidato independiente y el lapso que dure el periodo de apoyo ciudadano y se haga constar el cumplimiento de firmas requeridas en los términos de ley.

Ahora bien, el hecho de que los representantes de los aspirantes a candidatos independientes no tengan voz ni voto de manera formal en las sesiones de los consejos General y distritales del instituto responsable, no conduce a considerar que también se encuentren impedidos legalmente para entablar comunicación a través de otros medios con los integrantes de dichos consejos

a fin de ser escuchados y obtener la información que requieran para la defensa de los intereses de sus representados.

Lo anterior es así debido a que no existe fundamento legal alguno que les impida ejercer ese derecho de comunicación con la autoridad administrativa electoral, puesto que, derivado del derecho de aspiración de su representado para obtener una candidatura independiente, le asiste la facultad de presenciar las sesiones de los referidos órganos electorales administrativos, así como su reconocimiento para poder acceder de manera inmediata a la información que requiera, ya sea para emitir opinión o para imponerse de los actos que considere puedan afectar los derechos de su representado.

Cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, para sostener la legitimación de los candidatos independientes para promover por sí mismos los medios de impugnación, señaló que:

“...si la representación legal que otorgan tanto los aspirantes a candidatos independientes, como los que ya se encuentran registrados, tiene la naturaleza de un derecho que les permite acceder a las sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como para solicitar documentación que sea de su interés, e inclusive, la promoción de los medios de impugnación que procedan, todo ello como una forma de auxilio para agilizar los trámites respectivos, y particularmente obviando el examen de la personalidad de quien se ostenta como su legítimo representante legal y previamente reconocido, no hay duda alguna de que ninguno de estos mecanismos les impiden a los aspirantes y candidatos actuar por cuenta propia, en lugar de hacerlo por conducto de otro, ya que estas normas lo que procuran es facilitar el acceso de sus gestiones ante las autoridades electorales, pero son también prescindibles si el interesado opta por hacerlo personalmente, sin utilizar los servicios del representante que, por disposición de la ley, necesariamente debe designar, pero sin que con ello lo sustituya en el derecho ciudadano que solo al representado le pertenece en forma indisputable.”

A partir de lo anterior, se estima que el derecho de los aspirantes a candidatos independientes de contar con representación ante los órganos electorales, se instrumenta para:

- Acceder a las sesiones del consejo respectivo.
- Solicitar documentación que sea de su interés.
- La promoción de los medios de impugnación que procedan.

Ello, con la finalidad de auxiliar al aspirante a candidato independiente para agilizar los trámites respectivos, pues se procura el facilitar el acceso de sus gestiones ante las autoridades electorales, al obviar el examen de la personalidad de quien se ostenta como su legítimo representante legal previamente reconocido, sin considerarlo como un garante en la preparación del proceso electoral.

De esta manera, de acuerdo al esquema vigente, se puede establecer que las prerrogativas relativas a la facultad de intervenir en las sesiones de los órganos electorales es atribuida a los candidatos independientes y no de los aspirantes, de ahí que no sea contrario a la Constitución, pues el sistema así lo dispone, precisamente, ya que al obtener la calidad de candidato independiente, también se logra un interés legal inmediato para debatir cualquier determinación relacionada con la preparación del proceso electoral.

Por tanto, los aspirantes a candidatos independientes se encuentran limitados, pues en un principio, cualquier ciudadano, cumpliendo los requisitos legales, puede registrarse como aspirante a candidato independiente; posteriormente, hasta que se obtiene el respaldo ciudadano necesario para lograr la calidad de candidato independiente, es que se tiene un interés distinto en la organización de la elección, que con la que cuentan los ciudadanos y, por ende, la posibilidad de intervenir en las sesiones de los órganos del instituto electoral.

Lo anterior fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014³⁴, en donde se cuestionaba la validez del artículo 307,

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de abril de dos mil quince.

fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, misma que se reconoció por unanimidad de nueve votos, en relación con la constitucionalidad de la restricción del derecho a voz del representante del aspirante a candidato independiente.

En consecuencia, al haberse reconocido constitucionalmente la validez para que los representantes de aspirante a candidato independiente se mantengan sin derecho a voz ni voto, previsto en el artículo 46, inciso d) de la Ley Electoral local, lo procedente es declarar infundado el agravio de los actores.

12. En candidaturas independientes no se puede sustituir a los aspirantes en ninguna de las etapas del proceso.

Los actores se agravian de que en las bases vigésima segunda y vigésima tercera de la convocatoria que establecen que en las candidaturas independientes no se puede sustituir a los aspirantes en ninguna de las etapas del proceso, es contrario a los artículos 1, 9, 35 y 41 de la Constitución federal, que tutelan el derecho a ser votado para acceder en igualdad de condiciones a la función pública a los partidos políticos y a las candidaturas independientes.

Sustentan lo anterior en el hecho de que, si bien el sistema de partidos políticos y el de candidaturas independientes se diferencian en sus formas de registro y de participación, ello no justifica que se viole el principio de igualdad, proporcionalidad y equidad en la contienda, pues ambas figuras de asociación de ciudadanos tienen el mismo fin de hacer que la ciudadanía acceda al poder público.

Por lo que, en su concepto, la prohibición de sustitución estipulada en las citadas bases de la convocatoria, se establecieron de manera desproporcionada e inequitativa, luego entonces, solicitan su inaplicación para efectos de que las relativas a las candidaturas independientes se realicen al igual que los partidos políticos conforme lo dispone el artículo 277 de la Ley Electoral local, especialmente en su fracción III y no como lo prevé en su diverso artículo 57.

Al respecto, este Tribunal estima **fundados** los argumentos de los impugnantes, como enseguida se explica.

En la base **vigésima segunda de la convocatoria**, la autoridad responsable estableció que: **“Quienes se hayan registrado mediante una candidatura independiente, no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral”**.

No obstante, el artículo 277 de la Ley Electoral local, establece la previsión de que los candidatos independientes sí pueden realizar sustituciones mediante una solicitud dirigida al Consejo General del Instituto Electoral local, siempre y cuando observen las disposiciones establecidas en el citado numeral que para mayor ilustración se inserta:

“ARTÍCULO 277. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos, las coaliciones o los candidatos independientes, lo solicitarán por escrito al Consejo General del Instituto, observando las siguientes disposiciones:

I. Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente;

II. Vencido el plazo a que se refiere la fracción anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección. La incapacidad para los efectos de sustitución de candidatos, debe aplicarse conforme lo dispone el Código Civil del Estado. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 312 de esta Ley; y

III. En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General del Instituto, se hará del conocimiento del partido político o coalición que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.

Las sustituciones de candidatos a que se refiere este artículo, deberán ser aprobadas por el Consejo Electoral correspondiente y publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.”

Del precepto transcrito se advierte que la previsión de sustitución de candidaturas independientes puede realizarse en dos momentos: 1. Durante el plazo establecido para el registro y 2. Una vez vencido el citado plazo exclusivamente por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia.

Sin embargo, el Instituto Electoral local, pasó por alto el contenido de dicha disposición normativa, prohibiendo la sustitución de candidatos independientes en cualquiera de las etapas, sin sustentar la base legal de su determinación, lo que a consideración de este órgano jurisdiccional, coloca a dichas candidaturas en un plano de desigualdad frente a los partidos políticos y coaliciones.

Ahora, si bien el Instituto Electoral local, en la convocatoria impugnada, ni en el Acuerdo 061, por el cual fue aprobada, citó el artículo que lo condujo a introducir la prohibición en análisis, este Tribunal advierte que el texto incluido en la convocatoria aludida, corresponde al contenido en el artículo 57 de la Ley Electoral local que citan los impugnantes.

Por lo que en un ejercicio comparativo del mencionado numeral 57 y del 277 de la Ley Electoral local transcrito en párrafos precedentes, se advierte que existe una contradicción entre los mismos, pues mientras el primero de ellos prohíbe las sustituciones de candidaturas independientes, el segundo permite que las mismas se realicen, siempre y cuando se observe el contenido de dicho artículo, evidenciando la existencia de los llamados conflictos normativos o antinomias jurídicas, que en el caso requieren de una solución satisfactoria para su aplicación a los casos concretos.

Ahora, conforme a la Tesis: I.4o.C.220 C³⁵, de rubro: “**ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN.**” La antinomia se define como la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, impidiendo su aplicación simultánea.

Asimismo, establece que si no existe la posibilidad de disuadir la colisión normativa, se deberá recurrir a los métodos tradicionales de solución de antinomias, por lo que en el caso particular, servirá de apoyo la aplicación del

³⁵ De los Tribunales Colegiados de Circuito, con núm. de registro: 165344, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Pág. 2788, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

criterio en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelen o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos.

Con base en lo anterior, haciendo el ejercicio de ponderación tenemos que por un lado, el artículo 57 de la Ley Electoral local, restringe la posibilidad de sustitución a los candidatos independientes en cualquiera de las etapas del proceso, mientras que el diverso 272, les otorga el derecho de realizarlas, por lo que atendiendo a que la norma citada en segundo lugar, maximiza los derechos de los candidatos independientes situándolos en un plano de igualdad frente a los partidos políticos y coaliciones, es este último el que debe prevalecer.

En esa tesis, al resultar **fundado** el agravio en estudio y conforme a lo anteriormente razonado, lo procedente conforme a derecho es ordenar al Instituto Electoral local que realice la modificación de la base vigésima segunda de la convocatoria, debiendo adecuar su contenido a lo dispuesto en el numeral 277 de la Ley Electoral local, y como consecuencia de esto, ajustar las demás disposiciones que se relacionen con la citada base.

13. Omisión de prever mecanismos de solución.

Los actores se inconforman de que en convocatoria la autoridad responsable omitió prever mecanismos de solución para las y los ciudadanos que deseen participar en candidaturas independientes, debido a que, por la contingencia sanitaria, los trámites que se anexan a la manifestación de intención como son: la certificación de documentos, inscripción del Estatuto de la Asociación Civil ante el Registro Público de la Propiedad, inscripción al SAT y la apertura de la cuenta bancaria, pueden tener complicaciones en la lógica de acudir a las oficinas gubernamentales.

Por ello, consideran necesario ordenar a la autoridad responsable que exhorte a las instituciones involucradas a efecto de que otorguen las facilidades necesarias para la realización de los trámites respectivos.

A juicio de quien resuelve, el motivo de disenso que se analiza resulta **infundado**, pues si bien la convocatoria no contempla de manera específica las pretensiones de los actores, lo cierto es que en su base vigésima octava, establece lo siguiente:

“Vigésima octava. Lo no previsto en la presente convocatoria será resuelto por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.”

Como se advierte, en dicha base quedó asentada la previsión de que la resolución de cualquier cuestión accesoria que no se hubiese contemplado en la convocatoria, corresponde al Consejo General del Instituto Electoral local; lo cual da apertura a que los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes como es el caso de los actores, expongan sus inquietudes ante dicha instancia o presenten las solicitudes que consideren pertinentes, lo que trae como resultado que no se justifique la intervención de este órgano jurisdiccional para atender la pretensión de los actores.

Además, el argumento bajo el cual piden que se ordene al Instituto Electoral local que exhorte a las instituciones que mencionan, se sustenta en una premisa subjetiva, dado que la expresión *“pueden tener complicaciones en la lógica de acudir a las oficinas gubernamentales”* se trata de un acto futuro e incierto, que de tomarse como real y se accediera a su pretensión se vulneraría el principio de objetividad que rige a la materia electoral, ya que para que este órgano jurisdiccional esté en aptitud de atender su petición, las complicaciones que refieren deben existir en el mundo fáctico.

Por lo tanto, en atención a la base vigésima octava de la convocatoria, queda colmada la pretensión de los actores de establecer mecanismos de solución para las y los ciudadanos que deseen participar en candidaturas

independientes, mismos que serán diseñados por la autoridad responsable en el momento que se justifique.

OCTAVO. Efectos de la sentencia. Al haber resultado fundados los motivos de disenso identificados con los numerales 1, 7-8, 9 y 12, lo procedente es ordenar al Instituto Electoral local que realice lo siguiente:

1. Inaplique la porción normativa del el artículo **50, inciso c), fracción VII, inciso 2), de la Ley Electoral local**, que establece: “...*militante, afiliado o su equivalente...*” y como consecuencia de lo anterior, modifique la base décima séptima inciso b), noveno punto, inciso b), de la convocatoria impugnada, así como el contenido de las demás disposiciones que guarden relación con la misma, para ajustarse a los parámetros establecidos en la presente sentencia.
2. Inaplique el artículo 66 de la Ley Electoral local, en la porción normativa que establece “...el cual *no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate*” y, en consecuencia, mediante acuerdo, determine los límites de financiamiento privado para las candidaturas independientes involucradas en el presente proceso electoral ordinario 2020-2021 (Gobernador del Estado, Diputados Locales y Ayuntamientos), tomando como referencia la formula contenida en el estudio de los agravios 7 y 8 y establezca:
 - a) Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar a las candidaturas independientes los simpatizantes, correspondiente a un monto equivalente al 0.5 por ciento del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate.
 - b) Los límites de aportaciones individuales que pueden realizar las candidatas y candidatos independientes a sus campañas, correspondiente a un monto equivalente al 10 por ciento del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate.

3. Modifique la base quinta, inciso b), punto tres de la Convocatoria, debiendo tomar como fundamento el parámetro establecido en el artículo 36 inciso c), párrafo tercero de la Ley Electoral local, así como lo previsto en el diverso 59, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del INE.
4. Modifique la base vigésima segunda de la convocatoria, debiendo adecuar su contenido a lo dispuesto en el numeral 277 de la Ley Electoral local, y como consecuencia de esto, ajustar las demás disposiciones que se relacionen con la citada base.

El Instituto Electoral local, deberá realizar lo anterior, dentro del **plazo de tres días naturales a partir de su notificación**; lo que deberá informar a este Tribunal Electoral dentro de las veinticuatro horas siguiente a que ello ocurra.

Finalmente, derivado de las modificaciones ordenadas en la presente resolución, y tomando en cuenta el fenecimiento del plazo para presentar la manifestación de intención para el caso de aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador del Estado, la autoridad responsable podrá considerar como régimen de excepción, la emisión de la presente sentencia.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Es parcialmente fundado el juicio electoral ciudadano identificado con la clave TEE/JEC/046/2020.

SEGUNDO. Se inaplican las porciones normativas contenidas en los artículo 50, inciso c), fracción VII, inciso 2), y 66 de la Ley Electoral local, en los términos establecidos en los efectos de la presente resolución.

TERCERO. Se ordena la modificación de las bases de la convocatoria, en los términos precisados en el apartado de los efectos de la sentencia.

CUARTO. Se ordena la emisión de un acuerdo en el que determinen los límites de financiamiento privado para las candidaturas independientes, en los términos señalados en el apartado relativo a los efectos de la sentencia.

QUINTO. Con motivo de la inaplicación de las porciones normativas de la Ley Electoral local y en cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo de Sala de fecha once de noviembre del presente año, dictado en los expedientes SUP-JDC-10091/2020, SUP-JDC-10092/2020 y SUP-JDC-10093/2020 acumulados, una vez realizadas las notificaciones de ley, infórmese lo determinado en la presente resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

NOTIFÍQUESE; **personalmente** a los actores; por **oficio** a la autoridad responsable; y por **estrados** de este órgano jurisdiccional a los demás interesados, en términos de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley de Medios local.

Así, por unanimidad de votos lo aprobaron el Magistrado y las Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, siendo ponente la Magistrada Hilda Rosa Delgado Brito, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

JOSÉ INÉS BETANCOURT SALGADO
MAGISTRADO PRESIDENTE

ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ
MAGISTRADA

HILDA ROSA DELGADO BRITO
MAGISTRADA

EVELYN RODRÍGUEZ XINOL
MAGISTRADA

ALEJANDRO PAUL HERNÁNDEZ NARANJO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.