

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

**EXPEDIENTE: SCM-JDC-16/2018**

**ACTOR: JESÚS ANTONIO  
ZAVALA VILLAVICENCIO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO**

**MAGISTRADO: HÉCTOR  
ROMERO BOLAÑOS**

**SECRETARIAS: NOEMÍ AIDEÉ  
CANTÚ HERNÁNDEZ Y LLOALY  
NIDIA PAZ IBARRA**

Ciudad de México, veintiséis de enero de dos mil dieciocho.

La Sala Regional Ciudad de México en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar parcialmente** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, el cinco de enero de dos mil dieciocho en el expediente TECDMX-JLDC-610/2017, únicamente **por cuanto hace al derecho de petición del actor**, y **confirmar** el resto de las consideraciones que la sustentan, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**GLOSARIO**

<b><i>Actor o promovente</i></b>	Jesús Antonio Zavala Villavicencio
<b><i>Autoridad responsable o Tribunal local</i></b>	Tribunal Electoral de la Ciudad de México
<b><i>Código electoral o Código local</i></b>	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
<b><i>Constitución</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b><i>Constitución local</i></b>	Constitución Política de la Ciudad de México
<b><i>Dirección Ejecutiva Instituto</i></b>	Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral de la Ciudad de México

Instituto Electoral de la Ciudad de México

<b>Juicio ciudadano</b>	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>SAT</b>	Sistema de Administración Tributaria
<b>Sentencia impugnada o resolución impugnada</b>	Sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-JLDC-610/2017 el cinco de enero de dos mil dieciocho
<b>Suprema Corte</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación

De las constancias del expediente y de los hechos narrados por el *actor* en su escrito de demanda, se advierten los siguientes:

## ANTECEDENTES

### I. Actuaciones del *Instituto*.

**1. Convocatoria y Lineamientos.** El catorce de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del *Instituto*, aprobó los acuerdos IECM/ACU-CG-041/2017 e IECM/ACU-CG-042/2017 mediante los cuales emitió la Convocatoria a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar en el registro de candidaturas sin partido a los diversos cargos de elección popular en el proceso electoral local ordinario 2017-2018 y los correspondientes Lineamientos, respectivamente.

**2. Inicio del proceso electoral local ordinario.** El seis de octubre del mismo año, el Consejo General del *Instituto* emitió la declaratoria formal del inicio del proceso electoral local.

### II. Registro de aspirantes.

**1. Solicitud de registro.** El seis de diciembre del dos mil diecisiete, el *actor* presentó solicitud de registro ante la *Dirección Ejecutiva*, para ser aspirante a una candidatura sin partido al cargo de diputado por el principio de mayoría relativa, en el 17 Distrito Electoral Local de la Ciudad de México, a la que se le asignó la clave de registro SR/ED/DEAP/048/2017.

**2. Manifestación de intención.** El nueve de diciembre siguiente, el *promovente* y el suplente de la fórmula que integró, presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del *Instituto* escrito mediante el cual manifestaron su intención de ser registrados como aspirantes a candidatos sin partido y solicitaron la inaplicación de diversos preceptos de la *Constitución local* y del *Código local*.

**3. Requerimiento.** El mismo nueve de diciembre, el Coordinador de Prerrogativas y Partidos Políticos del *Instituto* requirió al *actor* para que remitiera la documentación que acreditara la constitución de una asociación civil, su alta ante el SAT, así como lo contratos de las cuentas bancarias a nombre de dicha asociación civil, el "*formato de registro impreso*" y el informe de capacidad económica con firma autógrafa.

**4. Desahogo de requerimiento.** El once de diciembre del mismo año, al desahogar la prevención referida, el *actor* presentó ante la *Dirección Ejecutiva* el formulario de manifestación de intención de aspirante y el informe de capacidad económica.

Asimismo, solicitó respecto del resto de la documentación requerida que no le fuera negado el registro como aspirante al razonar que los requisitos que restaban por cumplir debían ser considerados como opcionales.

**5. Acuerdo del Instituto.** El catorce de diciembre siguiente, el Consejo General del *Instituto*, emitió el Acuerdo IECM/ACU-CG-098/2017, mediante el cual, entre otras cuestiones, consideró improcedente la solicitud de registro de la fórmula encabezada por el *actor*.

### III. Medio de impugnación local.

**1. Demanda.** Inconforme con el Acuerdo referido, el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, el *promovente* interpuso demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía ante la autoridad entonces responsable, misma que una vez recibida en el *Tribunal local* conformó el expediente de clave TECDMX-JLDC-610/2017.

**2. Resolución impugnada.** Previa la sustanciación correspondiente, el cinco de enero de dos mil dieciocho fue resuelto el señalado juicio en el sentido siguiente:

**ÚNICO.** Se **CONFIRMA**, en lo que fue materia de impugnación, el "Acuerdo del Consejo General de Instituto Electoral del Ciudad de México, sobre la procedencia de las solicitudes de registro como aspirantes a candidaturas sin partido a Diputaciones por el principio de mayoría relativa, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, presentadas del 4 al 9 de diciembre de 2017", identificado con la calve **IECM/ACU-CG-098/2017**.

### IV. Juicio ciudadano.

**1. Demanda.** Dada la inconformidad del *actor* con la resolución referida, el diez de enero posterior, interpuso ante la *autoridad responsable* demanda de *Juicio ciudadano*.

**2. Trámite.** El once de enero siguiente, el *Tribunal local* remitió la demanda a esta Sala Regional<sup>1</sup> acompañando el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con el medio de impugnación.

1. Mediante oficio TECDMX/SG/066/2018, visible a foja 1 del expediente.

**3. Turno.** Por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-16/2018** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Héctor Romero Bolaños, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la *Ley de Medios*.

**4. Radicación.** El doce de enero de dos mil dieciocho, el Magistrado Instructor acordó la radicación del expediente.

**5. Admisión.** Mediante proveído de quince de enero del presente año, se admitió a trámite la demanda.

**6. Cierre de instrucción.** Al no existir diligencias pendientes por desahogar, mediante acuerdo de veintiséis de los corrientes, el Magistrado en comento ordenó el cierre de instrucción del juicio referido, quedando los autos en estado de resolución.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por un ciudadano, en contra de la determinación del órgano jurisdiccional electoral de la Ciudad de México, relacionada con su solicitud de registro como aspirante a una candidatura sin partido para contender en el proceso electoral local ordinario 2017-2018; supuesto que es competencia de esta Sala Regional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución.** Artículos 41 párrafo segundo Base VI, 94 párrafo primero y 99 párrafo cuarto fracción V.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 184, 185 y 186 fracción III inciso c) y 195 fracción IV.

**Ley de Medios.** Artículos 79 párrafo 1, 80 y 83 párrafo 1, inciso b).

**Acuerdo INE/CG329/2017<sup>2</sup>** de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

2. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Esta Sala Regional considera que el *Juicio ciudadano* reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 79 párrafo 1, y 80 párrafo 1 de la *Ley de Medios*, en razón de lo siguiente:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; en ella, se hizo constar el nombre y firma autógrafa del *promovente*; se precisó la resolución controvertida y la *autoridad responsable*; se mencionan los hechos

en que se basa la impugnación y los agravios que le causa al *actor* la resolución combatida.

**b) Oportunidad.** La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la *Ley de Medios*.

Lo anterior es así ya que de la cédula de notificación personal realizada al *promovente*<sup>3</sup>, se desprende que la *resolución impugnada* le fue notificada el seis de enero de este año.

3. Visible a foja 6 del expediente.

Por lo que si el medio de impugnación se promovió el diez siguiente, como se observa del sello de recepción en el escrito de demanda; se concluye que su presentación fue oportuna.

**c) Legitimación.** El *actor* se encuentra legitimado para combatir a través del *Juicio ciudadano* la resolución que impugna, porque se trata de un ciudadano, que aduce presuntas violaciones a su derecho político-electoral a ser votado como candidato sin partido.

**d) Interés jurídico.** Se estima que el *promovente* tiene interés jurídico toda vez que considera que con la emisión de la *resolución impugnada* el *Tribunal local* vulneró su derecho político-electoral a ser votado como candidato sin partido, por lo que su pretensión es que se revoque la misma.

Además, el *actor* interpuso ante la instancia local el medio de impugnación que dio lugar a la resolución que hoy combate, de ahí que le asista el derecho a controvertir la sentencia en cuestión.

**e) Definitividad.** El requisito está satisfecho, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, las resoluciones pronunciadas por el *Tribunal local* son definitivas e inatacables, por lo que no existe algún medio de defensa ordinario que pueda modificar o revocar la *resolución impugnada*, que deba agotarse antes de acudir a la jurisdiccional federal.

Así, en virtud de que se reúnen los requisitos legales de procedencia, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

**TERCERO. Síntesis de agravios.** En su escrito de demanda el *actor* señala que, con la emisión de la *resolución impugnada*, el *Tribunal local* lesiona su esfera de derechos, en particular:

**a.** A la protección más amplia que en Derecho corresponda, reconocido en el artículo 1 de la *Constitución*.

**b.** De acceso a la jurisdicción, reconocido en los artículos 14, y 17 de dicho ordenamiento.

c. De fundar y motivar debidamente, cualquier acto de molestia o afectación de derechos, reconocido en el artículo 16 constitucional.

d. A ser votado, reconocido en los numerales 35 fracción II de la *Constitución*, 27 apartado a numeral 1 de la *Constitución local* y 6 fracción IV y 310 primer párrafo del *Código electoral*.

Para demostrar lo anterior hace valer distintos agravios, cuyo estudio se analizará en los temas que a continuación se precisan, sin que ello genere afectación alguna al *promovente*, pues lo trascendente es que los puntos de agravio sean estudiados en su totalidad y no la forma en que se realiza su análisis, conforme a lo establecido en la jurisprudencia emitida por este Tribunal Electoral de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**<sup>5</sup>

5. Visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, TEPJF, pág.125.

### **1. Incorrecta interpretación del artículo 311 párrafo quinto del *Código local***

El *promovente* se duele de la falta de aplicación al caso concreto por parte de la *autoridad responsable* de lo preceptuado por el numeral 2 del *Código electoral* al interpretar el diverso 311 párrafo quinto del mismo ordenamiento, lo que afirma, derivó en su inexacta aplicación.

En ese sentido, la interpretación que el *actor* propone como correcta parte de considerar que dada la finalidad, alcance y trascendencia de cada una de las etapas del proceso de registro de las candidaturas sin partido (contempladas en el artículo 310 del *Código electoral*), la exigencia de constituir una Asociación civil, darla de alta en el SAT y abrir una cuenta bancaria a nombre de la misma, antes de la "*etapa de registro de candidatura sin partido*" carece de un fin legítimo, idóneo y necesario, además que implica una restricción desproporcionada al derecho de voto pasivo de quienes aún no han obtenido la calidad de aspirantes y tampoco han obtenido el apoyo de la ciudadanía necesario para registrar una candidatura sin partido.

El *actor* también se duele de que, el *Tribunal local* incurrió en un error lógico en el estudio de la controversia planteada, pues a pesar de que el artículo 311 párrafo cuarto del *Código electoral* establece expresamente que "*Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, las y los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes...*" la *autoridad responsable* señaló que "*bajo el postulado del legislador racional*", en términos generales debía entenderse como aspirante a todo aquel ciudadano o ciudadana que pretenda llegar a postularse a través de una candidatura sin partido, con independencia de que la autoridad competente le haya o no concedido el registro o lo haya reconocido como tal.

Al respecto, el *actor* afirma que la *autoridad responsable* distinguió entre "aspirantes con registro" "aspirantes registrados" y "aspirantes reconocidos por la autoridad electoral para participar en la etapa de recabo del apoyo ciudadano", lo que, a su juicio, es incorrecto porque, si la ley no distingue, no cabe distinguir, y si la ley lo hace, no puede desvanecerse esa distinción.

En consonancia con ello, afirma que cuando el *Tribunal local* sostiene que de la normativa aplicable a las candidaturas sin partido, es posible advertir una distinción entre las categorías señaladas previamente, ello se deriva de una interpretación gramatical de los preceptos legales que deja de lado la obligación a cargo de la *autoridad responsable* de interpretarlos de manera sistemática, funcional y bajo el principio *pro homine*, en particular, por cuanto hace al artículo 311 párrafos quinto y séptimo del *Código local*.

Desde la perspectiva del *promovente*, solo debe exigirse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el citado precepto en la etapa de registro de candidatura sin partido, pues solo entonces resulta razonable y proporcional dada la existencia de financiamiento público, acceso a radio y televisión y la realización de actos de campaña en general; mientras que durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano, la fiscalización y vigilancia del origen y destino de los recursos empleados puede cumplirse de manera directa por el aspirante o la persona encargada de la administración de los mismos.

En similares términos señala que el empleo de cuentas bancarias de una persona moral, en lugar de las del aspirante solo se justifica en la etapa de registro de la candidatura sin partido.

Así, el *actor* concluye que, si el carácter de aspirante se adquiere hasta que se recibe la constancia respectiva conforme a lo señalado en el cuarto párrafo del artículo 311 del *Código local*, es inconcuso que los requisitos relacionados con la constitución de una Asociación civil, su alta en el SAT y la apertura de una cuenta bancaria a su nombre, no pueden ser exigidos durante las etapas de la convocatoria y del registro de aspirantes a candidaturas sin partido.

## **2. Falta de garantía al derecho de petición**

El *actor* se duele de la calificación de "inoperante" que el *Tribunal local* dio al agravio que hizo valer sobre la abstención del Consejo General del *Instituto* de responder la petición de fijar un criterio sobre el porcentaje de la lista nominal al que han de equivaler las firmas de apoyo ciudadano.

Al respecto, sostiene que su derecho de petición debió satisfacerse, aun y cuando se negara su registro como aspirante, por lo que reclama que el mismo sea restituido.

## **CUARTO. Estudio de la controversia.**

### **1. Incorrecta interpretación del artículo 311 párrafo quinto del *Código local***

Con base en lo que se ha reseñado en el considerando anterior, se advierte que, respecto a este tema, el *actor* esencialmente se duele de la fundamentación y motivación utilizada por la *autoridad responsable* al emitir la *sentencia impugnada*, pues a su juicio, de haber realizado una interpretación sistemática y funcional del marco normativo aplicable a las candidaturas sin partido, en particular de los requisitos contenidos en el artículo 311 párrafo quinto del *Código electoral*, habría concluido que éstos eran exigibles a quienes

tuvieran la calidad de aspirantes únicamente una vez que se hubiera registrado la candidatura y no al expresar la manifestación de intención.

Este planteamiento se considera **infundado**, porque contrario a lo manifestado por el *promovente*, el *Tribunal local* sí atendió a lo preceptuado en el artículo 2 segundo párrafo del *Código local* al emitir la *sentencia impugnada*.

En el citado numeral se dispone que la interpretación del propio Código se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y a los derechos humanos reconocidos en la *Constitución*, en la *Constitución local* y en los Tratados e Instrumentos Internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro homine o pro persona).

Resulta útil definir entonces cómo se aplican los criterios de interpretación citados al resolver una controversia judicial y el alcance del principio pro homine.

Al respecto, cabe señalar que la labor interpretativa de las normas, debe tener como premisa fundamental, el darle al precepto o disposición sujeto a desentrañar su contenido, un significado que además de resultar coherente con la intención del legislador, permita su cumplimiento, para aquellos casos en que se surta la o las hipótesis normativas respectivas, o cuando ello no sea posible, el significado que menos perjudique al interesado.

Así, la regla jurídica se interpreta para ser observada, de manera que, no puede aceptarse que la interpretación se traduzca en que la norma deba ser desacatada o que pueda o deba hacerse caso omiso de ella, o perjudicar a alguien; es decir, hacer de cuenta que su texto no existe, porque ese modo de proceder no constituiría una interpretación de la norma sino su anulación o derogación.

Consecuentemente, dar un significado a la norma no es mutilarla, para el efecto de derogar una parte de ella, sino obtener un sentido de su texto o una intelección de su contenido.

Por esta razón, una regla fundamental en la técnica de la interpretación de la ley, consiste en que el sentido que se desentrañe de la norma, debe estar encaminado, precisamente, a que ésta pueda surtir sus efectos y refleje lo más fielmente posible la intención del legislador, a fin de ser acatada, sin perjudicar los intereses de justiciable, pues de otro modo se haría nugatorio su derecho de acceso a la justicia.

En ese contexto, si la norma es clara y precisa, debe interpretarse en forma directa, esto es, debe extraerse su sentido, atendiendo a los términos en que el texto está concebido, sin eludir su literalidad, con lo que, el intérprete le otorga a la norma todo el alcance que se desprende de su contenido, en virtud de que no es lógico que el legislador, para expresar su pensamiento, se aparte de las reglas normales y usuales del lenguaje, a esto se le identifica como la interpretación gramatical.

Sin embargo, cuando la norma produzca incertidumbre o resulte incongruente con otra providencia o principio perteneciente al mismo contexto normativo, se deberá emplear el **criterio sistemático, conforme con el cual, a una norma se le debe atribuir el significado que la haga lo más coherente posible con otras reglas del sistema o con un principio general del derecho.** <sup>6</sup>

6. Como se ha sostenido por la Sala Superior al resolver el expediente de clave SUP-JRC-233/2000.

Por su parte, la jurisdicción federal ordinaria<sup>7</sup> ha establecido que esta interpretación parte de considerar al ordenamiento jurídico nacional como un sistema, busca el sentido lógico objetivo de la norma en conexión con otras que existen dentro del mismo, es decir, **la norma no debe aplicarse aisladamente sino en su conjunto, pues se encuentra condicionada en su sentido y alcance por las demás normas del sistema del cual forma parte.**

7. Al emitir la Tesis aislada I.4o.A.438, de rubro: **MILITARES. PARA RESOLVER SOBRE SU RETIRO DEL ACTIVO POR DETECCIÓN DEL VIH, DEBE ESTARSE A LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA, CAUSAL TELEOLÓGICA Y POR PRINCIPIOS DE LOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONALES QUE PROTEGEN EL DERECHO A LA SALUD, A LA PERMANENCIA EN EL EMPLEO Y A LA NO DISCRIMINACIÓN**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Tribunales Colegiados de Circuito, octubre de 2004, pág. 2363, mismo que resulta orientador en el presente caso.

Respecto al criterio funcional de interpretación, también resulta orientadora la definición retomada por la jurisdicción federal al emitir la Tesis aislada de rubro: **CRITERIO O DIRECTIVA DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA FUNCIONAL**,<sup>8</sup> que en lo que interesa, y siguiendo la exposición de Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas (referido en la propia tesis) ejemplifica que esta interpretación permite atribuir el significado a una disposición, conforme a la naturaleza, finalidad o efectividad de una regulación, la intención del legislador, las consecuencias de la interpretación y la admisibilidad de ésta; se trata de un **criterio que tiene en cuenta la naturaleza y objetivo de la institución, los fines perseguidos por la ley o los valores que ésta protege.**

8. Tesis aislada I.4o.C.5 K (10ª), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 33, agosto de 2016, Tomo IV, pág. 2532.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el *actor* señaló en su escrito de demanda que si el *Tribunal local* hubiera interpretado el artículo 311 quinto párrafo del *Código local*, de conformidad con los criterios señalados y no únicamente de forma gramatical, habría llegado a la conclusión de que los requisitos en ella contenidos, relativos a la constitución de una Asociación civil, su registro ante el SAT y la apertura de una cuenta bancaria a su nombre, no eran exigibles con la presentación de la manifestación de intención de una candidatura sin partido, sino hasta el momento en que la autoridad administrativa electoral concediera el registro.

No obstante lo anterior, esta Sala Regional considera que, la *autoridad responsable* sí realizó una correcta interpretación de las normas aplicables, a la luz de los criterios sistemático y funcional, como se demuestra de las siguientes consideraciones plasmadas en la *resolución impugnada*:

Sin embargo, en oposición a lo pretendido por el demandante, precisamente a partir de una interpretación del artículo 311, quinto párrafo, tanto funcional (a partir de la finalidad perseguida por la norma y los valores que ésta protege) como sistemática (con base en el contexto normativo del cual forma parte) es

que este órgano jurisdiccional llega a la conclusión de que el precepto cuestionado no resulta una afectación irracional y desproporcionada al derecho fundamental a ser votado como candidato independiente.

Luego, justamente **una interpretación como la señalada por el actor es la que permite evidenciar que tales requisitos, impuestos a los aspirantes a candidatos independientes, en realidad se trata de medidas congruentes y racionales con los valores que se buscan tutelar**, a saber, la eficaz fiscalización de los recursos empleados por quienes aspiran a postularse como candidatos sin partido, sobre todo, durante la etapa para conseguir las firmas de apoyo ciudadano.

En ese sentido, la lectura que el demandante realiza del precepto en comento, no encuentra sustento, pues lejos de proporcionar significado a una norma, **a la luz del sistema del cual forma parte**, se apoya simplemente en la intelección de una porción normativa del artículo 311, quinto párrafo, del Código Electoral Local.

Así es, de acuerdo a la postura expuesta por el actor, el cuarto párrafo del propio artículo 311, permite sostener que la calidad de "aspirante" a candidato sin partido, solo es adquirida después de que los interesados cumplen con dos supuestos, a saber, hacer del conocimiento del IECM su intención de postularse como independientes y recibir, por parte de dicha autoridad electoral, la constancia que los acredite como tales.

Empero, el cuarto párrafo del artículo 311 bajo estudio, necesariamente **debe ser comprendido en contexto y armonía con los otros enunciados normativos que integran el precepto analizado**, o sea, con los restantes párrafos del artículo 311, y con las diversas normas del Código Electoral Local que regulan las diferentes etapas para la postulación de candidaturas sin partido.

Por ejemplo, el segundo párrafo del precepto invocado, al regular el plazo dentro del cual tendrá que ser presentada la manifestación de intención para contender en forma independiente, establece los órganos electorales ante los cuales los aspirantes a candidatos sin partido habrán de presentar tal manifestación: (*transcripción*)

...

Una interpretación diferente, esto es, apoyada en que tales requisitos sólo deben imponerse sólo a quienes alcancen el apoyo necesario para registrarse como candidatos sin partido, o bien, sólo a los aspirantes ya registrados — como la planteada por el actor— **se opone a la finalidad de la norma y del sistema en el que ésta se halla inmersa**, así como a los valores tutelados, como se expone enseguida.

De conformidad con el sexto párrafo del artículo 311 del Código Electoral Local, la asociación civil que deberá constituir todo aspirante a candidato sin partido, deberá conformarse, cuando menos, por el propio aspirante a candidato independiente, su representante legal y quien sea designado como encargado de la administración de los recursos financieros a emplearse para conseguir el apoyo ciudadano y se ocupe de presentar los informes de gastos a la autoridad fiscalizadora, en términos del artículo 320, último párrafo.

De acuerdo con el séptimo párrafo del artículo 311, los ciudadanos con calidad de aspirantes (ya registrados) podrán realizar actos dirigidos a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano necesario — precisado en el artículo 323 del Código Electoral Local — para el registro de su candidatura independiente, a partir del día siguiente a la fecha en la que obtengan su registro como aspirante.

Por su parte, el artículo 318 del código en cita, prevé que la utilización de la cuenta que se ordena aperturar a los aspirantes, habrá de comenzar a partir del inicio mismo de los actos destinados a obtener el apoyo ciudadano para lograr la postulación de la respectiva candidatura y hasta la conclusión de las campañas electorales.

Mientras que el artículo 319 mandata que los referidos actos para conseguir el apoyo ciudadano habrán de ser financiados con recursos privados provenientes de fuentes lícitas, respetando el tope de gastos fijado por el Consejo General.

De igual modo, el artículo 320 establece que todo gasto deberá ser pagado con cheque nominativo o transferencia electrónica y ser respaldado con comprobante expedido a nombre del aspirante y de la persona encargada de administrar los recursos financieros, que además deberá soportar los informes de egresos por actos dirigidos a conseguir el apoyo ciudadano, ante la autoridad fiscalizadora, a saber, el INE.

El artículo 321, reitera la obligación de los aspirantes a presentar un informe de ingresos y egresos durante la etapa de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, conforme a las condiciones que defina el INE; en caso de no hacerlo, les será negado el registro como candidato sin partido.

En cuanto al artículo 322, señala que quienes alcancen registro como candidatos independientes tendrán derecho a obtener financiamiento público y privado; de igual manera, dispone como obligaciones de los candidatos sin partido en materia de fiscalización, no recibir aportaciones ni donaciones en efectivo; realizar los egresos por los actos de campaña mediante cheques

nominativos o transferencia electrónica; soportar todo gasto en comprobantes a nombre del candidato; aplicar exclusivamente a los actos de campaña, las donaciones en especie recibidas; presentar informes de campaña relativos a la fuente de sus ingresos y a la aplicación de éstos; designar al encargado de manejar y administrar los recursos de la candidatura; así como reintegrar al IECM, el monto del financiamiento público no utilizado.

Ahora bien, es necesario apuntar que los artículos 427 y 428 de la LGIPE, establecen que la Comisión de Fiscalización del INE tendrá atribuciones para practicar auditorías a las finanzas de los aspirantes y candidatos independientes, además de visitas de verificación a éstos, para corroborar la autenticidad de los informes rendidos sobre sus recursos; mientras que a la Unidad Técnica de Fiscalización del mismo Instituto, le corresponderá vigilar el origen lícito y aplicación de los recursos de los aspirantes y candidatos independientes, a través de la recepción y revisión de los informes presentados por aquéllos.

Como se advierte a partir de las anteriores disposiciones, el marco normativo que rige los derechos, prerrogativas, obligaciones, prohibiciones y previsiones

generales atinentes a las candidaturas independientes, incluso, desde la etapa de obtención del apoyo ciudadano, hace referencia como sujeto jurídico regulado al aspirante a candidato (en esa primera etapa) o bien, al candidato independiente que obtiene su registro, esto es, al ciudadano postulado bajo esa modalidad, el cual será titular de los referidos derechos y prerrogativas, y de los beneficios que le reporten, así como de la responsabilidad por el incumplimiento de los deberes contraídos por tales obligaciones e impedimentos, y de las cargas que le imponen.

Se desprende así que, el *Tribunal local* analizó los motivos de disenso del *promovente* bajo el parámetro de interpretación sistemático, pues no se limitó a la intelección literal del precepto cuestionado, como sostiene el *actor* en su escrito de demanda, sino que lo estudió en relación con el contenido de los distintos párrafos del propio artículo 311 del *Código local*, los diversos numerales 318 a 322 de dicha normatividad y los artículos 427 y 428 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para dotarlo de un contenido congruente dentro del sistema en el que está inmerso y garantizar principios constitucionales como el de certeza jurídica y legalidad.

Además, se aprecia que el *Tribunal local* también empleó el criterio funcional de interpretación, al expresar que:

Respecto a los requisitos a cumplir por el aspirante a candidato independiente, en la etapa prevista para recabar el apoyo ciudadano, relativo a la formación de una asociación civil, su registro ante el SAT y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de esa persona jurídica, **la finalidad de esta medida no implica la sustitución del aspirante a candidato independiente, como sujeto jurídico regulado** al que corresponderán los mencionados derechos y obligaciones, **sino solamente, proveer al respectivo aspirante de una estructura mínima que facilite su actuación, principalmente, para la administración de los recursos de campaña.**

...

Por consiguiente, la creación de una asociación civil por parte de un aspirante a candidato independiente, se estableció como medida **con el propósito de favorecer tanto la rendición de cuentas sobre el financiamiento recibido durante la etapa para recabar el apoyo ciudadano, como el correcto ejercicio de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad electoral, respecto a los recursos recibidos y utilizados por el propio aspirante**, ya que hace posible, se insiste, la clara distinción entre el patrimonio y los ingresos personales de éste y los recursos privados que obtiene y destina a realizar actos para reunir el porcentaje de firmas necesarias para respaldar su postulación, con el objeto de evitar que ambos se confundan para efectos de declaraciones fiscales o de verificación por parte de la autoridad electoral.

De hecho, **durante la etapa de obtención del apoyo ciudadano, el objeto de la asociación civil implicará, medularmente, la realización de las acciones concernientes a la administración del financiamiento privado obtenido por el aspirante**, así como la rendición de los informes de ingresos y egresos durante tal etapa.

Sin que la relevancia de la actuación de esa persona jurídica se reduzca durante la campaña electoral, pues en caso de que el aspirante logre su

postulación como candidato sin partido, la asociación civil se ocupará de administrar los recursos públicos y privados, recibidos por la candidatura.

...

Bajo tales condiciones, resulta claro **que la medida impuesta a los aspirantes a candidatos sin partido, consistente en la constitución de una asociación civil** —y, por ende, a darla de alta ante la autoridad hacendaria— previamente a que manifiesten a la autoridad electoral de contender bajo esa modalidad, **cumple con una finalidad legítima vinculada a permitir a la autoridad fiscalizadora en materia electoral, la óptima y eficaz verificación de los ingresos y egresos empleados, en un primer momento, para recabar el apoyo necesario para alcanzar la postulación como candidato independiente, pero también durante la campaña desplegada por tal candidatura.**

Lo anterior, **con el propósito de cumplir plenamente con los principios de certeza, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda, rectores en materia electoral y, por tanto, de la actuación de las candidaturas independientes en la Ciudad de México**, conforme a los artículos 35, fracción II; 41, Base III; 116, fracción IV, inciso k) y p), y 122, Apartado A, fracción IX, de la Constitución.

**A similar propósito obedece el imperativo referente a la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil** que ha de ser constituida por quien aspire a una candidatura sin partido, si se parte de la previsión normativa en el sentido de que tal cuenta debe ser contratada a nombre de la propia asociación.

Previsión que representa un mecanismo de control financiero de los ingresos y egresos efectuados por un aspirante a candidato sin partido en vías de conseguir el apoyo ciudadano necesario, así como por la candidatura que, en su caso, se logre postular; **por tanto, el requisito en cuestión se ajusta a la válida finalidad de permitir una completa vigilancia por parte de la autoridad electoral tanto del origen lícito de los recursos empleados para la postulación de una candidatura independiente, como de su correcta aplicación al objetivo que originó su recaudación.**

Por tanto, el manejo de una cuenta bancaria ex profeso, a nombre de la asociación civil que ha de respaldar las aspiraciones a una candidatura sin partido, **posibilita el cabal ejercicio de la fiscalización de los recursos empleados para ello, en beneficio de los propios aspirantes, pues se les permite cumplir con la carga de rendir informes sobre ingresos y gastos realizados para alcanzar su postulación**, sin que su peculio sea confundido para efectos de tales labores fiscalizadoras, en pos de una mayor transparencia y efectiva rendición de cuentas.

De lo transcrito se advierte que, la *autoridad responsable* interpretó la norma controvertida (relacionada con la exigencia de los requisitos relativos a constituir una Asociación civil, darla de alta ante el SAT y abrir una cuenta bancaria a su nombre) de conformidad con su propia naturaleza, los fines perseguidos por la ley y los valores que ésta protege y concluyó entonces que, únicamente se cumple con los mismos, si se exigen desde la

manifestación de intención para registrar una candidatura sin partido, postura que esta Sala Regional estima acertada.

Ello es así, al tomar en cuenta que la *Suprema Corte* y la Sala Superior de este Tribunal Electoral se han pronunciado en torno a los requisitos para registrar una candidatura independiente, entre ellos, la creación de una Asociación civil y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de ésta, en el sentido de que son constitucionales.

Los mismos han sido interpretados desde la perspectiva de su exigencia a partir de la manifestación de intención, es decir, de conformidad con el momento que, a partir de la interpretación realizada por el *Tribunal local*, eran exigibles también para el *actor*.

Así, sobre el particular, la *Suprema Corte* al resolver la Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas<sup>9</sup>, determinó que los requisitos que la *Constitución* y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén para las candidaturas independientes, **no limitan la participación de la ciudadanía en la competencia política.**

9. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de dos mil catorce.

El máximo Tribunal **señaló que la constitución de una Asociación civil** integrada al menos quien aspira a la candidatura independiente, su representante legal y quien funja como encargado de la administración de los recursos de la candidatura, es una medida razonable y **no constituye un requisito excesivo o desproporcionado, pues únicamente pretende dar un cauce legal a las relaciones jurídicas que se entablen con la candidatura independiente.**

Lo anterior, porque provee a dicha candidatura de una estructura mínima que facilita su actuación a través de los distintos miembros de la asociación y contribuye a la transparencia al permitir distinguir claramente, entre los actos jurídicos del candidato o candidata independiente en su esfera personal y, los relacionados con su candidatura; **sin que ello pueda llegar a constituir un obstáculo o carga excesiva, pues si bien implica un trámite y un costo para quien aspire a la candidatura independiente, ello guarda proporción con la finalidad de la misma, que es la de acceder a un cargo de elección popular.**

Sosteniendo tales criterios se resolvieron por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, entre otros, los expedientes SUP-JDC-548/2015, SUP-REC-72/2015 SUP-JDC-954/2015, SUP-JDC-887/2017 y SUP-JDC-995/2017, de ahí que resulten aplicables las razones esenciales expuestas en tales resoluciones para dilucidar la controversia planteada por el *actor*.

No obsta a la anterior conclusión, que el *promovente* manifieste en su escrito de demanda que, lo resuelto en la Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumulados respecto a la declaración de constitucionalidad del requisito de constituir una Asociación civil, no resulta obligatorio para esta Sala Regional al no haberse aprobado el considerando respectivo por al menos ocho votos de las y los Ministros presentes.

Ello porque, tal como se ha referido, la Sala Superior de este Tribunal Electoral en el análisis de distintas controversias sometidas a su consideración relacionadas con el mismo requisito para registrar una candidatura independiente o sin partido, ha adoptado los mismos parámetros interpretativos que la *Suprema Corte* determinó en la decisión aludida, justificando en cada caso los motivos de su decisión; de suerte tal que sus decisiones respecto al requisito de constituir una Asociación civil desde la manifestación de intención han reflejado su adhesión a la postura de la *Suprema Corte*, aun sin una declaración formal de obligatoriedad, lo que no contraviene el principio de legalidad o certeza jurídica en perjuicio del *actor*.

Ahora bien, en la Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas<sup>10</sup>, la *Suprema Corte* resolvió que el requisito de **la apertura de la cuenta bancaria a nombre de la asociación civil constituye un mecanismo de control financiero de los ingresos y egresos, necesario para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, y de su correcta aplicación al destino electoral para el cual se les recauda.**

10. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de agosto de dos mil quince.

En dicha ejecutoria se precisó que esa exigencia satisface lo dispuesto en el artículo 41 Base V apartado B inciso a) numeral 6 de la *Constitución*, el cual prevé que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos de la propia *Constitución* y las leyes, tanto para los procesos electorales federales como locales, "*La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos...*".

Así, para el eficaz ejercicio de tal facultad se requiere que los fondos de las y los candidatos independientes confluyan en cuentas individuales, cuya apertura se haga *ex profeso* para hacer eficiente el control contable en beneficio de los propios interesados, quienes también están obligados a rendir informes de ingresos y egresos.

Por tanto, atendiendo a la declaratoria de regularidad constitucional hecha por la *Suprema Corte*, los requisitos de creación de una Asociación civil prevista en el modelo único y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de ésta desde la presentación de la manifestación de intención son constitucionales y por tanto válidos.

Pero además la justificación de su exigibilidad desde el momento de la manifestación de intención, es razonable y proporcional si se toma en cuenta que los actos para recabar el apoyo ciudadano, tales como reuniones públicas, asambleas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, requieren de la utilización de recursos financieros **que incluso siendo aportados por la propia persona aspirante** requieren la supervisión de la autoridad electoral para asegurar su procedencia lícita y la equidad en la competencia electoral, la cual se realiza mediante la inspección de la cuenta bancaria, circunstancia que la torna indispensable, de ahí que no pudiera excusarse el requisito, ni pueda considerarse optativo hasta la etapa del registro de la candidatura, como el *actor* pretende. <sup>11</sup>

11. Similar criterio se ha sostenido por esta Sala Regional al resolver los diversos SDF-JDC-148/2015 y SCM-JDC-1342/2017.

De ahí que, tal como lo expuso el *Tribunal local*, en el presente caso resulta una medida razonable considerarlos exigibles a partir de ese momento pues solo de esta manera, pueden satisfacerse plenamente los principios de certeza, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda, rectores en materia electoral y, por tanto, de la actuación de las candidaturas sin partido en la Ciudad de México, de ahí lo **infundado** de los motivos de disenso analizados.

No pasa desapercibido que el *promoviente* manifiesta en su escrito de demanda que el *Tribunal local* incurrió en un error lógico en el estudio de la controversia planteada, pues a pesar de que el artículo 311 párrafo cuarto del *Código electoral* establece expresamente que "*Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, las y los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes...*" la *autoridad responsable* señaló que "*bajo el postulado del legislador racional*", en términos generales debía entenderse como aspirante a todo aquel ciudadano o ciudadana que pretenda llegar a postularse en una candidatura sin partido, con independencia de que la autoridad competente le haya o no concedido el registro o lo haya reconocido como tal.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional aprecia que, no existe tal error lógico en la decisión analizada pues cuando el *Tribunal local* manifestó interpretar "*...bajo el postulado del legislador racional —que tiende a rechazar interpretaciones contradictorias o tendentes a dejar sin contenido normativo efectivo a una disposición legal...*", lo cierto es que, llevó a cabo una interpretación conforme a la *Constitución*, a través de los criterios gramatical, sistemático y funcional.

Sobre el tema, la Primera Sala de la *Suprema Corte*<sup>12</sup> ha señalado que la supremacía normativa de la *Constitución* no se manifiesta solo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la *Constitución*.

12. Al emitir la Tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2017, de rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA**, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, pág. 239.

En otras palabras, esa supremacía propia no solo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la *Constitución* en el momento de su aprobación, sino que se prolonga como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.

Así, este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la *Constitución*, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto y opera con carácter previo al juicio de invalidez.

Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la *Constitución* y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la *Constitución*, procedería declararla inconstitucional.

En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así, el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción.

Ahora bien, la interpretación de las normas conforme a la *Constitución* se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador.

En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez, de tal forma que los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la *Constitución*.

Bajo este contexto, el *Tribunal local* realizó, ayudado de los criterios sistemático y funcional, una interpretación de los requisitos previstos en el artículo 311 quinto párrafo del *Código electoral*, específicamente sobre la temporalidad de su exigencia, conforme a lo señalado en los artículos 35 fracción II, 41 Base III, 116 fracción IV incisos k) y p) y 122 Apartado A fracción IX de la *Constitución*, y precisó:

Empero, el cuarto párrafo del artículo 311 bajo estudio, necesariamente debe ser comprendido en contexto y armonía con los otros enunciados normativos que integran el precepto analizado, o sea, con los restantes párrafos del artículo 311, y con las diversas normas del Código Electoral Local que regulan las diferentes etapas para la postulación de candidaturas sin partido.

Por ejemplo, el segundo párrafo del precepto invocado, al regular el plazo dentro del cual tendrá que ser presentada la manifestación de intención para contender en forma independiente, establece los órganos electorales ante los cuales los aspirantes a candidatos sin partido habrán de presentar tal manifestación:

*Artículo 311. Las y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura sin partido a un cargo de elección popular deberán hacerlo de conocimiento al Instituto Electoral por escrito en el formato que éste determine.*

*Durante los procesos electorales en que se renueven el titular de la Jefatura de Gobierno y el Congreso Local, las y los titulares de las Alcaldías y sus Concejales o cuando se renueve solamente el Congreso, y las Alcaldías, 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:*

*a. Los **aspirantes** al cargo de Jefa o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ante La o el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral;*

*b. Los **aspirantes** al cargo de Alcaldesa, Alcalde y Concejales, ante el Titular del Órgano Desconcentrado que funcione como cabecera de distrito; y*

*c. Los **aspirantes** al cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa, ante el Titular del Órgano Desconcentrado en el distrito que corresponda.*

Igualmente, el artículo 323, noveno párrafo, del Código Electoral Local, prescribe los requisitos que habrán de colmar las solicitudes de registro de los **aspirantes** a candidatos independientes, es decir, de quienes tienen la intención de que la autoridad electoral los registre como tales.

Previsiones legales que, bajo el postulado del legislador racional —que tiende a rechazar interpretaciones contradictorias o tendentes a dejar sin contenido normativo efectivo a una disposición legal— y en congruencia con el quinto párrafo del artículo 311, hacen patente que, en términos generales, como aspirante debe entenderse a todo aquel ciudadano que pretende llegar a postularse como candidato sin partido, con independencia de que la autoridad electoral le haya concedido el registro o lo haya reconocido como tal.

Con base en lo anterior, la correcta interpretación que debe darse al cuarto párrafo del artículo 311 —que incluso resulta la más favorable a la postura planteada por el actor— radica en entender que quienes presenten su manifestación de intención y reciban la constancia que los acredite como "aspirantes", más bien deberán ser considerados como **"aspirantes con registro", "aspirantes registrados" o "aspirantes reconocidos por la autoridad electoral para participar en la etapa de recabo del apoyo ciudadano"**.

De cualquier modo, aun cuando se reconozca la existencia de una diferencia normativa entre "aspirante" y "aspirante registrado", como lo pretende evidenciar el demandante, ello no sería suficiente para determinar que solo una vez otorgado el registro como aspirante por la autoridad electoral, es decir, una vez obtenida la calidad de "aspirante registrado", es exigible a los interesados el cumplimiento de los requisitos establecidos por el quinto párrafo del señalado artículo 311, si se tiene en cuenta, como se ha anticipado, la finalidad de la norma que prevé tales requisitos.

En este punto, cabe reproducir el quinto párrafo en mención:

*Artículo 311.*

*(...)*

*Con la manifestación de intención, la o el candidato sin partido 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 Nacional 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. La cuenta a la que se refiere este párrafo servirá para el manejo de los recursos para obtener el apoyo ciudadano y para, en su caso, la campaña electoral.*

(...)

Cabe destacar, que aun cuando esta disposición hace mención de la figura de "candidato sin partido" —calidad que se obtiene solo una vez transcurrida la etapa para recabar el apoyo ciudadano— los requisitos atinentes a la creación de una asociación civil, el registro de ésta ante el SAT y la apertura de una cuenta bancaria —bajo el invocado postulado del legislador racional— deben entenderse dirigidos hacia el aspirante a candidato sin partido, en un momento previo a ser considerado como aspirante registrado.

Ello se colige a partir de la porción normativa con la que inicia tal disposición "...con la manifestación de intención...", lo que indica que adjuntas o acompañadas a esa manifestación —**concerniente exclusivamente a quienes apenas hacen del conocimiento de la autoridad electoral sus aspiraciones de postularse como candidatos sin partido, es decir, a los aspirantes**— deberán presentarse las constancias útiles para acreditar los mencionados requisitos.

Una interpretación diferente, esto es, apoyada en que tales requisitos sólo deben imponerse sólo a quienes alcancen el apoyo necesario para registrarse como candidatos sin partido, o bien, sólo a los aspirantes ya registrados — como la planteada por el actor— se opone a la finalidad de la norma y del sistema en el que ésta se halla inmersa, así como a los valores tutelados, como se expone enseguida.

De esta construcción argumentativa, a partir de lo que denominó "*postulado del legislador racional*", el *Tribunal local* concluyó que, a diferencia de la interpretación planteada por el *promovente*, la exigibilidad de los requisitos relativos a la constitución de una Asociación civil, su alta en el SAT y la apertura de una cuenta bancaria a su nombre al momento de la manifestación de intención, resultaba congruente con la configuración del sistema normativo aplicable a las candidaturas sin partido y con los principios de certeza, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda, rectores en materia electoral y, por tanto, de la actuación de las candidaturas independientes en la Ciudad de México, lo que resultaba conforme a la *Constitución* y la *Constitución local*.

De tal manera, esta Sala Regional advierte que antes de considerar la norma jurídica cuestionada como constitucionalmente inaplicable (pretensión planteada por el *actor* en la instancia local), la *autoridad responsable* agotó todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la hiciera compatible con la *Constitución*, con independencia de que afirmara que partía del principio del legislador racional.

Al hacerlo armonizó el contenido del artículo 311 del *Código electoral* con el resto del sistema normativo en que se encuentra inserto, para lograr la finalidad de garantizar los principios constitucionales de certeza, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda y otorgar congruencia al diseño normativo de las candidaturas sin partido en la Ciudad de México.

De ahí que, contrario a lo afirmado por el *actor*, el hecho de que el *Tribunal local* señalara que partía del principio de legislador racional, no le depara perjuicio alguno, cuando, como se ha analizado, el estudio realizado se apegó a los principios rectores de la materia constitucionalmente contemplados; de ahí lo **infundado** de esta alegación.

Como parte de su agravio, el *promoviente* se duele de que, con la interpretación realizada por el *Tribunal local*, se dejó de observar el principio pro homine en la solución de la controversia que planteó, lo que a consideración de esta Sala Regional es igualmente **infundado**.

Para arribar a tal conclusión conviene analizar lo sostenido por la Segunda Sala de la *Suprema Corte*<sup>13</sup> en el sentido de que el cumplimiento al principio de interpretación más favorable a la persona (principio pro persona o pro homine) no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once.

13. Al emitir la Tesis de Jurisprudencia 2ª./J. 56/2014 de rubro: **PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL**, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, mayo de 2014, Tomo II, pág. 772.

Dicho cambio en el sistema jurídico mexicano, solo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, **sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales (legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada)** o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.

Por su parte, la Primera Sala de la *Suprema Corte* ha sostenido<sup>14</sup> que **la aplicación de dicho principio no deriva necesariamente en que las cuestiones planteadas por los justiciables deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones**, ni siquiera bajo la justificación de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de derechos alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentren sustento en las reglas de derecho aplicables, ni puedan derivarse de éstas<sup>15</sup>.

14. De conformidad con la Tesis de Jurisprudencia 1ª./J. 104/2013, de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ESTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES**, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, pág. 906.

15. En similar sentido se ha manifestado la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral al emitir la sentencia de clave **SX-JDC-523/2017**.

Así, esta Sala Regional concluye que, en el caso concreto, tal como se ha analizado en líneas precedentes, la interpretación realizada por el *Tribunal local* se realizó con apego a los criterios alegados por el *promoviente*, y observando los diversos principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y debido proceso, aun cuando de ello no se seguía que necesariamente la decisión debía favorecer su pretensión.

Pero además, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1 y 35 de la *Constitución*, 2, 3 y 25 inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23.1 inciso b) y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se desprende que las normas relativas a los derechos fundamentales deben interpretarse de manera progresiva; es decir, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, así como que las restricciones a esos derechos, para ser legítimas, deben ser acordes con la *Constitución* y los tratados internacionales y que todo ciudadano y ciudadana tiene derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal.

Lo cierto es que, en el caso que se resuelve, la exigibilidad de los requisitos previstos en el artículo 311 párrafo quinto del *Código electoral*, al momento de presentar la manifestación de intención cumple con los parámetros de **razonabilidad y proporcionalidad**; porque como se ha expuesto, es mediante la creación de una Asociación civil, y la apertura de una cuenta bancaria a su nombre, que se posibilita el cumplimiento de los principios de certeza, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda, rectores en materia electoral.

Por lo que aún bajo el parámetro de aplicación pro homine de la normativa constitucional, convencional y legal, exigido por el *actor*, la conclusión establecida por la *autoridad responsable*, da cuenta de la razonabilidad en la exigencia de tales requisitos desde el momento de la manifestación de intención para registrar una candidatura sin partido.

Con lo hasta aquí expuesto, esta Sala Regional estima que respecto al tema en estudio, no se vulneró en perjuicio del *actor*, el derecho de obtener una decisión judicial debidamente fundada y motivada, pues la *sentencia impugnada* fue emitida de conformidad con el contenido del artículo 16 de la *Constitución* que establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de las y los gobernados cumpla tales directrices, lo que supone la base del principio constitucional de legalidad.

Al respecto, cabe destacar que las autoridades cumplen con la exigencia de la debida fundamentación y motivación cuando a lo largo del fallo se expresen las razones y motivos que conducen a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 5/2002<sup>16</sup> emitida por la Sala Superior, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).**

En el caso en estudio, el *Tribunal local* sí expresó las razones y motivos que lo condujeron a adoptar la determinación controvertida, señalando con precisión los preceptos constitucionales y legales que consideró aplicables, con lo que aun y cuando no concedió la pretensión del *actor* sí realizó una interpretación apegada a lo preceptuado por el artículo 2 párrafo segundo del *Código local*, que lo llevó a concluir que el momento de cumplir con los requisitos contemplados en el artículo 311 párrafo quinto de tal Código, era aquél de la manifestación de intención; razonamientos que este órgano jurisdiccional ha estimado correctos.

Finalmente, el *actor* en su escrito de demanda señala que esta Sala Regional deberá determinar si la interpretación sistemática y funcional del artículo 311 párrafos quinto y séptimo del *Código electoral* debe llevar a la comprensión de que es opcional el empleo de la persona moral constituida en Asociación civil durante la etapa del procedimiento para la obtención de las firmas ciudadanas de apoyo a la candidatura sin partido.

Tal manifestación también se considera **infundada**, pues el *actor* sustenta sus argumentos sobre una premisa incorrecta dado que, una vez reconocida la validez de su exigibilidad en la etapa de manifestación de intención, de conformidad con la interpretación realizada por el *Tribunal local* y confirmada por esta Sala Regional en líneas precedentes, es preciso considerar que dichos requisitos deben cumplirse a cabalidad, por mandato constitucional.

En efecto, si bien en el año dos mil doce se reformó el contenido del artículo 35 fracción II constitucional para establecer la facultad de las y los ciudadanos de contender para un cargo público bajo la figura de candidatos independientes (o sin partido de conformidad con la legislación electoral de la Ciudad de México), lo cierto es que en dicho precepto se precisó que, para gozar de tal derecho, los ciudadanos debían cumplir con los requisitos, términos y condiciones que determine la propia ley.

Lo anterior implica que no se estableció un derecho absoluto en favor de quienes aspiren a una candidatura independiente, sino que la misma se encuentra sujeta a los requisitos que el legislador ordinario establezca en la legislación secundaria.

Como se advierte, el propio texto constitucional establece con claridad que quien aspire a postularse como candidato independiente, necesariamente, debe cumplir con todos los requisitos que establezca la legislación aplicable, pues solo de esa forma el registro respectivo podrá considerarse legal.

Sobre esa base, no asiste razón al *actor* cuando aduce que el cumplimiento de los requisitos de crear una Asociación civil y abrir una cuenta bancaria en su nombre, debe considerarse opcional por el hecho de que aún no se ha obtenido el registro de la candidatura sin partido que se pretende.

Ello es así, porque la exigencia de tales requisitos, a partir de una interpretación conforme del *Código electoral*, se da desde el momento de la manifestación de intención y, en

consecuencia, al estar establecidos en la Ley no son opcionales u optativos, sino que son exigibles, precisamente por su calidad normativa, a todas las personas interesadas en obtener una candidatura sin partido en la Ciudad de México, en aras de garantizar los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica a igualdad ante la ley<sup>17</sup>.

17. Similar criterio ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver el diverso juicio de clave SUP-JDC-995/2017.

En razón de lo expuesto es que esta Sala Regional concluye que son **infundados** los motivos de disenso expresados por el *actor* respecto al tema analizado.

## 2. Falta de garantía al derecho de petición

Tal como se plasmó en la síntesis de agravios, respecto del presente tema el *actor* se duele de la calificación de "inoperante" que el *Tribunal local* dio al agravio que hizo valer sobre la abstención del Consejo General del *Instituto* de responder la petición de fijar un criterio sobre el porcentaje de la lista nominal al que han de equivaler las firmas de apoyo ciudadano.

Al respecto, sostiene que su derecho de petición debió satisfacerse, aun y cuando se negara su registro como aspirante, por lo que reclama que el mismo sea restituido.

Dicho agravio es **fundado** por lo siguiente:

En principio ha de precisarse el contenido de los artículos 8 y 35 fracción V de la *Constitución* que disponen:

**Art. 8.-** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

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

...

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

En el artículo 8 constitucional se consagra el llamado derecho de petición a favor de todos los habitantes de la República, excepción hecha de la materia política, respecto de la cual, solo pueden hacer uso de tal derecho la ciudadanía mexicana.

En efecto, el primer párrafo del artículo citado consta de dos partes: en la primera, otorga la garantía del derecho de petición a todo individuo que se encuentre en territorio nacional, se trate de mexicanos o de extranjeros; en la segunda, restringe el derecho de petición permitiéndolo únicamente a las y los ciudadanos mexicanos tratándose de materia política, en términos de lo preceptuado por el diverso 35 fracción V.

**El derecho que prevén dichos preceptos es el de recibir una respuesta de parte de la autoridad a la que se ha dirigido la petición.** De ello se desprende que en este caso nos encontramos, no ante una abstención por parte del Estado, que caracteriza a gran parte de los derechos públicos subjetivos, sino frente a una obligación positiva que las autoridades deben cumplir.

Ahora bien, el *actor* se agravia de la falta de respuesta a una solicitud realizada en ejercicio del derecho de petición, reconocido en el artículo 8 de la *Constitución*, respecto al cual la Sala Superior ha emitido diversos criterios<sup>18</sup> en los que ha delimitado el alcance de su ejercicio en materia política, así como los elementos que deben caracterizar la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta.

18. Por ejemplo al emitir la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-1038/2015 y su acumulado.

Así, con el fin de delimitar y dar certeza a los términos, alcances y extremos de la petición formulada, ha sostenido que ésta debe suscribirse de forma escrita y de manera pacífica y respetuosa; además, deberá ser dirigida a una autoridad y acreditar que fue entregada; asimismo, el peticionario debe proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.

Del mismo modo ha reiterado que, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la *Constitución* y otorgar seguridad jurídica al peticionario, la autoridad debe emitir su respuesta en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera en cada caso para estudiar la petición y acordarla.

Asimismo, la respuesta debe ser congruente con lo solicitado, con independencia del sentido, ya que el ejercicio del derecho de petición no obliga a la autoridad ante quien se formuló, a que provea necesariamente de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso. Lo anterior, en el entendido de que la autoridad debe notificar al peticionario el acuerdo o resolución recaída a la petición.

Al caso, resultan orientadores los criterios sustentados en la Tesis Aislada XV.3º.38 A, emitida por Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, bajo el rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. LA AUTORIDAD SÓLO ESTÁ OBLIGADA A DAR RESPUESTA POR ESCRITO Y EN BREVE TÉRMINO AL GOBERNADO, PERO NO A RESOLVER EN DETERMINADO SENTIDO**<sup>19</sup> y la tesis de jurisprudencia XXI.1o.P.A. J/27 de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo rubro es **DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS**<sup>20</sup>.

19. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXVI, septiembre 2007, pág. 2519.

20. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito Tomo XXII, agosto de 2005, pág. 1897.

Establecido lo anterior, es menester señalar que el alegado derecho de petición en que fundamenta su impugnación el *actor*, requiere como elementos constitutivos, los siguientes:

a) debe ser por escrito, para precisar sus términos claramente.

b) en forma pacífica, por elemental regla de convivencia social y evitar la violencia y amenazas a la autoridad u órgano partidario a quien se dirija.

c) respetuosa, para atender al decoro y dignidad que toda persona merece.

Una vez que se colme lo anterior, la contestación o respuesta, debe ser:

a) expresada en un acuerdo escrito por la autoridad u órgano partidista instado y, no por ningún otro.

b) congruente con la petición, lo que no implica que necesariamente deba ser favorable al peticionario, en virtud de que, en caso contrario a su interés, si lo considera oportuno, podrá acudir a la instancia que corresponda, para recurrir la respuesta mediante la vía de juicio o recurso que al efecto se establezca, en la normatividad aplicable para cada caso.

c) notificada en breve término al solicitante en el domicilio que haya señalado.

d) encontrarse debidamente fundada y motivada, en acatamiento al principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional, por considerarse tal respuesta como un acto de autoridad que puede generar una afectación al peticionario.

Así, lo **fundado** del concepto de agravio bajo estudio, radica en que la *sentencia impugnada* declaró inoperante el agravio referido razonando esencialmente que aun cuando el silencio guardado por la autoridad administrativa electoral le permitía presumir que, en efecto, el demandante no recibió contestación alguna con referencia al criterio cuya definición solicitaba, tener por probada dicha abstención en nada abonaría a favor de su pretensión última de revocar el acuerdo entonces controvertido y que se le otorgara el registro como aspirante a candidato sin partido.

De esta forma se advierte que, si como precisó la responsable, tuvo por acreditada la presentación de dos escritos mediante los cuales el *actor* hizo distintas solicitudes al *Instituto*<sup>21</sup> y que, en efecto, a éstas no les recayó una respuesta congruente con lo solicitado, lo cierto es que debió determinar que el órgano al cual se dirigió la petición incumplió el deber de emitir una respuesta debidamente fundada y motivada en la que contestara puntualmente los planteamientos realizados por el *promovente*.

21. Mismos que obran a fojas 31 a 46 y 49 a 51 respectivamente, del cuaderno accesorio del expediente.

Lo anterior, sin que, para cumplimentar el deber a su cargo en relación al derecho de petición, sea válido señalar, como hizo la *autoridad responsable* que no existía afectación al *actor* en tanto que no había sido negado el registro por el incumplimiento al porcentaje de apoyo ciudadano, sino por no haber acreditado los requisitos previstos en el artículo 311 quinto párrafo del *Código local*.

Esto es así porque con base en el marco normativo vigente señalado al inicio del estudio del presente tema, el derecho de petición es un derecho fundamental de configuración autónoma y protección constitucional y que además no depende de la posibilidad de que con su respuesta se genere la consecuencia jurídica pretendida por el solicitante, sino que

establece una obligación positiva a cargo del órgano ante quien se interpone, de ahí que, en efecto, a las solicitudes del *actor* les debió recaer una respuesta por parte de los órganos consultados.

Ante lo fundado del agravio en análisis, cabe señalar que este Tribunal Electoral ha considerado que la respuesta que debe darse a la petición debe realizarse en **breve término** y que tal concepto tiene una connotación específica en cada caso; así, en la presente controversia cobra relevancia el hecho de que, a partir de la presentación del primer escrito (nueve de diciembre del año pasado) y de la reiteración de la petición (el once de diciembre siguiente) ha transcurrido poco más de un mes; por lo que, el funcionario o funcionarios a quienes se les dirigió la petición deberán dar respuesta dentro del plazo de cinco días hábiles contados partir de la legal notificación de esta sentencia.

**QUINTO. Efectos.** Dada la calificación de los agravios analizados en la presente ejecutoria, lo procedente es **revocar parcialmente** la *resolución impugnada*, únicamente por cuanto hace al derecho de petición del *promovente* y **confirmar** el resto de las consideraciones que la sustentan.

En consecuencia de lo anterior se ordena al *Instituto*, por conducto del funcionario o funcionarios a quienes se les dirigieron las peticiones, que dentro del plazo de cinco días hábiles, contados partir de la legal notificación de esta sentencia, emitan la respuesta correspondiente a los escritos presentados por el *promovente* y recibidos los días nueve y once de diciembre de dos mil diecisiete por la Secretaría Ejecutiva del *Instituto* y la *Dirección Ejecutiva*, respectivamente.

Hecho lo anterior, deberán realizar lo necesario para notificar personalmente al *actor* de manera inmediata, con todas las formalidades esenciales previstas en ley, en el domicilio que éste señaló en los escritos de referencia.

Por último, una vez emitida la respuesta y notificada al *promovente* deberán informarlo a esta Sala Regional, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, acompañando copia certificada de la documentación atinente, apercibido que, de incumplir en tiempo y forma con lo señalado, se le podrá imponer una medida de apremio de las contempladas en el artículo 32 de la *Ley de Medios*.

## RESUELVE

**ÚNICO.** Se **revoca parcialmente** la *resolución impugnada*, únicamente **por cuanto hace al derecho de petición del actor**, y **se confirma** respecto al resto de las consideraciones que la sustentan, en los términos y para los efectos precisados en el Considerando Quinto de la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al *actor*; por **correo electrónico** al *Tribunal local* y al *Instituto* y por **estrados** a los demás interesados, con fundamento en los artículos 26 al 29 párrafos 1 y 5 de la *Ley de Medios*.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** la Magistrada y los Magistrados, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Rúbricas.**