

Memoria del
I Conversatorio
de Sentencias Relevantes
en Materia Electoral

Coordinación general
Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Pedro Salazar Ugarte



**Memoria del I Conversatorio
de Sentencias Relevantes
en Materia Electoral**

Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral

Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Pedro Salazar Ugarte
Coordinación general

María Marván Laborde
Hugo A. Concha Cantú
Arturo Espinosa Silis
Coordinación académica

Jorge Mier y de la Barrera
María Teresa Garmendia Magaña
José Francisco Castellanos Madraza
Coordinación editorial



México, 2019

*Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes
en Materia Electoral*

1.^a edición, 2019.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.
www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, Ciudad de México.

Edición: Dirección General de Documentación, TEPJF.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Directorios

Coordinación general

Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Pedro Salazar Ugarte

Coordinación académica

María Marván Laborde
Hugo A. Concha Cantú
Arturo Espinosa Silis

Coordinación editorial

Jorge Mier y de la Barrera
María Teresa Garmendía Magaña
José Francisco Castellanos Madrazo

Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Pedro Salazar Ugarte
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas
Dra. Issa Luna Pla
Secretaria Académica
Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Presidente
Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Índice

Presentación 9

Prólogo 11

Representación proporcional

Sentencia SUP-REC-1386/2018

Caso representación proporcional
e integración paritaria en regidurías. 15

Arturo Colín Aguado

Los límites de la paridad. Una exploración
a partir de la sentencia SUP-REC-1386/2018. 21

Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Contradicción de tesis 382/2017

Los límites de sobre- y subrepresentación proporcional
en el ámbito municipal. 47

Miguel Antonio Núñez Valadez

Límites de sobre- y subrepresentación en la integración
de ayuntamientos. Contradicción de tesis 382/2017 55

Rafael Cruz Vargas

Candidaturas independientes

Sentencia SUP-JDC-186/2018 y acumulado

Caso Bronco	74
<i>José Francisco Castellanos Madrazo</i>	
El Bronco, candidato por virtud de una sentencia	79
<i>María Marván Laborde</i>	

Sentencia SUP-JDC-222/2018 y acumulados

Caso el límite al financiamiento privado de los candidatos independientes	101
<i>Jesús René Quiñones Ceballos</i>	
Los retos del financiamiento para los candidatos independientes.....	107
<i>Fernanda Caso Prado</i> <i>y Sebastián Garrido de Sierra</i>	

Fiscalización

Sentencia SUP-RAP-209/2018 y acumulado

Caso fideicomiso “Por los demás”, Movimiento Regeneración Nacional	126
<i>Priscila Cruces Aguilar</i>	
Fideicomiso “Por los demás”, pero primero Morena	134
<i>Fabiola Navarro Luna</i>	

Sentencia SUP-REP-714/2018

Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano	152
<i>Pedro Antonio Padilla Martínez</i>	
El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones. Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano	157
<i>Iván Castillo Estrada</i>	

Paridad de género

Sentencia SUP-JDC-35/2018 y acumulados

Caso paridad de género y reelección 173

Raúl Ávila Ortiz

Paridad y reelección: un falso dilema 179

Karolina M. Gilas

Sentencia SUP-JDC-369/2017

Caso paridad de género en órganos partidistas. 197

Ernesto Santana Bracamontes

y Alfonso González Godoy

Selección de dirigentes, paridad de género

y decisiones judiciales en México: un estudio de caso 204

Flavia Freidenberg

Pueblos y comunidades indígenas

Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados

Acciones afirmativas para tutelar el derecho al voto

activo de las comunidades originarias 224

Josué Ambriz Nolasco

La primera cuota indígena en México.

Reflexiones para implementar acciones afirmativas 231

María del Carmen Alanís Figueroa

y Marisol Vázquez

Sentencia SUP-REC-588/2018

Caso representantes indígenas

ante ayuntamientos de Sinaloa. 251

José Francisco Castellanos Madrazo

El control de regularidad constitucional de omisiones

legislativas para garantizar la participación política

de los pueblos y comunidades indígenas. 255

José Pablo Abreu Sacramento

y Fernando Ojesto M. Manzur

Libertad de expresión y redes sociales

Sentencia SUP-REP-594/2018 y acumulados

Caso ¿y si los niños fueran candidatos? 274

Anabel Gordillo Argüello

SUP-REP-594/2018. Caso Mexicanos Primero.

¿Restringir o ampliar la libertad de expresión
y el debate público? 282

Arturo Espinosa Silis

Sentencia SUP-REP-155/2018

Caso la calumnia electoral. 303

Rodrigo Quezada Goncen

Los límites de la libertad de expresión
de periodistas y medios de comunicación
en los procesos electorales. Deconstrucción jurisprudencial
del modelo de comunicación política 309

Hugo A. Concha Cantú

Elección de autoridades municipales

Sentencia ST-JDC-9/2019 y acumulados

Caso elecciones de las autoridades auxiliares
de los ayuntamientos. 323

Juan Carlos Silva Adaya

El parámetro de control de la regularidad constitucional
de las elecciones de autoridades auxiliares
de los ayuntamientos. Un aspecto por definir 331

Joel Reyes

Sentencia ST-JDC-13/2019

Caso requisitos para el cargo
de consejero municipal en Colima. 345

Alejandro Avante Juárez

Edad y antigüedad del título profesional como requisitos
para el cargo de consejero electoral municipal: el caso Colima 351

Rafael Elizondo Gasperín

Los retos del financiamiento para los candidatos independientes

Fernanda Caso Prado*

Sebastián Garrido de Sierra**

La participación de las candidaturas independientes en los procesos electorales federales y estatales de los últimos años ha puesto en evidencia el rezago del sistema electoral mexicano para ofrecerles un marco jurídico que garantice condiciones razonables de competencia equitativa. La asignación de recursos públicos, los tiempos de radio y televisión, o la representación de las y los candidatos independientes ante las instituciones electorales son tan solo algunos de los muchos temas que han llevado a autoridades y académicos a volver a cuestionarse la forma en la que se debe entender el derecho a ser votado. Y todo, partiendo de una realidad de inequidad que la propia ley genera.

El reto ha sido particularmente complejo para el Poder Judicial de la Federación, quien se ha visto obligado a desarrollar una narrativa argumentativa con un número muy reducido de precedentes sobre los cuales cimentar las decisiones. Así, en pocos años, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha construido una serie de criterios que han acompañado la inmersión de las candidaturas independientes en la arena política. Estas decisiones han moldeado la

* Abogada y estudiante de la maestría en Derecho de la Seguridad Nacional en la Universidad de Georgetown.

** Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

forma en la que se entiende la vía independiente como mecanismo de competencia en el futuro, y son el punto de partida obligatorio para quien desee comprender la complejidad jurídica de esta figura.

El financiamiento privado en el modelo mexicano tiene límites tanto para los partidos políticos como para las y los candidatos independientes. Para los primeros, la Constitución establece que deben prevalecer los recursos públicos sobre los privados (CPEUM, artículo 41, fracción II). En el extremo, esto puede —y suele— significar que los recursos privados gastados por los partidos sean equivalentes a 50 % menos un peso del total. Las normas electorales establecen también que los topes de gastos de campaña se definen por candidato mientras que los recursos públicos se asignan por partido, de tal forma que cada partido decide cuánto otorgar a cada candidato.

En contraste, el monto de financiamiento público que recibe cada candidata y candidato es calculado y distribuido por la autoridad electoral a partir de una bolsa común, equivalente al financiamiento público que recibiría un partido de reciente creación. Este monto suele terminar siendo mucho menor que lo que recibiría un candidato o candidata de partido que compite por el mismo cargo, particularmente cuando hay coaliciones en las que los partidos pueden sumar sus recursos públicos y, además, concentrar la mayor parte de sus recursos en las competencias más relevantes y en las regiones más competitivas. Adicionalmente, el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) define que el financiamiento privado que pueden recibir las y los candidatos independientes a cargos federales no debe exceder 10 % de su tope de gastos de campaña.

La forma en la que las normas electorales regulan el monto de recursos a los que los candidatos independientes y de partido pueden tener acceso en el ámbito federal, incluso combinando el financiamiento público y el privado, resulta en una enorme inequidad que fue analizada y resuelta en la sentencia SUP-JDC-222/2018 de la Sala Superior del TEPJF.

Este capítulo está dedicado a estudiar los alcances y consecuencias de dicha sentencia. Para ello, el texto se divide en cinco secciones. Comenzamos discutiendo los precedentes de esta decisión, para después resumir los puntos centrales de la sentencia. Posteriormente analizamos su sustancia y destacamos tres aspectos centrales. Primero, en

esta sentencia el Tribunal reafirmó la figura de las candidaturas independientes como un esquema distinto, no equiparable a los partidos políticos, que exige condiciones reales de competencia. Segundo, la sentencia asume una postura novedosa en términos constitucionales, pues no solo deja sin aplicación una norma, sino que confecciona una nueva para suplir el vacío que se genera. Tercero, la sentencia analizó la norma tanto desde el texto de la ley como los efectos que se generan en los casos concretos.

La sentencia se aprobó el 25 de abril de 2018, casi un mes después de que comenzaran las campañas de ese año. Esto nos ofrece una oportunidad para analizar empíricamente cuáles fueron las consecuencias de la decisión del Tribunal Electoral en los dos meses restantes de las campañas. Para ello, en la cuarta sección presentamos los resultados del análisis de los ingresos y gastos de campaña reportados por 1,602 candidatos y candidatas independientes o partidistas que compitieron por un cargo de elección popular federal en el proceso electoral 2017-2018.

La evidencia disponible indica tres datos relevantes: primero, a pesar del fallo de la Sala Superior, para la gran mayoría de las y los candidatos independientes, 55 % o más de sus ingresos totales provinieron del financiamiento público; segundo, para ninguno de los candidatos independientes, el monto total de recursos privados recabados superó 30 % de su tope de gastos de campaña, y tercero, y consecuente con el punto anterior, para 74 % de los candidatos independientes, el monto total de gastos de campaña fue menor de 50 % de su respectivo tope, y solo 12 % gastó 65 % o más de su tope. Se cierra el texto presentando las principales conclusiones del análisis.

1) Precedentes

Existen dos precedentes especialmente relevantes para entender la sentencia SUP-JDC-222/2018.

El primero de ellos se originó en 2015, cuando Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, candidato a la jefatura delegacional de Miguel Hidalgo, impugnó el acuerdo del entonces Consejo General del Instituto Electro-

ral del Distrito Federal (IEDF) en el que se le limitaba la posibilidad de recaudar fondos privados por un monto mayor a los recursos públicos que había recibido. El acuerdo tomaba como base el artículo 41, fracción II de la Constitución y el artículo 246 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF), los cuales hablan de la prevalencia de los recursos públicos sobre los privados.

Tras la confirmación del acuerdo por parte de la Sala Regional, el candidato decidió ir en contra de esta resolución por una cuestión de constitucionalidad ante la Sala Superior (SUP-REC-193/2015). La sentencia del Tribunal, identificada como SUP-REC-193/2015, revocó la sentencia con el argumento de que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en una situación jurídica distinta, no equiparable con los partidos políticos. A partir de la naturaleza de las candidaturas independientes, la Sala Superior determinó que el principio constitucional de prevalencia de recursos públicos sobre privados no es aplicable para ellos. Concluyó manifestando que la medida que no le permitía al candidato recaudar más que lo recibido como financiamiento público resulta desproporcionada y significa una reducción significativa de sus posibilidades de competir.

El segundo precedente es de 2016, cuando la Sala Superior resolvió la sentencia derivada de la contradicción de tesis identificada como SUP-CDC-2/2016.

En este caso, el Tribunal confirmó el límite de financiamiento privado establecido por la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (LEECH), mismo que correspondía a 50 % del tope de gastos de campaña. En esta ocasión, se argumentó que el hecho de que los candidatos deban participar en igualdad de circunstancias para tener posibilidades de éxito no significa que todos deban contar con los mismos recursos. Esto, pues incluso las propias prerrogativas que otorga el Estado obedecen, en cada caso, a las circunstancias en que cada contendiente participa.

Concluyó que el límite establecido de 50 % de recursos privados más los recursos públicos que el candidato recibiera sí colocaban a los candidatos en una situación real de competencia (SUP-CDC-2/2016).

Tenemos pues, que en el primer caso, la Sala Superior determinó que no es válido limitar el financiamiento privado bajo el criterio de que debe ser menor que el financiamiento público recibido, mientras que en el segundo señaló que es válido limitar el financiamiento privado a 50 % del tope de gastos de campaña.

Con estas dos sentencias que manifestaban puntos de vista distintos —si bien no contradictorios— fue que llegamos al proceso electoral de 2018.

2) Resumen de la sentencia SUP-JDC-222/2018

El artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que los candidatos independientes no pueden recibir financiamiento privado por más de 10 % del tope de campaña para cada elección. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en concordancia con dicha ley, procedió a determinar los topes de recaudación, como lo plantea el artículo para todos los candidatos federales independientes que competirían en las campañas de 2018.

La candidata presidencial Margarita Zavala, los candidatos a senador Manuel Clouthier Carrillo y Pablo Abner Salazar Mendiguchia y la candidata a diputada Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa impugnaron la resolución del INE.

En la sentencia, para estudiar el fondo del asunto, el Tribunal realizó un test de proporcionalidad que resulta sumamente interesante. En primer lugar, determinó que se trata de una restricción que persigue al menos tres fines legítimos: “preservar la equidad en las contiendas electorales; fortalecer la licitud en el origen de los recursos que soportan una campaña y autonomía de quienes son elegidos por el voto ciudadano”. Con este argumento, la Sala Superior guía el resto del análisis a la luz de estos bienes tutelados.

En segundo lugar, el Tribunal argumenta que “el establecimiento de un límite a las aportaciones privadas es una medida idónea para salvaguardar la equidad en la contienda a partir de los recursos que utilicen los candidatos independientes”. Por lo cual, concluye que es correcto que haya límites a las aportaciones.

En tercer lugar, el Tribunal hace referencia a la necesidad de la medida. Determina que, en efecto, el límite cumple con este criterio pues de otra manera se vulnerarían los bienes tutelados. Por un lado, porque la balanza de la inequidad en las condiciones se inclinaría a favor de los candidatos independientes si estos no tuvieran restricción alguna y pudieran recaudar por la vía privada tanto como desearan o pudieran.

Por otro lado, porque la certeza en los montos que puede recaudar un candidato abona a la transparencia y permite una mejor fiscalización del origen de dichos recursos.

En último lugar, la Sala hizo una evaluación de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida y, por este motivo, se declara inaplicable.

Para ello, hace referencia a la sentencia derivada de la contradicción de criterios SUP-CDC-2/201642, en la que se estudia el concepto de la participación en igualdad de circunstancias, requerida para tener posibilidades de éxito en la elección en la que contiendan. Aquí el Tribunal hace mención del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, popularmente conocida como Comisión de Venecia, que contiene una serie de directrices, entre las que se encuentra la siguiente:

2.3. Igualdad de oportunidades. Deberá garantizarse la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos. Ello implica la neutralidad de las autoridades públicas, en particular por lo que se refiere a: i. la campaña electoral; ii. la cobertura por los medios, en particular los medios públicos; iii. la financiación pública de los partidos y campañas [...]. d. La financiación de los partidos, de los candidatos y de las campañas electorales deberá ser transparente e. El principio de la igualdad de oportunidades puede, en ciertos casos, llevar a la limitación de los gastos de los partidos, sobre todo en materia de publicidad. 3. El sufragio libre 3.1. Libertad del votante para formar su opinión a. Las autoridades públicas deberán respetar su deber de neutralidad. En particular, ello tiene que ver con: i. los medios; ii. la fijación de carteles; iii. el derecho a manifestarse en lugares públicos; iv. la financiación de los partidos y de los candidatos [...]. c. Las violaciones del deber de neutralidad y de la libertad del votante para formar su opinión deberán ser sancionadas (Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, artículo 2).

Sobre esta base, el Tribunal aclara que la igualdad de circunstancias no significa necesariamente que todos cuenten con los mismos recursos, pero sí que haya condiciones razonables de competencia equitativa. Señala que los partidos políticos y candidatos independientes se encuentran en situaciones distintas no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos.

Para determinar si esta ley debe entenderse como una limitación válida dentro de la libertad que tiene el legislador para regular la competencia como sucedió en el caso de Chihuahua o si, por el contrario, es incompatible con la exigencia de condiciones razonables de competencia equitativa, el Tribunal elabora el siguiente cuadro comparativo.

Cuadro 1. Evaluación de condiciones de competencia realizada por el TEPJF

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

Fuente: Elaboración propia con información de la sentencia SUP-JDC-222/2018.

De los números mostrados, la Sala Superior rescata que, al no ser posible para ninguno de los actores alcanzar siquiera 50 % del límite de gasto, se genera una desventaja inminente frente a las opciones partidistas, por lo que esta inequidad hace necesaria la inaplicación de la norma.

Sin embargo, el Tribunal manifiesta que, como se ha planteado previamente, es necesario establecer un límite. Es decir, la inaplicación del artículo 399 no puede dejar a los independientes con la posibilidad de recaudar indefinidamente, pues esto afectaría severamente la certeza y la equidad en la contienda.

La Sala no tiene la facultad de instruir al legislador a modificar una ley, pues esto implicaría una declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual está fuera de las facultades del Tribunal. Entonces procede a hacer algo que resulta novedoso desde un punto de vista constitucional:

La Sala decide determinar por sí misma el límite que se debe aplicar, definiendo este límite como la diferencia entre el financiamiento público que reciben y el tope de gasto autorizado para cada candidatura.

3) Análisis de la sentencia

Esta sentencia es de enorme relevancia por al menos tres motivos.

Primero, porque en ella se reafirma la figura de las candidaturas independientes como un esquema distinto, no equiparable a los partidos políticos. Esto es un gran avance, pues lleva a diferenciar los modelos regulatorios de unos y otros y reconocerlos como dos mecanismos igualmente válidos para acceder al poder. Es decir, se aleja de la idea de que las candidaturas independientes son accesorias o excepciones del modelo de partidos.

Esto vuelve a traer a la mesa el concepto amplio de la equidad, mismo que exige condiciones reales de competencia para acceder al poder, las cuales deben ser verificables de manera aterrizada, como lo hace en este caso el Tribunal a través del cuadro en el que se analizan las consecuencias económicas de esta limitación.

Segundo, por la innovación que genera la Sala Superior como autoridad interpretadora de la Constitución, asumiendo una facultad, no solo de inaplicar una norma, sino de construir una solución para suplir el vacío legal.

Los alcances de las sentencias se han ido modernizando con los años. La tradición que entendía a las cortes constitucionales como una especie de legislador negativo ha sido superada ya desde hace tiempo. La realidad exige que el juez constitucional tome una aproximación mucho más activa frente a las normas y la realidad que pretende regular a la luz de la Constitución.

Sin embargo, el Tribunal no es una corte constitucional tradicional en el sentido europeo, pues no tiene entre sus facultades la expulsión de una norma del sistema jurídico con efectos generales. Esto coloca al Tribunal en una posición complicada. Tiene la facultad de declarar la inaplicación de una norma en un caso concreto por considerarla inconstitucional, mas no puede hacer que esta desaparezca ni reenviarla al legislador. Esto puede generar vacíos importantes que los magistrados deben considerar a la hora de tomar una decisión. Parece ser esta limitante la que ha llevado al Tribunal a explorar alternativas mucho más arriesgadas en sus decisiones.

El Tribunal ha sido mucho más innovador incluso que la Corte a la hora de suplir estos vacíos con sentencias que en derecho comparado se han llamado sentencias manipulativas o que afectan el contenido de las normas. Tales casos, por ejemplo, se han visto previamente en sentencias relacionadas con acciones afirmativas, plazos para recolectar firmas de apoyo ciudadano y porcentaje de firmas requeridas para solicitar el registro como candidato independiente.

Roberto Romboli, en un análisis a partir del uso que la Corte italiana ha hecho de las mismas, trae a colación las dudas que este tipo de sentencias pueden generar.

Este tipo de resoluciones, como se puede imaginar, ha creado notables discusiones en la doctrina, e incluso despertado reticencias por parte de los jueces. Se ha hablado de un papel de «suplencia» de la Corte con respecto al Parlamento y de función paralegislativa de la primera, poniendo de relieve el papel solamente negativo atribuido a la Corte, que tendría la posibilidad de crear, a través de las propias decisiones, un vacío normativo a llenar después por todos los operadores jurídicos o por la intervención del Parlamento (Romboli 1996, 64).

Sin duda, muchas decisiones del Tribunal Electoral pueden estar encuadradas dentro de este debate que obliga a los jueces a ser especialmente precavidos a la hora de optar por una solución que pueda considerarse invasiva de la esfera política del legislador. Un ejemplo es la sentencia que en este texto se analiza.

Dentro de las sentencias manipulativas, lo que hace la Sala Superior constituye lo que se ha denominado una sentencia sustitutiva, la cual, tradicionalmente, comienza por expulsar del ordenamiento jurídico

una norma y luego sustituye el vacío con una disposición específica que permite mantener la coherencia y proteger los bienes constitucionales que previamente se han descrito (Olano 2004, 580-1). En este caso, como se ha planteado, el Tribunal no puede expulsar una norma del orden jurídico con efectos generales (tesis jurisprudencial P./J. 23/2002). Sin embargo, hace algo similar dentro de lo que considera su ámbito de competencia al inaplicar en el caso concreto la norma y sustituirla por una nueva, confeccionada por la propia Sala.

El Tribunal es cuidadoso en no crear parámetros a partir de referencias extralegales o subjetivas. Al contrario, para realizar este ejercicio, toma los dos parámetros objetivos que existen en la ley: el tope de gastos de campaña y el monto de financiamiento público. Este es un ejercicio relevante, pues la norma con la que se suple el vacío parte de los elementos que el legislador ha puesto en la ley. Esto permite reconstruir, de una forma coherente, el modelo que el legislador tenía en mente, de manera que la ausencia de la norma considerada inconstitucional no genere efectos contrarios al modelo mismo.

El tope de gastos de campaña es el único elemento igualador entre candidaturas desde el punto de vista de los recursos. No importa si se trata de un candidato de algún partido, de una coalición o un candidato independiente, todos deben sujetarse al mismo límite cuyas reglas están establecidas en el artículo 243, numeral 4, de la LGIPE. La Sala Superior argumenta, pues, que se garantiza mayor equidad en la medida en que las candidaturas independientes puedan gastar tantos recursos como el tope de campaña respectivo les permita.

Por otro lado, el financiamiento público al que tiene derecho cada candidato independiente está dado con base en dos parámetros: una fórmula general que determina la bolsa de financiamiento para candidatos independientes y el número de candidatos que compiten por un cargo en el mismo nivel (INE 2018).

A partir de estas normas diseñadas por el legislador, el Tribunal hace un esfuerzo de reconstrucción del modelo en el que el nuevo límite de financiamiento privado queda fijado como el resultante de restar el financiamiento público que cada candidato recibe al tope de gastos permitido para cada contienda. Adicionalmente, se refrenda el límite de aportaciones individuales tanto de simpatizantes como de los candidatos, como está establecido en la ley.

Podría existir la crítica de que, a partir de esta decisión del Tribunal, pareciera que ya no existe la posibilidad de fijar límite alguno por parte del legislador. Sin embargo, el caso de Chihuahua, que incluso es tomado como referencia en esta sentencia, manifiesta justamente lo contrario. En la sentencia queda explícitamente dicho que no cualquier límite debe ser considerado inválido, sino únicamente aquellos que colocan a los candidatos independientes en condiciones que eliminan sus posibilidades reales de competir. En este sentido, no se excluye la posibilidad de que en ciertos casos el límite válido se mantenga mientras que en otros sea inaplicable por los efectos inequitativos que genera.

Esto conduce al tercer aspecto que vale la pena rescatar de esta sentencia. La decisión del Tribunal en este caso deja en claro que a pesar de que el modelo electoral mexicano permite de hecho la inequidad hasta cierto punto, esto no quiere decir que dicha brecha se pueda seguir ampliando indefinidamente.

La lectura que debemos dar a esta sentencia no puede estar aislada de los precedentes. Consideradas en conjunto, lo que se observa es que la posibilidad de poner límites al financiamiento privado no es una cuestión rígida que se pueda responder de manera genérica para cualquier limitante en cualquier contexto. Al contrario, la evaluación depende del grado en el que dicha limitación se traduzca en condiciones de competencia equitativas y no anule de hecho la posibilidad de participar en una contienda electoral.

Al analizar la secuencia de sentencias mencionadas arriba, la Sala Superior lo hizo desde una perspectiva atrevida: no se limitó al estudio del texto legal, sino que también indagó en los efectos producidos. Es ahí donde recae la fuerza de su análisis. Ahora bien, este análisis de efectos está planteado exclusivamente desde una perspectiva teórica. Sugerimos aquí la posibilidad de incluir elementos empíricos en el futuro aprovechando la información pública recabada por el INE en cada elección. En la siguiente sección se presentarán los resultados de un análisis estadístico que, si bien no pudo realizar la Sala Superior al momento de analizar y resolver la materia de esta sentencia, podría servir como referente para futuras ocasiones.

4) Análisis de las repercusiones de la sentencia

En esta sección se presenta un análisis empírico de las consecuencias que tuvo la decisión del Tribunal Electoral en el financiamiento de las campañas de las y los candidatos independientes. Es importante que el lector tenga siempre presente que la sentencia de la Sala Superior se votó casi un mes después de que iniciaran las campañas de 2018, por lo que los efectos de la misma se limitaron a los dos últimos meses de competencia electoral. Para este análisis, se utilizaron los datos de los saldos finales¹ de la fiscalización del proceso electoral federal 2017-2018, así como el informe de ingresos de candidatos por rubro, ambos publicados por el INE.²

Las bases de datos recién mencionadas contienen diversas variables relacionadas con los ingresos y gastos reportados por los 2,053 candidatas y candidatos que compitieron para cinco tipos de cargos: la presidencia de la república, senadurías de mayoría relativa, senadurías de representación proporcional, diputaciones federales de mayoría relativa y diputaciones federales de representación proporcional.

De este universo, el análisis únicamente considera la información de las y los 1,598 candidatos (77.8 % del total) que compitieron por un cargo de mayoría relativa y reportaron ingresos y gastos de al menos \$ 1. El cuadro 2 resume la distribución de candidaturas por tipo de cargo y tipo de candidatura (independiente y otras).

¹ De acuerdo con el portal de fiscalización del INE, los saldos finales incluyen datos de ingresos y gastos reportados, más los ajustes resultado de la fiscalización.

² El código utilizado para este análisis, así como las gráficas aquí incluidas, están disponibles en https://github.com/segasi/analisis_financiamiento_ci.

Cuadro 2. Distribución de candidaturas por tipo de cargo y candidatura

Cargo	Total	Porcentaje (%) total	Candidaturas independientes	Otro tipo de candidaturas ^A	Porcentaje (%) de candidaturas independientes	Porcentaje (%) de otro tipo de candidaturas ^A
Diputado Federal por MR	1,321	82.70	38	1,283	2.90	97.10
Senador por MR	272	17.00	10	262	3.70	96.30
Presidente	5	0.31	2	3	40.00	60.00
Total	1,598	100.00	50	1,548	--	--

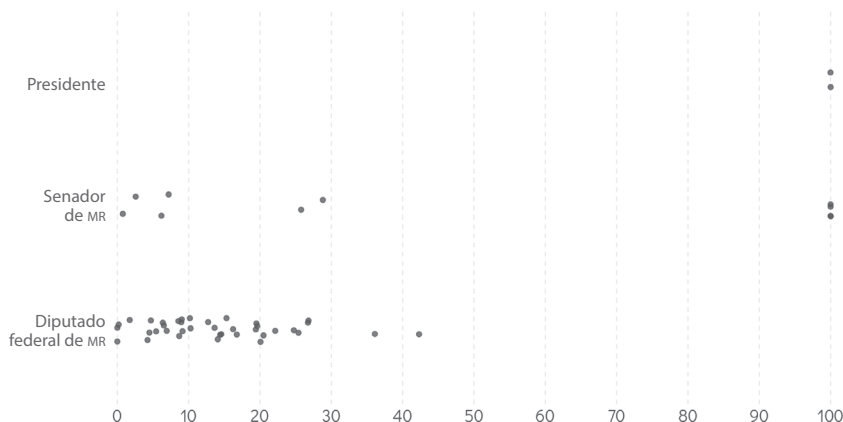
^A Se incluyen las candidaturas partidistas, de coalición y comunes.

Nota: MR, mayoría relativa.

Como se ilustra en el cuadro 2, de las 1,598 candidaturas incluidas en el análisis, 50 (3.1 %) corresponden a candidatas o candidatos independientes.

Por su parte, la gráfica 1 muestra el porcentaje de ingresos de origen privado de cada candidata y candidato independiente con respecto al monto total de ingresos que reportó. Cada punto representa a una o a un candidato independiente. Mientras más a la derecha está el punto, mayor es la proporción de recursos privados del total recabado por cada uno. La gráfica ilustra que, con excepción de los 2 candidatos independientes a la presidencia y 4 a una senaduría, para los otros 44 candidatos independientes el financiamiento privado representó menos de 45 % de sus ingresos totales. De hecho, para la mayoría (84 % del total) las aportaciones privadas constituyeron menos de 30 % del total que reportaron. Estas cifras confirman las dificultades que enfrentan la mayoría de las candidaturas independientes para convencer a particulares de financiar sus campañas.

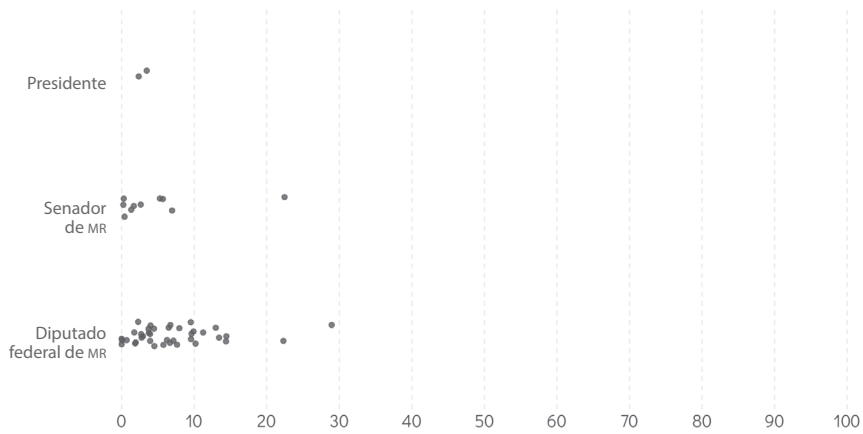
Gráfica 1. Porcentaje de ingresos de origen privado de cada candidatura independiente respecto a sus ingresos totales



Nota: MR, mayoría relativa.

La gráfica 2 muestra un ángulo complementario. Cada punto representa el porcentaje de ingresos de origen privado de un candidato independiente con respecto a su tope de gastos de campaña. Mientras más a la derecha está un punto, mayor es este porcentaje. La gráfica muestra que para ninguno de los candidatos independientes el monto total de recursos privados recabados superó 30 % de su tope de gastos de campaña, y que para 82 % del total esta cifra fue menor a 10 %. La gráfica ilustra también que aun cuando 100 % de los ingresos reportados por los 2 candidatos presidenciales y 4 a una senaduría fue de origen privado, en ningún caso la suma de sus ingresos privados rebasó 25 % de su tope de gastos de campaña.

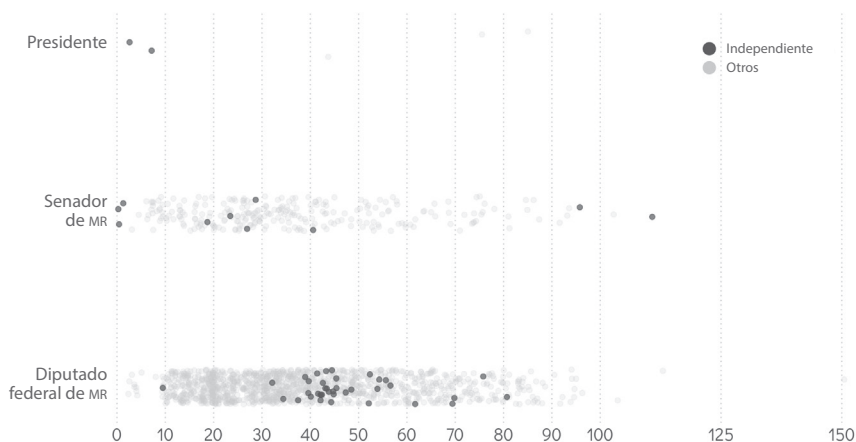
Gráfica 2. Porcentaje de ingresos de origen privado de cada candidatura independiente respecto a su tope de gastos



Nota: MR, mayoría relativa.

La gráfica 3 ofrece una perspectiva que se aproxima más al razonamiento seguido por la Sala Superior en la sentencia analizada. Muestra el porcentaje de gastos totales de cada candidatura respecto a su tope de gastos de campaña. A diferencia de las dos gráficas anteriores, en esta se incluyen los datos de las y los 1,598 candidatos —independientes, de partido y coaliciones— que cumplen las dos condiciones mencionadas al comienzo de este apartado.

Gráfica 3. Porcentaje de gastos de cada candidatura respecto a su tope, por tipo de candidatura



Nota: MR, mayoría relativa.

La gráfica 3 indica que para 74 % de los candidatos independientes el monto total de gastos de campaña fue menor a 50 % de su respectivo tope, solo 12 % gastó 65 % o más de su tope y únicamente 1 —Lorenzo Ricardo García de León Coria, candidato independiente a senador en Baja California Sur— lo pasó.

La gráfica muestra también que mientras más grande es la unidad geográfica en la que compete un candidato independiente, más difícil es que sus gastos totales se aproximen a los de sus adversarios partidistas. Esto es evidente en el caso de los 2 candidatos independientes presidenciales, pero se cumple también para quienes compitieron por una senaduría de mayoría relativa. Mientras que 70 % de las y los candidatos independientes que compitieron por este cargo (7 de 10) registraron gastos totales inferiores a 30 % del tope de gastos de campaña, solo 47 % de las y los candidatos partidistas (124 de 262) tuvieron gastos totales por debajo de este umbral. En contraste, mientras que 81.6 % de las y los candidatos independientes a una diputación federal registraron gastos mayores a 40 % de su tope de gastos, solo 39.4 % de las y los candidatos partidistas que compitieron por este tipo de cargo gastaron el equivalente a 40 % o más de su tope de gastos.

5) Conclusiones

La sentencia SUP-JDC-222-2018 sentó un precedente interesante que será motivo de análisis durante muchos años. En este texto se presenta un primer acercamiento desde dos ángulos complementarios: primero, desde una perspectiva jurídica, se analizaron los aspectos más relevantes de la argumentación y conclusiones de la Sala Superior; segundo, desde una perspectiva empírica, se estudió cuáles fueron los efectos de la sentencia a partir de los datos de ingresos y gastos reportados por los candidatos independientes y partidistas en el proceso electoral 2017-2018.

Entre los aspectos más relevantes del análisis jurídico, se encontró la reafirmación de las candidaturas independientes como una figura no equiparable a los partidos políticos, que requiere una regulación particular a fin de generar condiciones reales de competencia. Si bien la Sala Superior no dejó completamente claro cuál sería el límite tolerable para una legislación que pretenda regular los montos máximos de financiamiento privado, el estudio sistemático de esta sentencia y sus precedentes presenta una guía desde la cual partir para futuras regulaciones y juicios en la que parece que la única regulación válida sería aquella que permita a los independientes alcanzar, al menos, 50 % del tope de campaña.

Adicionalmente, se estudió la forma en que la Sala Superior resolvió el vacío generado por la inaplicación de la norma mediante la confección de una nueva regulación a través de lo que en el derecho comparado se ha llamado una sentencia sustitutiva. Se discutieron los conflictos de competencia que esto genera con el Poder Legislativo y se analizó la forma en la que el Tribunal reconstruye el modelo creado por el legislador de forma que los elementos dados por este permiten establecer un nuevo límite de financiamiento privado. Finalmente, se analizó la forma en que el Tribunal estudió este límite a partir de los efectos que tiene en conjunto con el resto de condiciones de competencia y no de manera aislada. Es decir, incluyendo el tope de gastos de campaña y el financiamiento público como dos elementos inherentes al estudio sobre las condiciones de competencia.

En cuanto al análisis empírico, los resultados indican que, incluso después de la sentencia de la Sala Superior, para la gran mayoría de las

y los candidatos independientes, el financiamiento privado representó menos de la mitad de sus ingresos totales. De forma consistente, los resultados también revelan que, sin importar el cargo por el que competían, ninguno de los candidatos independientes logró recaudar un monto de recursos privados superior a 30 % de su tope de gastos de campaña, y para la gran mayoría esta cifra fue menor a 10 por ciento.

Los datos muestran, además, que, para 3 de cada 4 candidatos independientes, el monto total de gastos de campaña fue menor a 50 % de su respectivo tope, así como que parece haber una relación inversamente proporcional entre el tamaño de la unidad geográfica por la que compiten (país, entidad o distrito) y el porcentaje del tope de gastos que representan sus gastos totales. En este último caso es factible que la inequidad en los recursos no esté solo determinada por limitaciones jurídicas en la posibilidad de recaudación, sino también por una mezcla de dos factores más: inequidad en los montos de financiamiento público y falta de acceso al financiamiento privado por motivos extralegales. Adicionalmente, habría que considerar otras causas estructurales de la inequidad, como el papel que juegan las estructuras partidistas, el prorrateo de gastos, la posibilidad de hacer coaliciones y la asignación de tiempos de radio y televisión.

Fuentes consultadas

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México.

INE. Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG283/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se distribuye a las candidaturas independientes el financiamiento público así como la prerrogativa relativa a la franquicia postal para la etapa de campaña electoral del proceso electoral 2017-2018.

Informe de ingreso de candidatos por rubro en las campañas federales. 2018. México. Disponible en <https://bit.ly/2pu5A4G>.

- Olano García, Hernán Alejandro. 2004. “Tipología de nuestras sentencias constitucionales”. *Vniversitas* 53: 571-602 y 580-1.
- Romboli, Roberto. 1996. “La tipología de las decisiones de la Corte Constitucional en el proceso sobre la constitucionalidad de las leyes planteado en vía incidental”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 48: 35-80.
- Sentencia SUP-CDC-2/2016. Denunciante: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Salas sustentantes: Sala Superior y Sala Regional correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0002-2016.pdf.
- SUP-REC-193/2015. Recurrente: Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Disponible en <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0193-2015.pdf>.
- Tabla de saldos finales a nivel federal. 2018. México. Disponible en <https://bit.ly/2BOnHVi>.
- Tesis jurisprudencial P./J. 23/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXXI (enero): 22.

Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral
fue editada en diciembre de 2019 por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

La presente obra contiene las memorias del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral, coorganizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y celebrado del 19 al 21 de noviembre de 2019 en Ciudad de México.

Durante el Conversatorio se estudiaron las sentencias relevantes aprobadas por el Tribunal en años recientes, las cuales fueron sometidas a la más rigurosa crítica y deliberación de académicos sobresalientes con amplia experiencia en la materia. Es decir, se trató de un ejercicio de tribunal abierto que el propio organismo jurisdiccional electoral ha promovido como parte de sus ejes de trabajo institucional.

Los temas tratados son de indudable actualidad y trascendencia: la representación proporcional y la integración paritaria en regidurías, así como los límites de sobre- y subrepresentación en la integración de ayuntamientos en los estados; las candidaturas independientes, en particular el conocido caso Bronco, lo mismo que el límite al financiamiento privado de candidatos independientes; la fiscalización, especialmente el caso del fideicomiso “Por los demás” (Morena) y el relativo a las multas a Margarita Zavala por irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano; la paridad de género, tanto en su tensión frente a la reelección como en la integración de órganos partidistas; la reserva de 13 distritos legislativos federales para pueblos y comunidades indígenas, lo mismo que la omisión legislativa consistente en garantizar la figura del representante indígena ante el ayuntamiento; la libertad de expresión y las redes sociales, en particular el caso de Mexicanos Primero, al igual que el sensible tema del ejercicio del periodismo y la calumnia; y, finalmente, la elección de autoridades municipales, en los casos de delegaciones, subdelegaciones y consejos de participación ciudadana, así como la designación de consejeros electorales municipales.

La obra recoge el diálogo fructífero entre la academia y la judicatura, enriquece el conocimiento y la comprensión del impacto de la justicia en la solución de conflictos electorales, en la garantía de los derechos y en la preservación del orden democrático, a la vez que pone de relieve la calidad y la importancia del análisis intelectual, crítico y constructivo de resoluciones capitales del tribunal constitucional electoral mexicano.

Al publicar este libro, el TEPJF y el IIJ de la UNAM cumplen con parte sustancial de su misión institucional de promoción y difusión de la cultura jurídica democrática.