

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-193/2015

RECORRENTE: 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

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ARTURO GUERRERO
ZAZUETA

Ciudad de México, a veintinueve de mayo de dos mil quince.

SENTENCIA

Que se dicta en el recurso de reconsideración SUP-REC-193/2015, interpuesto por Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, por la que se **revoca** la sentencia de veinte de mayo de dos mil quince, dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal (en adelante "Sala Regional DF" o "autoridad responsable") en el expediente del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SDF-JDC-342/2015.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes

1. Inicio del proceso electoral. El 7 de octubre de 2014, el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal (en adelante "IEDF" o "Instituto Local") emitió el "Acuerdo del Consejo General del Instituto

SUP-REC-193/2015

Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la convocatoria dirigida a la ciudadanía y partidos políticos a participar en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, para elegir Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales, cuya jornada electoral se celebrará el siete de junio de 2015", identificado con la clave ACU-55-14.

2. Acuerdo sobre candidaturas independientes. El 11 de noviembre de 2014, el Consejo General del IEDF emitió el acuerdo ACU-69-14, mediante el cual aprobó los Lineamientos para el registro de candidaturas independientes y la Convocatoria dirigida a la ciudadanía del Distrito Federal interesada en obtener registro en dicha calidad a los cargos de Jefatura Delegacional y Diputaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 (en adelante "Proceso Electoral").

3. Aprobación de solicitud de registro. Mediante acuerdo ACU-210-14 de 15 de diciembre de 2014, el Consejo General del Instituto Local aprobó la procedencia de la solicitud de registro presentada por el ciudadano Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag como aspirante a candidato independiente al cargo de jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

4. Primeros acuerdos sobre financiamiento. El 9 de enero de 2015, el Consejo General del IEDF emitió los acuerdos ACU-04-15 y ACU-05-15. En el primero determinó los montos de financiamiento público para gastos de campaña que corresponden a los partidos políticos y a candidatas y candidatos independientes.

En el segundo acuerdo se determinó el tope de gastos de campaña en que podrían incurrir las y los candidatos independientes a jefe delegacional o a fórmula a diputación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para contender en el Proceso Electoral.

En los considerandos 30 y 32 del citado acuerdo se estableció que: **(i)** el cálculo de los topes de gastos de campaña se realizaría tomando como

base el factor de costo por ciudadano (tope de gastos de cada elección entre el número de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Distrito Federal¹); y **(ii)** el tope de gastos de campaña para las elecciones a jefatura delegacional se obtendría multiplicando el padrón electoral de cada demarcación delegacional por el costo electoral por ciudadano.

Con base en esto último, el IEDF consideró que el tope de gastos de campaña para jefaturas delegacionales en el Proceso Electoral sería de \$1'413,518.89 M.N.

5. Acreditación de firmas. El tres de marzo de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Local aprobó el Dictamen de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, en el cual se determinó que el ahora actor cumplió con el mínimo de firmas de apoyo requerido para su registro como candidato independiente a jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

6. Registro de candidatura. Mediante acuerdo de 13 de abril de 2015, el Consejo General y los Consejos Distritales correspondientes aprobaron los Acuerdos mediante los cuales se otorgaron los registros condicionados como candidatos independientes, registrándose al actor en la Delegación Miguel Hidalgo conforme al Acuerdo CDXIII-01-15. Consecuentemente, en esa misma fecha se emitió la constancia de registro respectiva.

7. Segundo acuerdo sobre financiamiento. El 19 de abril de 2015, el Consejo General del IEDF emitió el acuerdo ACU-501-15, mediante el cual determinaron los montos de financiamiento privado que podrían recibir las y los candidatos independientes a jefe delegacional o a fórmula a diputación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para contender en el Proceso Electoral.

¹ Según los cálculos realizados en el propio acuerdo, el tope de gastos de cada elección asciende a \$32'212,875.95 M.N., lo cual se divide entre la ciudadanía inscrita en el Padrón Electoral, la cual consiste en 7'648,305 personas, de modo que el costo por ciudadano se fijó en \$4.34 M.N.

SUP-REC-193/2015

El contenido del acuerdo puede resumirse, para efectos del presente caso, en los siguientes puntos:

- a) El artículo 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (en adelante “Código Local”) establece que el financiamiento público que se otorgue a cada candidatura independiente no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña del Distrito o Delegación que corresponda.
- b) El tope de gastos de campaña para la delegación Miguel Hidalgo conforme al acuerdo ACU-05-15 es de \$1'413,518.89 M.N.; el financiamiento público para gastos de campaña según el acuerdo ACU-500-15 es de \$148,140.97 M.N. para cada Delegación; la diferencia entre el tope de gastos de campaña y el financiamiento público otorgado para la candidatura en Miguel Hidalgo es de \$1'265,377.93 M.N.
- c) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, base II de la Constitución, y 246 del Código Local, el financiamiento privado de las y los candidatos independientes en ningún caso podrá ser superior al monto del financiamiento público, sino que el segundo debe tener preeminencia. En consecuencia, el límite para el financiamiento privado del candidato independiente a la Delegación Miguel Hidalgo es de \$148,140.95 M.N., esto es dos centavos menor al financiamiento público.

8. Notificación del segundo acuerdo sobre financiamiento. El mismo 19 de abril de 2015, pasadas las 21 horas del día previo a que diera inicio el período de campaña electoral, el Consejo General del IEDF notificó al ahora actor el acuerdo ACU-501-15.

9. Demanda de juicio ciudadano. Inconforme con lo anterior, mediante escrito de demanda presentado el 23 de abril de 2015, Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra del límite que para el

financiamiento privado impuso el acuerdo ACU-501-15. Entre otras cuestiones, al actor destacó que:

- a) El primer acuerdo sobre financiamiento fijaba el tope de gastos de campaña en \$1'413,518.89 M.N., mientras que el segundo acuerdo impuso un tope para el financiamiento público de \$148,518.89 M.N., y señaló que el financiamiento privado no podría superar este monto. Esto conllevó que la autoridad responsable revocara su propia determinación.
- b) El acuerdo afecta el principio de equidad en el proceso electoral, pues impone un monto significativamente menor como tope de gastos de campaña que el autorizado a los candidatos de partidos políticos. En efecto, se pretende que con \$296,280.38 M.N. se pueda competir contra candidatos que cuentan con presupuestos muchísimo mayores.
- c) El acuerdo está empleando figuras previstas para los partidos políticos en el artículo 41 constitucional, base II, pese a que las candidaturas independientes constituyen una nueva figura. Al respecto, resulta inaplicable el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado para las candidaturas independientes.
- d) El acuerdo debiera permitir que el financiamiento privado ascienda a \$1,265,377.93 M.N., para que así se pueda completar el monto autorizado en el primer acuerdo sobre financiamiento.
- e) De hecho, el artículo 244 Quáter del Código electoral señala que las y los candidatos independientes tienen derecho a financiamiento público equivalente a los recursos que por ese concepto de otorguen al partido político con menor financiamiento. En el presente caso, el partido que se ubica en esa hipótesis cuenta con \$2'073,973.56 M.N. de esta manera, el citado monto de debió dividir en dos partes, de las cuales una debió destinarse a las candidaturas independientes a la Asamblea Legislativa y otra a las de jefaturas delegaciones.

SUP-REC-193/2015

10. Sentencia de juicio ciudadano. La Sala Regional DF resolvió el juicio ciudadano SDF-JDC-342-2015 mediante sentencia de 20 de mayo de 2015, por la cual se confirmó el contenido del acuerdo ACU-501-15, al tenor de las siguientes consideraciones.

- a) El tema central de la inconformidad consiste en que el Instituto Local consideró que para las candidaturas independientes debía establecerse un límite de financiamiento privado inferior al público.
- b) Del marco normativo aplicable en el Distrito Federal se desprenden las siguientes reglas del financiamiento para los procesos electorales en dicha entidad:
 - i) El financiamiento de las y los candidatos independientes se compondrá por una parte del erario público y por otra de recursos de origen privado.
 - ii) La suma de los recursos públicos y privados que podrán destinarse para las actividades de campaña de los candidatos independientes no podrá ser mayor al tope de gastos de campaña que fije el Instituto local para cada distrito o delegación.
 - iii) El financiamiento público que se otorgue a los candidatos independientes, no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente.
 - iv) El financiamiento privado de que dispongan los candidatos independientes, estará sujeto en cuanto a su origen, uso, destino, comprobación y fiscalización, a las mismas reglas del financiamiento privado para los candidatos postulados por los partidos políticos.
- c) Existe un pronunciamiento expreso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el principio constitucional de preeminencia de los recursos públicos aplica también para las campañas de los candidatos independientes.

- d) El actor ni impugnó el monto autorizado de financiamiento público, con lo cual inevitablemente aceptó un monto inferior por concepto de financiamiento privado.
- e) En consecuencia, es válido el acuerdo impugnado por cuanto hace a la imposición de un tope al financiamiento privado.
- f) Por último, el agravio relativo a que el IEDF impugnó dejó sin efectos los acuerdos ACU-004/2015 y ACU-005/2015, previamente dictados por dicho Instituto, se considera infundado. Lo anterior, en razón de que los acuerdos de referencia no fijaron un límite al financiamiento privado.

La sentencia se notificó el 21 de mayo de 2015 a las 15:25 horas.

II. Recurso de reconsideración

Mediante escrito presentado el 24 de mayo de 2015 a las 23:11 horas, Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag interpuso recurso de reconsideración, mediante el cual hizo valer los siguientes agravios:

- 1) La sentencia reclamada es violatoria de los derechos a ser votado y a la legalidad, pues lejos de interpretar el marco normativo en torno a las candidaturas independientes conforme a estándares de derechos humanos, se adoptan precedentes que no reparan en cómo hacer de las candidaturas independientes opciones que tengan posibilidades reales de ganar una contienda electoral.
- 2) El tope impuesto a las y los candidatos para el financiamiento privado les deja en una situación de desventaja frente a los partidos políticos, lo que a su vez se traduce en una imposibilidad de competir en términos reales o efectivos en los comicios.
- 3) Los criterios del Poder Judicial de la Federación han trasgredido el derecho político de las y los candidatos independientes a ser votados, pues les obligan a competir en una clara situación de inequidad y desventaja.

SUP-REC-193/2015

III. Trámite ante la Sala Superior

Mediante oficio SDF-SGA-OA-1578/2015 de 25 de mayo de 2015, la Sala Regional DF notificó el oficio por virtud del cual la presidenta de dicho órgano jurisdiccional remitió el recurso de reconsideración interpuesto, así como el expediente del juicio ciudadano SDF-JDC-342/2015.

El mismo día, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente SUP-REC-193/2015, así como turnarlo a la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante “Ley de Medios de Impugnación”). El acuerdo mencionado se cumplimentó mediante oficio suscrito por la Secretaria General de Acuerdos.

En su oportunidad la magistrada instructora del presente asunto acordó la radicación del expediente antes referido y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción. En consecuencia, el recurso quedó en estado de resolución, por lo cual ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 64, de la Ley de Medios de Impugnación. Lo anterior por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una resolución emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta

Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, dentro del juicio ciudadano SDF-JDC-342/2015 ya que conforme a las disposiciones legales invocadas, el conocimiento del asunto compete, en forma exclusiva, a este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Procedencia

El recurso a estudio satisface los presupuestos procesales, así como los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 65 y 66, de la Ley de Medios de Impugnación, de acuerdo con lo siguiente:

1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él: se hacen constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, y las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que le causa y las disposiciones presuntamente violadas; se ofrecen pruebas; y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. El recurso de reconsideración, se interpuso dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se satisface el requisito mencionado toda vez que la sentencia dictada en el expediente SDF-JDC-342/2015 se emitió el 20 de mayo de 2015 y se notificó al recurrente al día siguiente, es decir, el 21 del mismo mes y año. Así, si el recurso de reconsideración se interpuso el 23 de mayo de 2015, resulta indubitable que su presentación se realizó dentro del plazo de tres días previsto para tal efecto, por lo que fue oportuna.

SUP-REC-193/2015

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en razón de que el recurso se interpuso directamente por la persona afectada mediante la sentencia que se combate.

4. Interés jurídico. Se satisface el requisito de referencia, en virtud de que el ahora recurrente impugnó, en su calidad de candidato independiente a la Delegación Miguel Hidalgo, la sentencia dictada por la Sala Regional DF mediante la cual se confirmó el acuerdo del IEDF que determinó el tope del financiamiento privado para las y los candidatos independientes en el Distrito Federal.

Así, la interposición del recurso tiene como finalidad que se invalide el monto del financiamiento privado autorizado.

5. Supuesto especial de procedencia. El recurso de reconsideración cumple con los requisitos especiales de procedencia previstos en los artículos 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 63, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se precisa a continuación:

- 1) **Sentencia de fondo:** El requisito establecido en el artículo 61 de la Ley invocada en el párrafo que antecede está satisfecho, toda vez que se impugna la sentencia definitiva dictada en el juicio ciudadano SDF-JDC-342-2015.
- 2) **Existencia de un tema de constitucionalidad:** esta Sala Superior ha interpretado armónicamente los artículos 61, párrafo 1, inciso b) y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación. Al respecto, esta Sala ha concluido que el recurso de reconsideración sólo es procedente para impugnar sentencias de fondo en las cuales: **(i)** se inapliquen –expresa o implícitamente– leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias al bloque de

constitucionalidad o porque se haya convalidado una interpretación de las mismas que conlleve su irregularidad constitucional; **(ii)** se omita el estudio de agravios en los que se solicite una inaplicación en los términos antes descritos, o éstos se declaren infundados; **(iii)** se dejen de cumplir normas estatutarias en contravención a los principios de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos; o **(iv)** se interprete directamente un precepto del bloque de constitucionalidad.

De la revisión integral del objeto de la presente Litis se desprende que ésta conlleva una interpretación directa del artículo 41, base II, de la Constitución, para efectos de determinar si el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado es aplicable a las candidaturas independientes.

En ese sentido, sin prejuzgar sobre lo fundado o infundado de las pretensiones de la parte actora y recurrente, este órgano jurisdiccional considera que procede el análisis del fondo de la controversia planteada en el recurso de reconsideración interpuesto.

En consecuencia, a juicio de la Sala Superior están satisfechos los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración de mérito.

TERCERO. Estudio de fondo

Según se explicó en el estudio de procedencia, el presente asunto tiene por objeto determinar si el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, el cual se desarrolló para partidos políticos, resulta igualmente aplicable a las candidaturas independientes.

Para ello es fundamental analizar el contenido del derecho a ser votado, para posteriormente reparar en el contenido específico que ese derecho adquiere en la modalidad de las candidaturas independientes. De esta forma, la Sala Superior analizará si son jurídicamente equiparables las candidaturas independientes a las partidistas, para finalmente pronunciarse

SUP-REC-193/2015

sobre la aplicabilidad a las primeras del principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

I. El derecho a ser votado

Desde su promulgación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como un derecho humano, de tipo político-electoral, el derecho de acceder a cargos de elección popular, también llamado al voto pasivo o a ser votado. Este derecho siempre ha estado reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución².

Desde entonces, el artículo 35 constitucional ha sido reformado en cuatro ocasiones³, de las cuales sólo la tercera conllevó una modificación a la fracción II. En efecto, en la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, se incluyó expresamente en el texto constitucional la posibilidad de las personas de ser votadas en su calidad de candidatas independientes, como una alternativa a la participación a través de los partidos políticos⁴.

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

² El texto original del precepto en comento establecía lo siguiente:

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- [...];

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

³ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, el 22 de agosto de 1996, el 9 de agosto de 2012 y el 10 de febrero de 2014.

⁴ El texto del precepto modificado fue el siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. [...];

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...].

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

En las jurisprudencias 27/2002, cuyo rubro es “*DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN*”⁵, y 20/2010, cuyo rubro es “*DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO*”⁶, se estableció que el derecho a ser votado se integra por cuatro elementos: **(i)** posibilidad de contender en una campaña electoral⁷; **(ii)** el derecho a ser proclamado en caso de alcanzar la mayoría de los votos efectivamente emitidos; **(iii)** el derecho a ocupar el cargo; y **(iv)** derecho a ejercer la función pública correspondiente⁸.

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

Volviendo al tema de las vertientes del derecho a ser votado, la de contender en una campaña electoral es sumamente relevante para efectos del presente caso. Sobre el tema, esta Sala Superior ha sostenido el criterio

⁵ Jurisprudencia 27/2002, Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 26 y 27.

⁶ Jurisprudencia 20/2010, Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

⁷ En la jurisprudencia 24/2011, cuyo rubro es “*DERECHO A SER VOTADO. NO COMPRENDE LA PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA EN PROCESOS INTERNOS DE DIVERSOS PARTIDOS (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO)*”, se reconoció que la posibilidad de contender no incluía la de buscar distintas candidaturas simultáneamente en procesos internos distintos, pues ello podría generar que en efecto una persona aspirase a distintos cargos en una misma elección. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 24 y 25.

⁸ Sobre este punto, la propia Sala Superior ha sido clara en cuanto a que la actividad referente al ejercicio del cargo dentro del Poder Legislativo pertenece a la esfera del derecho parlamentario. Jurisprudencia 34/2013, cuyo rubro es “*DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO*”. Quinta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

SUP-REC-193/2015

de que resulta de gran importancia la posibilidad real de éxito de una campaña, de modo que los actos partidistas o estatales que disminuyan las posibilidades de éxito deberán entenderse como una trasgresión al citado derecho⁹. Esto, por supuesto, con independencia de la legitimidad de dichas afectaciones.

Ahora bien, de acuerdo al nuevo marco constitucional, las personas pueden ser votadas en dos calidades distintas: **(i)** propuestas por un partido político; o **(ii)** de forma independiente. A continuación esta Sala profundizará sobre la segunda calidad conforme a la cual se puede contender por el voto pasivo.

II. Reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes

El 9 de agosto de 2012 fue publicado en el DOF el dictamen mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 35, fracción II. Con base en esta reforma se reconoció un nuevo sistema respecto a la manera de acceder a cargos de elección popular: el registro de candidatas y candidatos dejó de ser un derecho exclusivo de los partidos políticos, reconociéndose por primera vez la figura de las *candidaturas independientes*.

En consecuencia, el 27 de diciembre de 2013, la Constitución volvió a ser reformada en su artículo 116, a efecto establecer que las constituciones y leyes de los estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tuvieran la obligación de fijar bases y requisitos para las y los ciudadanos que soliciten su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular. De esta forma se buscó que las entidades federativas

⁹ Tesis XLVIII/2001, cuyo rubro es “DERECHO A SER VOTADO. COMPRENDE LA CORRECTA UBICACIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SUJETA A REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS)”. Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 52 y 53. La tesis surgió de un asunto en el cual se consideró que la posición de un candidato de representación proporcional en la lista respectiva tenía una relación directa con sus posibilidades de alcanzar una diputación.

armonizaran sus respectivos marcos normativos para dar efectividad al derecho humano de ser votado de forma independiente de los partidos políticos.

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

Al respecto, esta Sala destaca que el proceso electoral en curso es el segundo en el que se implementan las nuevas normas constitucionales relativas a la participación de candidatas y candidatos independientes (que ya se había aplicado en los procesos electorales locales de 2014 en Coahuila, Zacatecas, Quintana Roo y Yucatán).

De 2,172 cargos a elegir, a nivel local están registradas solamente 99 candidaturas independientes, de las cuales 87 corresponden a hombres y 12 a mujeres. A nivel federal, en el cual están en juego 500 asientos en la Cámara de Diputados, el número de candidaturas independientes cae a 21, de las cuales 19 corresponden a hombres y sólo 2 a mujeres (una más contiene como suplente). Estas cifras evidencian el tímido avance de las candidaturas independientes en aras de posicionarse como una auténtica opción y alternativa política para el electorado.

Ahora bien, en cuanto al reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes, esta Sala recuerda que tres meses antes de la reforma constitucional que las reconoció como parte del derecho de las personas a ser votadas, había emitido la jurisprudencia 11/2012 en el sentido de sostener que el derecho en comento era de libre configuración legal, pues la Constitución no se pronunciaba sobre las calidades con base en las cuales

SUP-REC-193/2015

las personas podían contender a una elección, siempre y cuando pudieran obtener una nominación a través de mecanismos democráticos¹⁰.

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

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

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

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

¹⁰¹⁰ Jurisprudencia 11/2012, cuyo rubro es “*CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES*”. Quinta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 13-15. La jurisprudencia se aprobó durante la sesión de 2 de mayo de 2012 y fue corregida el 4 de junio del mismo año.

Aunque en el precedente en cita no se desarrolló, esta conclusión es un corolario de tres preceptos constitucionales que deben interpretarse armónicamente: **(i)** el tercer párrafo del artículo 1º constitucional¹¹, el cual señala como principio rector de los derechos humanos el de progresividad, lo que limita la actividad del Poder Revisor de la Constitución; **(ii)** el artículo 15¹², conforme al cual no serán válidos los tratados internacionales que menoscaben el bloque de constitucionalidad, lo que limita la actividad del Estado mexicano en la celebración de tratados internacionales; y **(iii)** el artículo 35, fracción VIII, fundamento 3º¹³, conforme al cual no podrán ser objeto de consultas populares las limitaciones o restricciones a derechos humanos, lo que limita la posibilidad de que la ciudadanía actuando mediante mecanismos de democracia directa pueda llegar a menoscabar el contenido del bloque de constitucionalidad.

En este sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman Vs. Uruguay*,¹⁴ asunto en el cual estableció

¹¹ **Artículo 1o.** [...].

[...].

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

¹² **Artículo 15.** No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

¹³ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

[...].

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

[...].

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

¹⁴ Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221.

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

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

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

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

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto varias acciones de inconstitucionalidad en los cuales ha convalidado algunos de los requisitos y condiciones establecidas a nivel legislativo para el registro de las candidaturas independientes. Entre los asuntos de

referencia vale la pena destacar las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y su acumulada, 38/2014 y sus acumuladas, 43/2014 y sus acumuladas, 49/2014, 65/2014 y su acumulada, así como 56/2014 y su acumulada, en las cuales se determinó que los órganos legislativos cuentan con una amplia libertad de configuración legal para regular los porcentajes de apoyo ciudadano que deben acreditar quienes aspiren a obtener el registro de una candidatura independiente.

De esto surgen dos reflexiones.

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

La segunda consiste en que una cosa es el proceso de registro de una candidatura independiente y otra es la campaña en sí misma y la participación en una contienda electoral. Por ello, esta Sala Superior se abocará ahora a las consecuencias del reconocimiento de una candidatura independiente.

III. Consecuencias del reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una ya amplia jurisprudencia en torno al análisis constitucional de los requisitos legales que se exigen a las personas que aspiran a obtener el registro de su candidatura independiente. No obstante, toda vez que el control constitucional que dicho tribunal ejerce es abstracto, es a esta Sala Superior a quien corresponde resolver los temas que van surgiendo en el transcurso

SUP-REC-193/2015

de los procesos electorales y, en particular, los referentes a las campañas de las y los candidatos independientes.

Así, el presente caso permite profundizar la reflexión iniciada por esta Sala al resolver el multicitado juicio ciudadano 1004/2015 en torno a la necesidad de garantizar que estas candidaturas tengan posibilidades reales de éxito, de modo que su reconocimiento constitucional se traduzca en su tutela desde una óptica material y no estrictamente formal.

En las acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que no existía un trato discriminatorio hacia las y los candidatos independientes por tener que cumplir con algunos requisitos que se estimaron más estrictos que los exigidos a los partidos políticos para el registro de las candidaturas. No obstante, el presente caso exige a esta Sala Superior hacer una distinción: la diferente situación de candidatas y candidatos independientes, respecto de la de los partidos políticos ha quedado perfectamente expuesta por la Suprema Corte; sin embargo, entre las y los candidatos independientes y las y los candidatos que militan en un partido político no existen diferencias materiales, de modo que el régimen jurídico que les sea aplicable durante las campañas electorales en las cuales contiendan debe ser análogo o, cuando mucho, razonablemente distinto.

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

Es de explorado derecho que la base I del artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En estos términos, resulta evidente que los partidos políticos no son un fin en sí mismo, sino que su relevancia constitucional deriva del rol instrumental que tienen para la democracia, al permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público. Esta idea es central en el nuevo diseño constitucional, pues no debe olvidarse que nuestra Constitución Federal tiene un diseño marcadamente antropocéntrico, de modo que coloca a las personas en el centro de las normas y las instituciones.

Así, resultaría un contrasentido limitar las posibilidades reales de competir y ganar en una elección de las y los candidatos independientes, en aras de favorecer a los partidos políticos como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público. Esto equivaldría a limitar un derecho ciudadano en aras de fortalecer el mismo derecho ciudadano ejercido por una vía distinta.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera de la mayor importancia enfatizar que una cosa es regular exhaustivamente el acceso de la ciudadanía a candidaturas independientes, por lo que ello significa respecto a la obtención de recursos públicos sin el escrutinio que ya se ha hecho con los partidos políticos, y otra muy distinta es regular excesivamente, al grado de limitar y condenar a su virtual inviabilidad, a las candidaturas que ya obtuvieron el registro y pasaron por ese escrutinio previo. En pocas palabras, una candidatura que ya superó la etapa de registro debe regirse por un marco normativo que le permita competir en igualdad de armas con las y los candidatos de los partidos políticos, pues esto es un corolario del principio de equidad que rige las contiendas electorales.

SUP-REC-193/2015

Para esta Sala Superior, de esta forma se estaría materializando una reforma constitucional tan trascendental como la de agosto de 2012.

Al respecto, es importante recordar que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 significó un auténtico cambio de paradigma constitucional, el cual tiene consecuencias teleológicas y normativas de gran calado. Así debe entenderse, por ejemplo, el cambio al primer párrafo del artículo 1º constitucional, en el cual se eliminó la referencia a que los derechos humanos son *otorgados* por el Estado para establecer que éste los *reconoce*, y que a partir de ese momento surge para todas las autoridades la necesidad de actuar con una perspectiva de derechos humanos, la cual implique su tutela irrestricta, mediante su respeto, protección, garantía y promoción.

Este “desglose” o precisión respecto de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos es de la mayor relevancia, pues implica que, con independencia del origen filosófico de los derechos humanos, su reconocimiento por parte del Estado mexicano a través del momento de su positivización se traduce en una transmutación de una simple pretensión legítima o de un derecho moral –que en algunos casos han llegado a tutelarse– a un auténtico derecho que genera diversas obligaciones que, por ese sólo hecho, se vuelven ineludibles para el Estado.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, lo anterior quiere decir que el reconocimiento constitucional de un derecho humano –máxime cuando ha ocurrido después de la reforma en derechos humanos de 2011– conlleva un compromiso de Estado por hacer del contenido de ese derecho una realidad. Y esto no es retórico, sino estrictamente jurídico. Por ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe asumir, en su rol de tribunal constitucional y de máximo garante de los derechos humanos político-electorales, que el reconocimiento constitucional de un derecho de esta naturaleza debe, además de respetarse y protegerse, garantizarse, es decir, dotarse de los medios y elementos

necesarios para traducirse en una realidad para las personas titulares del mismo.

De conformidad con lo hasta aquí expuesto, esta Sala estima necesario enfatizar que, al asumir su rol como garante de los derechos ciudadanos, debe entender también que su labor le exige cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad, haciendo del marco normativo uno efectivo, útil y potenciador de los derechos de las personas.

Esto no implica desconocer la libertad de configuración que la Constitución ha conferido a los órganos legislativos para regular las candidaturas independientes, pero sí debe traducirse en un deber de revisar, bajo un escrutinio estricto, aquéllas disposiciones que se proyecten centralmente sobre los derechos fundamentales, es decir, sobre su núcleo esencial. Esto encuentra fundamento en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrollada a partir de 2011¹⁵.

¹⁵ Tesis jurisprudenciales P./J. 28/2011, registro de IUS 161310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es “*ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN*”, y P./J. 29/2011, registro de IUS 161222, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es “*PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO*”. La segunda tesis jurisprudencia reconoce –*contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando “incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]”.

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS 161364, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es “*CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO*”. Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida “tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]”.

En adición a las tesis antes citada, ver los siguientes criterios: **(i)** tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es “*PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO*”; **(ii)** tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS 163768, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es “*PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS*”; y **(iii)** tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS 163767, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su

SUP-REC-193/2015

A la luz de las consideraciones anteriores, resulta incuestionable que, a partir de su registro, las y los candidatos independientes deben tener las mismas posibilidades de contender y tener éxito en las campañas electorales que participen. Así, es posible predicar una igualdad sustantiva entre ambos tipos de candidaturas, pues son perfectamente compatibles los supuestos de derecho en los cuales se encuentran. Esto implica que las y los candidatos independientes deban recibir, cuando menos, el mismo trato que quienes contienden representando a partidos políticos de reciente creación, más allá de las diferencias evidentes –como la existencia de una estructura partidista de apoyo– o las derivadas del propio texto constitucional –como el acceso a tiempos en radio y televisión.

Esta necesidad de igualdad jurídica –reconocida constitucionalmente como equidad en la contienda– entre las y los candidatos también es un estándar internacional que, según el precedente sentado en el juicio ciudadano 1004/2015, resulta un referente ineludible. Al respecto, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, popularmente conocida como *Comisión de Venecia*, emitió el *Código de buenas prácticas en materia electoral*. Este Código contiene una serie de directrices, en cuya primera parte se estableció lo siguiente:

2.3. Igualdad de oportunidades

a. 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.

Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es “*PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES*”.

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.

La cita anterior permite concluir que la igualdad pregonada como buena práctica electoral se refiere a una igualdad de oportunidades entre las y los candidatos o equidad, lo cual debe entenderse como un mandato de orientar las decisiones hacia la búsqueda de que sea el electorado y no el marco normativo e institucional quien determine el resultado de una elección.

Al respecto, es importante recordar que el derecho a ser votado también se encuentra reconocido en normas de origen internacional que forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad. Al reconocer el derecho al voto pasivo, tanto el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que las personas tienen “derechos y oportunidades”. Así, la mención de las oportunidades pone un énfasis especial respecto a la obligación de los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para materializar los derechos políticos formalmente reconocidos. En efecto, los preceptos en comento establecen lo siguiente:

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 23. Derechos Políticos

SUP-REC-193/2015

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

a) [...];

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

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

a) [...];

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

[...].

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

En estos términos se pronunció la Corte Interamericana al resolver el caso de *Leopoldo López Mendoza Vs. Venezuela*:

108. La Corte estima pertinente reiterar que **“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo** y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, **los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”**. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

109. En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza.

Respecto a este tema, la Corte Interamericana ya se había pronunciado en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, el cual representa un precedente fundamental en nuestra materia:

206. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. **La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.**

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

IV. Aplicabilidad de principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado y análisis de constitucionalidad del acuerdo ACU-501-15

Según se desprende de su recurso de reconsideración, el recurrente considera que el monto fijado como tope de gastos de campaña por concepto de financiamiento privado resulta extremadamente bajo en

SUP-REC-193/2015

comparación con el autorizado a las y los candidatos que representan a los partidos políticos, lo cual lo coloca en una franca situación de desventaja.

Ahora, como bien lo señaló la Sala Regional DF, el planteamiento del recurrente en realidad combate la aplicabilidad a las candidaturas independientes del principio constitucional conforme al cual debe prevalecer para los partidos políticos el financiamiento público sobre el privado. En efecto, fue este principio el que se incorporó al acuerdo impugnado en primer lugar mediante el juicio ciudadano.

Sobre este tema, el artículo 41, Base II, de la Constitución establece que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, para lo cual señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, **debiendo asegurar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**

A nivel federal, en los artículos 398 y 399 la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció que el régimen de financiamiento para candidatos independientes tendrá las modalidades de público y privado, este último se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar el 10% diez por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

Por otra parte, del artículo 116, fracción IV, incisos k) y p) de la Constitución, se desprende que corresponde a las legislaturas locales regular lo relativo a los requisitos, derechos y prerrogativas de los candidatos independientes.

En estos términos, el artículo 244 Quater del Código Local establece que las y los candidatos independientes gozarán en su conjunto de los recursos de campaña equiparados al partido político de menor financiamiento en el año de la elección. Asimismo, el artículo en referencia dispone que la bolsa de financiamiento público que se dividirá en el tipo de elección del proceso respectivo, será distribuido de forma igualitaria entre cada candidato que

obtenga su registro. Conforme a lo anterior, el financiamiento público se deberá dividir en un 33% para la elección a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 33% para las y los candidatos registrados para la contienda de Jefaturas Delegacionales y, finalmente 33% para la elección para diputados de la Asamblea Legislativa.

El 18 de abril de 2015 el Consejo General del IEDF aprobó el Acuerdo ACU-500-153, mediante el cual determinó el monto que correspondería como financiamiento público a cada candidata o candidato independiente para el proceso electoral que se desarrolla actualmente en la entidad¹⁶.

Por lo que hace al financiamiento privado de las y los candidatos independientes, el artículo 244 Quintus del citado ordenamiento establece lo siguiente:

Artículo 244 Quintus. La suma del financiamiento público y privado por cada candidato independiente, no podrá ser superior al tope de gastos de campaña que determine el Instituto Electoral para cada distrito, Delegación o Distrito Federal, según la elección de que se trate en los términos del artículo 310 de este Código. El financiamiento público que se otorgue a los candidatos independientes, no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente. **El financiamiento privado de que dispongan los candidatos independientes, estará sujeto en cuanto a su origen, uso, destino, comprobación y fiscalización; a las mismas disposiciones que regulan el financiamiento privado para los candidatos registrados por los partidos políticos.**

Según se expuso en los antecedentes, con base en el marco normativo antes descrito, la Sala Regional DF sostuvo que el financiamiento para los procesos electorales en dicha entidad debe sujetarse a las siguientes reglas:

- i) El financiamiento de las y los candidatos independientes se compondrá por una parte del erario público y por otra de recursos de origen privado.

¹⁶ aprobado conforme a las reglas del Código local, así como el Acuerdo ACU-04-15, por el cual se determinó el financiamiento público para gastos de campaña de partidos políticos y candidatos independientes, en el que se estableció que el monto que correspondería a los candidatos independientes en el proceso electoral en curso sería de \$2,073,973.56 (dos millones setenta y tres mil novecientos setenta y tres 56/100 M.N.N) , el cual sería dividido por tipo de elección y a su vez sería distribuido de manera igualitaria.

SUP-REC-193/2015

- ii) La suma de los recursos públicos y privados que podrán destinarse para las actividades de campaña de los candidatos independientes no podrá ser mayor al tope de gastos de campaña que fije el Instituto local para cada distrito o delegación.
- iii) El financiamiento público que se otorgue a los candidatos independientes, no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente.
- iv) El financiamiento privado de que dispongan los candidatos independientes, estará sujeto en cuanto a su origen, uso, destino, comprobación y fiscalización, a las mismas reglas del financiamiento privado para los candidatos postulados por los partidos políticos.

Sobre este tema, y en el contexto de la reforma político-electoral de 2014, la Suprema Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 244 Quáter y 244 Quintus del Código Local, en la acción de inconstitucionalidad 45/2014. En dicho asunto la SCJN avaló la validez de los preceptos en comento, aunque es importante destacar que los estudió únicamente por cuanto hace al monto del financiamiento público que autorizan para las candidaturas independientes.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por la Sala Regional DF, todo lo anterior no permite a esta Sala Superior concluir que exista una regulación constitucional expresa ni un precedente vinculante sobre el tema del financiamiento privado.

En cuanto a lo primero, la simple lectura del artículo 41 constitucional, base II, en su parte conducente, evidencia que el principio aludido está diseñado para los partidos políticos:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los

Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. [...].

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, **debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

SUP-REC-193/2015

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

De hecho, toda esa Base constitucional está claramente dirigida a la regulación del financiamiento público de los partidos políticos. En particular, el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado constituye una evidente limitación a las posibilidades de obtener recursos de origen privado.

Así, es importante reparar en que el principio constitucional en comento constituye una *limitación*. Esto es relevante porque se está pretendiendo aplicar por analogía una norma de límite que tiene un impacto fundamental sobre el derecho humano a ser votado. Esto resulta contrario al estándar constitucional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado sobre la falta de similitud de condiciones entre candidatas y candidatos independientes frente a los partidos políticos.

Respecto a lo segundo, es decir, a la falta de un precedente obligatorio, es cierto que, como bien cita la Sala Regional DF, la Suprema Corte sostuvo en la foja 139 de la sentencia en comento que debía respetarse el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Sin embargo, el tema del financiamiento privado no fue impugnado, no fue objeto de controversia ni sustenta alguno de los puntos resolutivos. Por ello, dicho pronunciamiento constituye un *obiter dicta* que no formó parte de la *ratio decidendi* del caso, por lo que no puede considerarse vinculante a no sustentar uno de los puntos resolutivos.

Esto se refuerza, según se mencionó, en atención a que la propia Suprema Corte reconoce que las y los candidatos independientes se encuentran en un supuesto jurídico distinto al de los partidos políticos. Así, resultaría extremadamente perjudicial para el derecho de las personas que aspiren a una candidatura independiente que, por una parte, les sean negados los derechos y prerrogativas de los partidos políticos por considerar que pertenecen a una categoría jurídica distinta y no equiparable, mientras que,

por otra, sí les son aplicables las limitaciones constitucionales y legales desarrolladas para dichas agrupaciones.

Resultan interesantes las reflexiones que al respecto esgrimió la Sala Regional DF:

Por otra parte, el principio de preeminencia de los recursos públicos, fue establecido en el sistema electoral con la finalidad de proteger la actividad política y evitar la influencia de intereses privados, poderes fácticos o intereses ilícitos, lo cual podría ponerse en riesgo si se permite un financiamiento privado sin los límites adecuados.

De esta forma, el principio referido se estableció en nuestro sistema electoral para un adecuado control de los recursos utilizados en una contienda. Así, se busca tener transparencia, certeza del origen de los recursos y limitar la injerencia de actores externos.

Es así, que el financiamiento predominantemente público asegura una adecuada fiscalización de los recursos, asegurando el desarrollo de elecciones auténticas y libres, lo que responde a un interés público.

Lo interesante de este razonamiento es que refleja con claridad la falacia argumentativa en que se ha incurrido con frecuencia en estos debates: el problema no está en el monto de los recursos de origen privado, sino en la legalidad de su origen, en la transparencia respecto a su obtención, utilización y posibles conflictos de intereses, y en la rendición de cuentas. En pocas palabras, transparencia y rendición de cuentas son el antídoto contra la corrupción y la injerencia arbitraria de factores reales de poder que pretendan influir en las decisiones políticas de las personas que resulten electas.

Esto no quiere decir que no deban existir topes de gastos de campaña, pues dicha medida se ha considerado constitucionalmente admisible y persigue la equidad en las contiendas electorales. Y sobre el financiamiento privado para los partidos políticos existe un límite constitucional. No obstante, no existen bases que permitan extender ese límite a las y los candidatos independientes. De hecho, en la Base III del mismo artículo 41 constitucional, si se menciona lo conducente al acceso de las y los candidatos independientes a tiempos de radio y televisión, pese a que la Constitución desarrolla en esa parte el modelo aplicable a los partidos

SUP-REC-193/2015

políticos. Ello conduce a esta Sala a concluir que si se hubiera querido extender esa prohibición a las candidaturas independientes, el Poder Revisor de la Constitución lo habría hecho expresa y claramente.

La Sala Regional destacó en reiteradas ocasiones que el artículo 244 Quintus señala que el financiamiento privado de candidaturas independientes estará sujeto en cuanto a su origen, uso, destino, comprobación y fiscalización a las mismas reglas aplicables a los partidos políticos. Precisamente el origen, uso, destino, comprobación y fiscalización de los recursos tienen que ver con transparencia y rendición de cuentas. Pero en ninguna parte del precepto en comento se hace alusión a montos o cantidades de ese financiamiento privado.

En relación con lo anterior, esta Sala Superior recuerda que el principio pro persona reconocido en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional establece que en la labor interpretativa, las y los operadores jurídicos deberán favorecer siempre a las personas, lo cual implica que ante dos posibles interpretaciones de un precepto normativo, deba elegirse inevitablemente aquélla que, siendo jurídicamente válida, resulte más amplia en cuanto a los alcances de un derecho, o menos restrictiva en cuanto al entendimiento de los límites al mismo. De esta forma, la omisión de referencias sobre los límites o montos del financiamiento privado no debe entenderse como un error, sino como la intención del órgano legislativo de dejar fuera del ámbito de las candidaturas independientes el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

No obstante, a mayor abundamiento destaca esta Sala que, aun y si el precepto legal sí hubiese determinado aplicar expresamente las reglas constitucionales sobre el monto de financiamiento privado de los partidos políticos a las candidaturas independientes, dicha norma tendría que ser sometida a un escrutinio estricto de constitucionalidad, pues se estaría

aplicando una norma de límite para afectar los derechos de personas que se encuentran en una situación jurídica diversa.

Todo lo anterior conduce a esta Sala Superior a declarar que, de conformidad con una interpretación armónica de la Constitución, restrictiva del límite establecido en el artículo 41, base II, párrafo primero, y pro persona del artículo 35, fracción II en relación con las candidaturas independientes, el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos.

En estos términos, resulta equivocada la interpretación constitucional realizada por la Sala Regional DF en la sentencia que ahora se combate, dictada en el expediente del juicio ciudadano SDF-JDC-342/2015.

CUARTO. Efectos

De conformidad con lo antes expuesto, se revoca la sentencia dictada por la Sala Regional DF en el expediente del juicio ciudadano SDF-JDC-342/2015. Ahora bien, dado lo avanzado del proceso electoral y ante la necesidad de otorgar certeza al justiciable, esta Sala Superior declara, en consecuencia con lo anterior, la nulidad de la porción del acuerdo ACU-501-15 del IEDF, por cuanto hace al establecimiento del tope al financiamiento privado.

En consecuencia, dicho tope deberá interpretarse a la luz de lo establecido en los acuerdos previamente emitidos por el Instituto Local, sin que el financiamiento total pueda rebasar el tope de campaña determinado en el acuerdo ACU-05-15.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de veinte de mayo de dos mil quince dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

SUP-REC-193/2015

Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal en el expediente del juicio ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-342/2015.

SEGUNDO. Se **declara la nulidad** de la porción normativa del acuerdo ACU-501-15 emitido por el Instituto Electoral del Distrito Federal, en la cual se determina el monto máximo de financiamiento privado que podrá utilizarse en las campañas del ahora actor.

Notifíquese personalmente al recurrente; por **correo electrónico** a la Sala Regional Distrito Federal y al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal; y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior se ordena con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29 y 70, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO